

KUNTIEN TOIMINTA,
JOHTAMINEN JA
HALLINTASUHTEET

Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet

toim.

Ari-Veikko Anttiroiko
Arto Haveri
Veli Karhu
Aimo Rynnänen
Pentti Siitonen

Kunnallistutkimuksia



MYYNТИ
Tiedekirjakauppa Taju
PL 617
33014 TAMPEREEN YLIOPISTO
puh. (03) 3551 6055
fax (03) 3551 7685
email taju@uta.fi
<http://granum.uta.fi>

Toimituskunta
Ari-Veikko Anttiroiko, pj.
Arto Haveri
Veli Karhu
Aimo Ryytänen
Pentti Siitonen

Graafinen suunnittelu ja taitto
Marita Alanko

3. uudistettu painos

ISBN 978-951-44-6828-5

ISBN 978-951-44-8768-2 (pdf)

Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print
Tampere 2007

Sisällysluettelo

Esipuhe	7
1. KUNNAN TOIMINTA JA SEN ORGANISOINTI	11
1.1. Kunta osana suomalaista yhteiskuntaa	11
1.2. Kunnallinen itsehallinto	32
1.3. Kunnan tehtävät	55
1.4. Kuntaorganisaatio ja sen johtaminen	67
1.5. Kunnallistalous	76
2. KUNTIEN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOSSUUNTIA	88
2.1. Kunnat ja muuttuva hyvinvointiyhteiskunta	88
2.2. Globalisaatio ja Euroopan yhdentymisen	110
2.3. Tietoyhteiskunta	126
2.4. Alueellisen kehityksen muutossuunnat	137
2.5. Kansalaisyhteiskunnan ja osallisuuden renessanssi	147
3. KUNTIEN TOIMINTA- JA HALLINTATAVAT	164
3.1. Uusi paikallinen hallintatapa	164
3.2. Kuntien julkis- ja yksityisoikeudellinen yhteistyö	182
3.3. Sopimuksellisuus kunnan toimintamuotona	209
3.4. Kunnalliset osakeyhtiöt ja corporate governance	225
3.5. Osallisuus ja osallistuminen osana paikallista hallintaa	243

4. KUNNAT MONITASOHALLINNAN KENTÄSSÄ	271
4.1. Seutukunta- ja maakuntahallinto	271
4.2. Kunta–valtio-suhde ja fiskaalinen federalismi	291
4.3. Kuntien kansainväliset hallintasuhteet	301
5. KUNTATUTKIMUS JA SEN LÄHESTYMISTAVAT	321
5.1. Kunnallisoikeudellinen tutkimus	321
5.2. Kunnallispolitiikka ja kuntajohtaminen	341
5.3. Kunnallistalouden tutkimus	352
Liite 1 Kuntalaki	363
Liite 2 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja	388

KIRJOITTAJAT

Anttiroiko, Ari-Veikko, kunnallispolitiikan dosentti

Haveri, Arto, kunnallispolitiikan professori

Kallio, Olavi, tutkija

Karhu, Veli, taloustieteiden tohtori

Meklin, Pentti, kunnallistalouden professori

Mäkinen, Eija, julkisoikeuden professori (Vaasan yliopisto)

Rajala, Tuija, kunnallistalouden yliopettaja

Ryynänen, Aimo, kunnallisoikeuden professori

Rönkkö, Pentti, kunnallispolitiikan lehtori

Sallinen, Sini, tutkija

Siitonen, Pentti, yhdyskuntatekniikan lehtori

Valkama, Pekka, finanssihallinnon ja julkisyhteisöjen laskentatoimen yliassistentti

Kirjoittajat ovat Tampereen yliopiston kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunnan laitosten opettajia ja tutkijoita.

Esipuhe

Kunnat ovat osa suomalaisten jokapäiväistä elämää. Kouluopetus, lasten päivähoito, terveyskeskukset, katujen ylläpito ja monet muut palvelut ovat kuntien tuottamia. Näillä kaikilla pyritään viime kädessä edistämään asukkaiden hyvinvointia ja kestäväää kehitystä, kuten voimassa olevassa kuntalais-sakin (367/95 § 1.3) todetaan. Suomalainen kunnallishallinto on kansainvä-lisesti katsoen lajissaan maailman parhaita: se on tehokas, professionaalinen ja tietyssä mielessä hyvin järkiperaisesti toimiva järjestelmä. Lisäksi sitä eivät vaivaa korruption tapaiset ongelmat.

Kunnan toiminnan perustana on itsehallinto eli paikallisen väestön oi-keus päättää omavastuista omista asioistaan. Itsehallinnon käytännöllisen toteuttamisen ydin on nykyisessä edustuksellisessa järjestelmässä kunnan-valtuusto, joka käyttää kunnassa ylintä päätösvaltaa. Tämän rinnalla ollaan yhä enemmän painottamassa kuntalaisten osallisuutta paikallisten asioiden hoidossa, mikä tuo kuvaan mukaan suoran ja osallistuvan demokratian muotoja ja uusia toimintamalleja.

Kunnallisella itsehallinnolla on pitkä historia. Omavastuista toimivat kunnat ovat aina heijastaneet yhteiskunnan yleisiä kehitystrendejä. Perin-teinen pitäjähallinto oli harvainvaltaista ja perustui maanomistajien vallan-käyttöön. Toisen maailmansodan jälkeen hyvinvointivaltiokehityksen myö-tä kunnista tuli monialaisia palvelulaitoksia. Nykyinen kehitysvaihe, josta tämäkin kirja kertoo, on muovaamassa kuntainstituutiota uuteen muottiin. Sellaiset laajat yhteiskunnalliset muutokset kuin globalisaatio, Euroopan integraatio ja teknologinen kehitys vaikuttavat olennaisesti kuntien toimin-

tapuihteisiin. Ne muuttavat itse asiassa koko suomalaista hyvinvointiyhteiskuntaa, mikä tietysti heijastuu myös kuntakenttään. Kunnathan tuottavat suurimman osan hyvinvointiyhteiskunnan julkisista palveluista.

Kunnallishallinnon murros 2000-luvulla näkyy hyvin nimenomaan kuntien toimintatapojen ja sidosryhmäsuhteiden alueella, joka on myös tämän kirjan pääteema. Kansainvälisessä keskustelussa tämä muutos tiivistyy ilmaisuun *“from government to governance”*, mikä ilmentää siirtymää perinteisestä hallinnosta uudenlaiseen hallintatapaan. Nimenomaan hallinta (governance) on se käsite, johon monet kuntien toimintaan, johtamiseen ja sidosryhmäsuhteiden hoitamiseen liittyvät kysymykset palautuvat. Kyse on siitä, että kunnat ovat muuttamassa ja osin jo muuttaneet toimintatapojaan yhä verkostomaisemmiksi, sopimus pohjaisemmiksi ja kehittämisorientoituneemmiksi. Perinteisen kontrolliajattelun, byrokraattisen hallinnoinnin ja hierarkkisen hallintorakenteen sijaan kuntien toiminta perustuu yhä enemmän laaja-alaiseen yhteistyöhön, jota tehdään yritysten, kansalaisten, järjestöjen ja julkisyhteisöjen kanssa.

Käsillä oleva teos on syntynyt Tampereen yliopiston kunnallisan opettajien ja tutkijoiden yhteistyön tuloksena. Seuraavassa kuvataan lyhyesti kirjan teemat ja niiden kirjoittajat luvuittain.

ENSIMMÄISESSÄ PÄÄLUVUSSA käsitellään kunta-alan perusasioita, kuten kuntien itsehallintoa, tehtäviä, johtamista ja taloutta. Jakson aluksi *Pentti Rönkkö* tarkastelee kuntaa osana suomalaista yhteiskuntaa. Sen jälkeen *Aimo Ryyänen* kirjoittaa kunnallisesta itsehallinnosta ja *Sini Sallinen* kunnan tehtävistä. Seuraavassa alaluvussa *Arto Haveri* ja *Pentti Rönkkö* kirjoittavat kuntaorganisaatiosta ja sen johtamisesta. Tämän osuuden päätteeksi *Pentti Meklin* johdattaa kuntatalouden perusteisiin.

TOINEN PÄÄLUKU kertoo otsikon mukaisesti siitä, millaisia muutoksia kuntien toimintaympäristössä tapahtuu. Aluksi *Pentti Rönkkö* kirjoittaa muuttuvasta hyvinvointiyhteiskunnasta, jota seuraa *Ari-Veikko Anttiroikon* ja *Veli Karhun* kuvaus globalisaatiosta ja Euroopan yhdentymisestä. Sen jälkeen toimintaympäristön muutostrendinä nostetaan esiin tietoyhteiskunta, jota tarkastelee *Ari-Veikko Anttiroiko*. Yhteiskuntakehityksen

alueellista ulottuvuutta valotetaan seuraavassa, *Olavi Kallion* ja *Veli Karhun* kirjoittamassa osuudessa. Toimintaympäristön muutossuuntia valottavan jakson päättää *Aimo Ryynäsen* katsaus kansalaisyhteiskunnan ja osallisuuden uuteen tulemiseen.

KIRJAN YDINLUKU on kolmas pääluke, jossa käsitellään kuntien hallintasuhteiden hoitamiseen liittyviä toiminta- ja organisointitapoja. Aluksi *Ari-Veikko Anttiroiko* ja *Arto Haveri* johdattavat uuden paikallisen hallintatavan ideaan. Sen jälkeen hallinnan kysymyksiä käsitellään kuntien julkis- ja yksityisoikeudellisen yhteistyön osalta, josta kirjoittaa *Eija Mäkinen*. Seuraava teema on sopimuksellisuus, josta kirjoittaa *Tuija Rajala*. Näiden jälkeen käsittelyvuorossa on nykyisin tärkeäksi käyvä organisaatiomuoto, kunnalliset osakeyhtiöt, joita koskevia kysymyksiä valottaa *Pekka Valkama*. Viimeinen teema koskee osallisuutta ja osallistumista, joista on puhuttu paljon viime vuosina. Niitä käsittelee *Pentti Siitonen*.

NELJÄNNESSÄ PÄÄLUVUSSA näkökulmaa laajennetaan seutukunta- ja maakuntatasolle, kunta–valtio-suhteeseen ja edelleen kansainväliselle tasolle. Käsittelyn aloittaa *Arto Haverin* artikkeli seutukunta- ja maakuntahallinnosta. Sen jälkeen *Veli Karhu* kirjoittaa kunta–valtio-suhteesta nimenomaan fiskaalisen federalismin näkökulmasta. Lopuksi *Ari-Veikko Anttiroiko* tarkastelee kuntien kansainvälisiin hallintasuhteisiin liittyviä kysymyksiä.

KIRJAN VIIMEISESSÄ PÄÄLUVUSSA luodaan katsauksia kunta-alan tutkimukseen kolmen oppiaineen näkökulmasta. Ensimmäisenä tarkastelukohteena on kunnallisoikeus, jonka tutkimuksesta kirjoittaa *Aimo Ryynänen*. Kunnallispolitiikan ja kuntajohtamisen tutkimusta käsittelee *Arto Haveri* ja sen jälkeen kunnallistalouden tutkimusta puolestaan *Pentti Meklin*.

Kirjan lopussa on vielä kaksi liitettä. Kuntalaki on kunnallishallinnon peruslaki, jossa säädetään kuntien toiminnasta, hallinnosta ja taloudesta. Vastaavasti Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan on kirjattu kunnallisen itsehallinnon keskeiset periaatteet, jotka ovat vuodesta 1991 lähtien olleet osa Suomen oikeusjärjestystä.

Vaikka käsillä olevaa lukupakettia ei hyvällä tahdollakaan voi luonnehtia erityisen kevyeksi, se tarjoaa toivoaksemme kiinnostavan ja sisällöllisesti rikkaan matkan kuntien toimintaan, johtamiseen ja hallintasuhteisiin.

Toimituskunta kiittää kaikkia kirjoittajia hyvästä ja tuloksellisesta yhteistyöstä. Lisäksi erityiskiitoksen ansaitsevat Marita Alanko kirjan taittamisesta ja Sari Saastamoinen kirjahankkeen käytännöllisten asioiden hoitamisesta.

Tampereella 10. marraskuuta 2006

Toimituskunta

Ari-Veikko Anttiroiko

Arto Haveri

Veli Karhu

Aimo Ryyänen

Pentti Siitonen

1. KUNNAN TOIMINTA JA SEN ORGANISOINTI

1.1. Kunta osana suomalaista yhteiskuntaa

Kunnat ovat osa suomalaista yhteiskuntaa ja ihmisten arkipäivää. Kuntien ja niitä laajempien alueiden toiminta kuuluu länsimaiseen yhteiskuntamalliin ja kulttuuriperintöön. Erityisen vahva itsehallinto ja laaja tehtäväkenttä kunnilla on Pohjoismaissa.

Kuntien asemaa suomalaisessa yhteiskunnassa tarkastellaan seuraavaksi kahdessa vaiheessa. Aluksi kuntien ominaisuuksia kuvataan kuntarakenteen, kuntien talouden sekä kuntien perusominaisuuksien ja perustehtävien avulla. Sen jälkeen tarkastellaan kuntien asemaa julkisen hallinnon kokonaisuudessa sekä siihen kokonaisuuteen liittyviä kuntien ja valtion suhteita. Lopuksi tuodaan esille, mitä erilaisia näkökulmia kunnallistieteet voivat tarjota kuntien aseman ja toiminnan tarkasteluun.

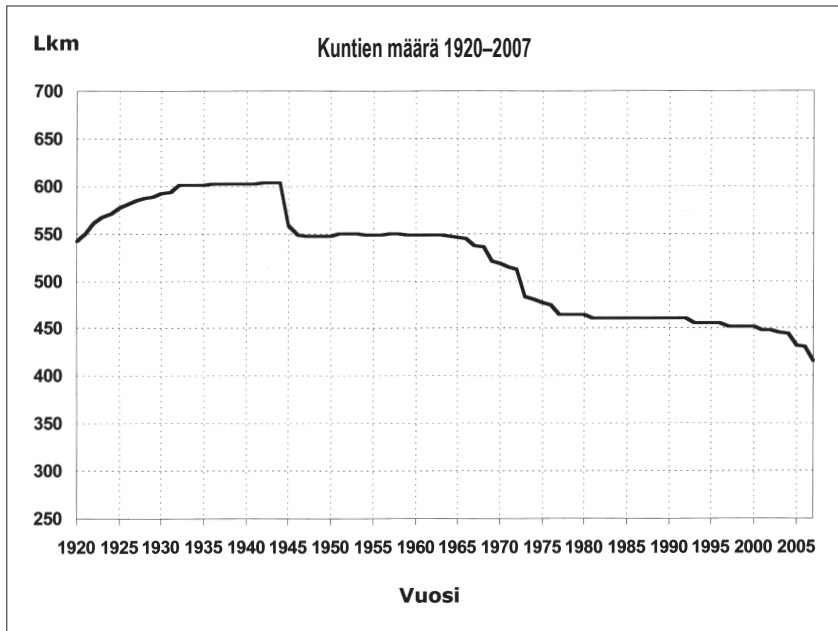
Kunnat ja niiden perusominaisuudet

Suomi jakautuu kuntiin. Kunnat ovat maamme alueellisia ja hallinnollisia perusyksiköitä. Kuntajako on maamme hallinnollinen perusjako. Kuntajako ohella maa jakautuu seutukuntiin, maakuntiin ja lääneihin.

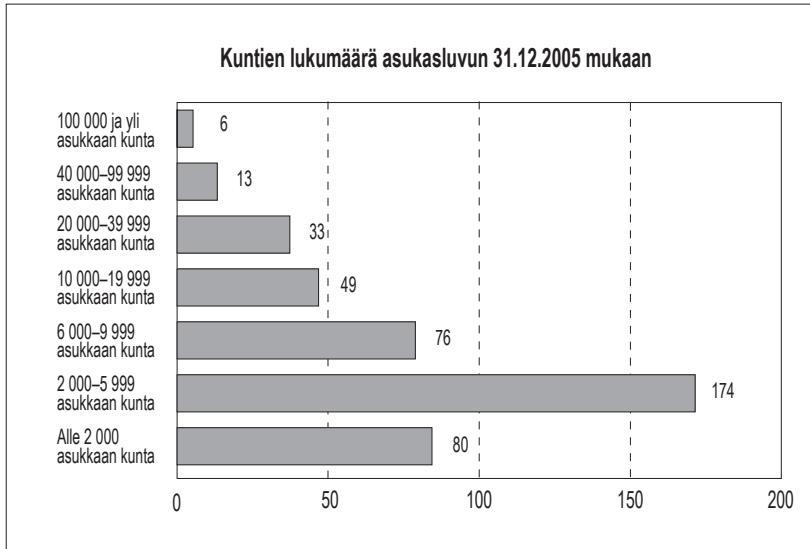
Maamme itsenäistytessä kuntia oli yhteensä 532. Niistä maalaiskuntia oli 490, kaupunkeja 38 ja kauppaloita 4. Suurimmillaan kuntien lukumäärä oli 1930-luvulla. Yhteensä 602 kunnasta maalaiskuntia oli 537, kaupunke-

ja 38 ja kauppaloita 27. 1950-luvulla kuntien lukumäärä supistui 548 kuntaan, kun nopeasti kasvaviin kaupunkikeskuksiin liitettiin niiden ympärillä olevia pieniä maalaiskuntia. Vuonna 1977 kuntien lukumäärä supistui 464 kuntaan. Samalla kuntien hallinnollisia eroja ilmentäviä kuntamuotoja yhdenäistettiin siten, että kauppalat muutettiin kaupungeiksi ja maalaiskunnat muiksi kunniksi. Siitä lähtien kaupungeja oli 84 ja muita kuntia 380. Vuonna 1995 voimaan tullut kuntalaki poisti kuntamuotoerot. Siitä lähtien kunnat ovat voineet käyttää kaupunki-nimitystä oman päätöksensä perusteella. Vuonna 2006 kuntia oli yhteensä 431. Niistä kaupungeja oli 114 ja muita kuntia 317. Vuoden 2007 alussa tehdään 14 kuntaliitosta. Niiden jälkeen kuntia on yhteensä 416. (Suomen Kuntaliitto 2006.)

*Kuvio 1.
Kuntien määrä 1920–2007*



Kuvio 2.
Kuntien lukumäärä asukasluvun mukaan



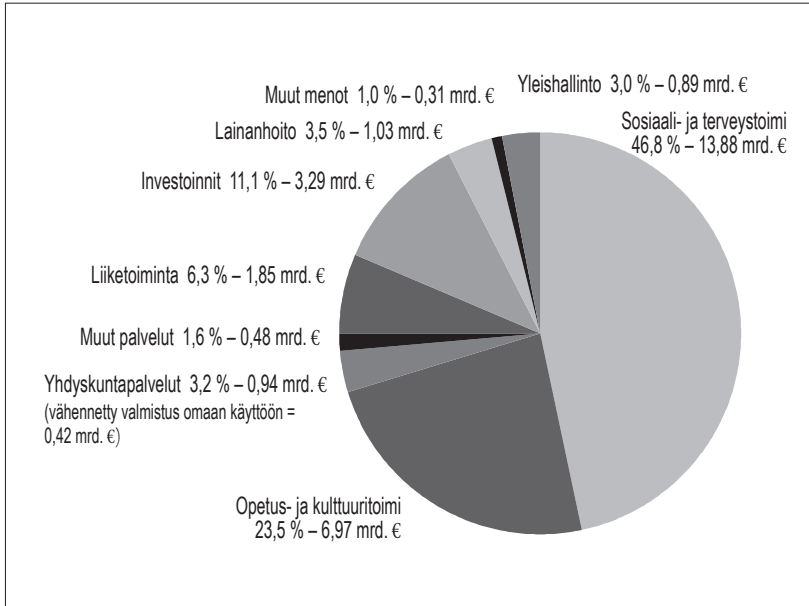
Lähde Suomen Kuntaliitto 2006b

Kaupungeissa asuu noin 70 % koko maan väestöstä. Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Turku ja Oulu ovat yli 100 000 asukkaan kaupunkeja. Niiden alueella asuu 27 % koko maan väestöstä. Kuntien enemmistö on pieniä, alle 5 000 asukkaan kuntia. Pienimmät kunnat ovat alle 500 asukkaan saaristolukuntia.

Vuonna 2004 kuntien ja kuntayhtymien menoista 72 % oli sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen menoja. Yhteensä nämä menot olivat 20,7 miljardia euroa.

Pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin verorahoitteisuus tulee esiin kuntien rahoituksessa. Vuonna 2004 kuntien ja kuntayhtymien tuloista 13,7 miljardia euroa eli lähes puolet kertyi kuntien omista verotuloista. Ne

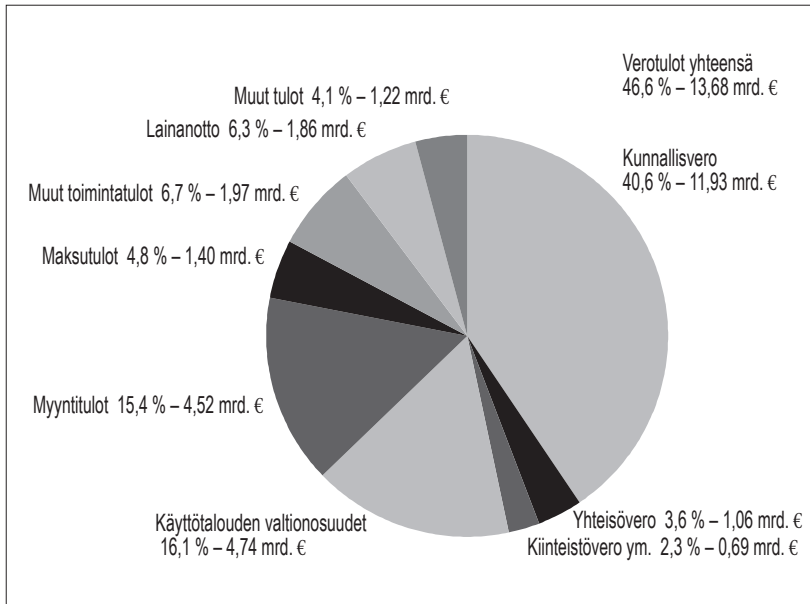
Kuvio 3.
Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset menot vuonna 2004



Lähde: Suomen Kuntaliitto 2006c

koostuivat kunnallisveron, yhteisöveron ja kiinteistöveron tuotosta. Valtio rahoitti valtionosuuksilla kuntien käyttömenoista 4,7 miljardin euroa eli 16,1%. Kuntien omat verotulot ja valtionosuudet olivat yhteensä 18,4 miljardia euroa, mikä oli 62,7 % kuntien tuloista. Palvelujen käyttäjät maksoivat kuntien tuloista vain 1,4 miljardia euroa eli 4,8 %.

Kuvio 4.
Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset tulot vuonna 2004



Lähde: Suomen Kuntaliitto 2006c

Kunnan perusominaisuudet

Kunnat ovat olemukseltaan ja perusominaisuuksiltaan kaksijakoisia. Ne ovat samalla kertaa *paikallistasolla toimivia hallinto-organisaatioita sekä paikallisyhdyskuntia ja alueyhteisöjä – eräänlaisia pienenishteiskuntia*. Seutukunnat ja maakunnat ovat kuntia laajempia alueyhteisöjä, mutta niiltä puuttuu osa kuntien hallinto-organisaation perusominaisuuksista.

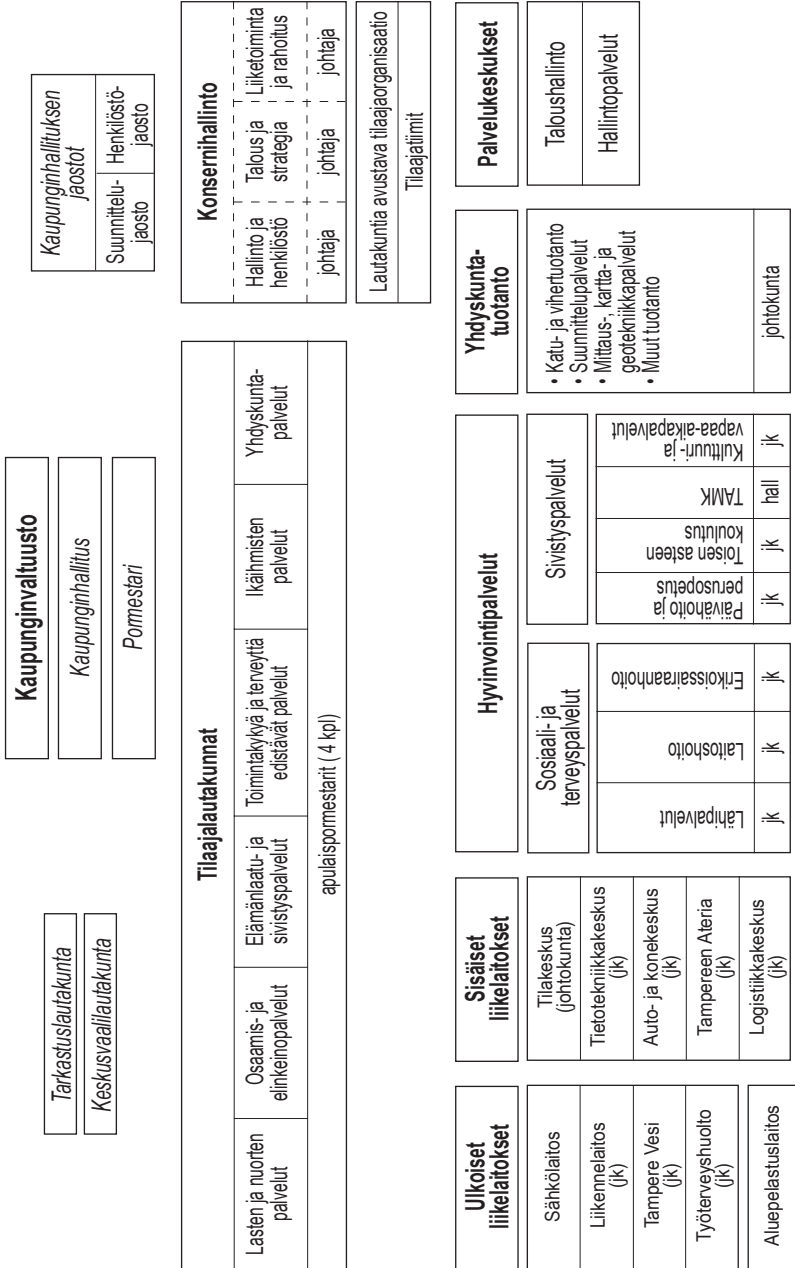
Hallinto-organisaationa ja paikallisyhdyskuntana kunnan perusominaisuudet koostuvat seuraavista osista:

Kunta hallinto-organisaationa	Kunta paikallisyhdyskuntana ja alueyhteisönä
1. hallinto- ja palveluorganisaatio	1. maantieteellinen alue sekä sen sijainti, etäisyydet ja liikenneyhteydet
2. lakisääteiset ja vapaaehtoiset tehtävät	2. fyysinen ympäristö ja luonnonolot
3. toimivalta	3. alue- ja yhdyskuntarakenne
4. taloudelliset voimavarat	4. alueellinen työnjako, tuotanto, elinkeinot, työllisyys ja kilpailukyky
5. henkilöstö ja työyhteisöt	5. väestön määrä ja väestön sosiaalinen rakenne
6. kunnallinen demokratia	6. sosiaaliset ryhmät, alueyhteisöt, intressiryhmät ja yhteistyöverkostot
7. päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmät	7. poliittiset toimijat sekä niiden muodostamat koalitiot ja valtasuhteet
8. kuntakonserni, yhteistyö- ja verkostosuhteet	8. sosiaalinen pääoma, luovuus ja ammatillinen osaaminen
9. palvelustrategiat	9. historia, arvot, kulttuuri ja identiteetti

Kunnat ovat omavastuisia talousyksiköitä, joilla on verotusoikeus toimintansa rahoittamiseksi. Valtionosuuksien avulla valtio rahoittaa osan kuntien menoista ja tasoittaa kuntien välisiä taloudellisia eroja.

Kunnan hallinto-organisaatio koostuu päätösvaltaa käyttävistä toimielimistä, johtamis- ja hallintotehtäviä suorittavista virastoista sekä palveluja tuottavista laitoksista ja kunnan omistamista yhtiöistä. Yhdessä ne muodostavat kuntakonsernin. Toimielinten jäseninä luottamushenkilöt edustavat kuntalaisia ja käyttävät kunnan päätösvaltaa. Virastojen ja laitosten henkilöstö koostuu kunnan palveluksessa olevista viranhaltijoista ja työntekijöistä. Edunvalvonta ja elinkeinopoliittikka hoidetaan yhä enemmän sidosryhmien välisten verkostosuhteiden kautta.

Kuvio 5. Tampereen kaupungin organisaatorakenne



Lähde: Tampereen kaupunki 2006

2000-luvulla kuntien hallinto-organisaatiota on uudistettu monella tavalla. Kuntalain mukaan pakollisia toimielimiä ovat vain valtuusto, hallitus ja tarkastuslautakunta. Monet kunnat ovat siirtyneet prosessiorganisaatiomalliin, jossa toiminta on jaoteltu palvelun käyttäjien elinvaiheiden mukaan. Tampereen kaupunki uudisti toimintaansa siirtymällä vuoden 2007 alussa samanaikaisesti poliittisessa johtamisessa pormestarimalliin sekä palvelujen tuottamisessa tilaaja-tuottajamalliin. Kuvio 5 kuvaa Tampereen kaupungin uutta organisaatiomallia. Siinä toiminnan ohjaus tapahtuu tilaajalautakuntien ja tuottajayksiköiden välisillä palvelusopimuksilla.

Asukkaiden kannalta kunnat ovat alueellisia pakkoyhteisöjä. Kunnan jäsenyys määräytyy vakinaisen asuinpaikan mukaan. Kotikunnassaan asukkailla on monia rooleja, joihin liittyy sekä oikeuksia että velvollisuuksia. Kotikunnassa asukkailla on oikeus saada mm. koulutus-, terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluja sekä viimesijaista toimeentuloturva. Kunnan tehtävänä huolehtia muistakin palveluista asukkaiden hyvinvoinnin ja viihtyvyyden turvaamiseksi. Asukkailla on myös oikeus äänestää kunnallisvaaleissa, saada tietoja julkisista asiakirjoista ja hakea muutosta kunnan toimielinten tekemiin päätöksiin.

Kunnan asukkaan merkittävin velvollisuus on maksaa tuloistaan kunnallisveroa ja palvelumaksuja käyttämistään palveluista. Toimielimen jäseneksi valittuna asukas on velvollinen hoitamaan myös kunnan luottamustehtäviä. Asukkaat ovat myös velvollisia noudattamaan kunnan järjestyssääntöä sekä palveluja ja asuinympäristöä koskevia päätöksiä.

Kuntalaisilla on samanaikaisesti useita eri rooleja. Roolit vaihtelevat sosiaalisen aseman, elinvaiheen, oman kiinnostuksen, koulutustason ja intressien mukaan.

Kunta on asukkailleen myös *alueyhteisö, asuinpaikka ja kotikunta*. Alueyhteisönä jokaisella kunnalla on yksilölliset ominaisuutensa, jotka liittyvät sen maantieteelliseen sijaintiin, luonnon olosuhteisiin, yhdyskuntarakenteeseen, elinkeinoihin, palveluihin, väestöön, sosiaalisiin suhteisiin, poliittiseen rakenteeseen sekä arvoihin, kulttuuriin ja historiaan. Kunnan imago, julkinen kuva, on kaikkien näiden ominaisuuksien muodostama kokonaisuus. Asukkaat kiinnittyvät alueyhteisöön ja sitä laajempaan seutu-

Kuntalaisilla on asuinkunnassaan mm. seuraavia rooleja:

<i>Kuntalaisen rooli</i>	<i>Kuntalaisen suhde asuinkuntaansa</i>
äänestäjä	vallan lähde ja toiminnan valvoja
veronmaksaja	kunnan rahoittaja, omistaja
asukas	palvelun käyttäjä, kuluttaja
luottamushenkilö	toimielinten jäsen, kunnan poliittinen päättäjä, kuntalaisten edustaja, intressien yhteensovittaja
asiakas	palvelun käyttäjä, valintojen suorittaja
osallistuja	edunvalvoja, vaatimusten esittäjä, valitusten tekijä
puolueen jäsen	poliittinen toimija, vaikuttaja, mielipiteiden ja vaatimusten kanavoija,
intressiryhmän jäsen	yhteistyökumppani, edunvalvoja, taustavaikuttaja
sidosryhmän edustaja	edunvalvoja, neuvottelukumppani, lobbari, kilpailija
viranomaistoiminnan kohde	viranomaisluvan, palvelun tai etuuden hakija, valvonnan tai tukitoimien kohde

kuntaan oman työpaikan, asumisen, kaupallisten ja kunnallisten palvelujen sekä ihmissuhteiden, sosiaalisen verkoston, kulttuurin ja kuntaa koskevien mielikuvien kautta.

Taloudelliselta kannalta on olennaista, minkälainen tuotanto- ja elinkeinorakenne paikallisyhteisössä ja sitä laajemmassa seutukunnassa on ja mikä on tuotannon kilpailukyky laajemmilla markkinoilla niin kotimaassa kuin kansainvälisesti. Kunnan ja sitä laajemman seutukunnan kilpailukyvyyn keskeisinä edellytyksinä ovat hyvän alueellisen sijainnin ohella yritysten kannattavuus sekä tutkimukseen, tuotekehitykseen ja henkilöstön koulutukseen perustuva osaamispääoma.

Kuntien toiminnan tarkoitus

Paikallis- ja aluetasolla toimiva kunnallishallinto on yleismaailmallinen ilmiö. Pohjoismaissa laajan itsehallinnon omaavat kunnat ovat keskeinen osa

järjestäytynyttä yhteiskuntaa, julkista sektoria ja hyvinvoinnin jakamisesta huolehtivaa pohjoismaista hyvinvointivaltiota. Kuntien toiminta koostuu seuraavista tehtävistä:

1. *hyvinvointi- ja palvelutehtävät*
 - laaja vastuu asukkaiden hyvinvoinnista
 - lakisääteisten peruspalvelujen tuottaminen tai järjestäminen asukkaille
 - muut vapaaehtoiset tehtävät
2. *edunvalvonta- ja kehittämistehtävät ja niihin liittyvät hallintasuhteet*
 - kuntaorganisaation ja palvelustrategioiden kehittäminen
 - paikallisyhdyskunnan etujen valvonta
 - yhteistoimintasuhteiden, verkostojen ja kumppanuuden edistäminen
 - elinkeinojen, kilpailukyvyyn ja osaamisen edistäminen
3. *demokratia- ja poliittinen johtamistehtävä*
 - asukkaiden itsehallinnon ja kansanvallan toteuttaminen
 - poliittisen vallan jakaminen ja henkilöiden valinta poliittisiin tehtäviin
 - arvojen ja etujen yhteensovittaminen, kunnan tahdonmuodostus
 - kunnan toiminnan strateginen johtaminen, seuranta ja valvonta
 - voimavarojen kohdentaminen, kunta- ja palvelustrategioiden määrittely
 - poliittinen vastuu kunnan toiminnasta ja sen johtamisesta
4. *valtion osoittamat hallinto- ja viranomaistehtävät*
 - toiminta paikallisviranomaisina ja lainsäädännön toimeenpanijoina käyttämällä julkista valtaa valtion ohjauksen alaisuudessa
 - kohteena mm. ympäristö-, yhdyskunta-, koulutus- sekä terveys ja sosiaalasiat

Pohjoismaissa kunnilla on laaja tehtäväkenttä asukkaiden hyvinvoinnin turvaamisessa, yhdyskuntien ja elinkeinotoiminnan kehittämisessä sekä ympäristöön liittyvissä kysymyksissä. Paikallis- ja aluetasolla kunnallishallinto tarjoaa asukkaille kanavan itsehallinnon ja kunnallisen demokratian toteuttamiseen. Näiden perustehtävien ohella kunnilla on monia valtion niille osoittamia hallinto- ja viranomaistehtäviä.

Kuntien lakisääteiset palvelutehtävät

Kuntien hyvinvointi- ja palvelutehtävänä on lakisääteisten peruspalvelujen tuottaminen tai niiden järjestäminen asukkailleen. Peruspalvelut liittyvät koulutukseen, sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä teknisiin palveluihin ja yhdyskunnan rakentamiseen.

Koulutuspalveluihin sisältyy kuusivuotiaiden esikoulu, yhdeksänvuotinen peruskoulu sekä toisen asteen koulutusmuotoina lukio ja ammatillinen koulutus. Toisena asteen koulutuksen jälkeen oppilas voi hakeutua ammattikorkeakouluun, joista suurin osa on kuntien ylläpitämiä.

Kunnat ylläpitävät kirjastoja ja kansalaisopistoja. Teatterit, orkesterit, museot, kulttuurikeskukset ja musiikkioppilaitokset ovat joko kuntien omistamia tai osaksi kuntien rahoittamia. Myöskin nuorisotyö ja liikunta- paikkojen ylläpito kuuluvat kuntien tehtäviin.

Sosiaalipalvelut ulottuvat lasten päivähoidosta vanhustenhuoltoon. Alle kouluikäisille lapsille on säädetty subjektiivinen oikeus päivähoitopaikan tai kotihoidon tuen saamiseen. Muita sosiaalipalveluja ovat kotipalvelut, tukipalvelut, asumispalvelut, laitoshoido sekä omaishoidon tuki. Niiden avulla pyritään tukemaan vanhusten omatoimisuutta ja kotona asumista. Vammaisten ja muiden erityisryhmien palvelut kuuluvat myös kuntien tehtäviin. Lastensuojelu ja viimesijainen toimeentulotuki ovat kuntien perinteisiä tehtäviä. Sosiaalityön, tukityöllistämisen ja kuntouttavan työtoiminnan avulla kunnat pyrkivät estämään syrjäytymistä ja huono-osaisuuden kasautumista.

Terveydenhuolto on kuntien tärkeimpiä tehtäviä. Perusterveydenhuollon palvelut tuotetaan terveyskeskuksissa. Kuntien omistamat sairaanhoitopiirit tuottavat erikoissairaanhoidon palveluja keskus- ja aluesairaaloissa.

Perusterveydenhuollon tehtävät koostuvat sairaankuljetuksesta, hammashuollosta, kouluterveydenhuollosta sekä äitiys- ja lastenneuvolatoiminnasta. Myöskin ympäristöterveydenhuolto ja eläinlääkintähuolto ovat kuntien vastuulla.

Kunnat ovat vastuussa myös elinympäristöön ja yhdyskuntatekniikkaan liittyvistä asioista. Maankäytön suunnittelun, rakentamisen valvonnan ja ympäristölupien myöntämisen avulla kunnat ohjaavat ja valvovat ympäristöön kohdistuvia toimia. Katujen, puistojen, ulkoilualueiden sekä eri palvelujen tarvitsemien toimitilojen rakentaminen ja kunnossapito kuuluvat kuntien vastuulle. Vesihuollon, viemäroinnin ja jätehuollon kunnat ovat järjestäneet kunnallisen liikelaitoksen tai osakeyhtiön avulla. Viime vuosina monet kunnat ovat myyneet omistamansa sähköyhtiöiden osakkeet.

Näiden lakisääteisten palvelujen ja yhdyskuntatekniikkaan liittyvien tehtävien lisäksi kunnat hoitavat myös vapaaehtoisia, itsehallintoon kuuluvia tehtäviä. Niiden tarkoituksena on mm. asuinympäristön viihtyvyyden lisääminen sekä työllisyyden ja alueellisen kilpailukyyn edistäminen.

Kunnat osana julkista hallintoa

Seuraavaksi tarkastellaan kuntien asemaa julkisen hallinnon osana. Julkisen hallinnon näkökulmasta kunnat ovat paikallistasolla toimivia *hallinto-organisaatioita*, jotka käyttävät alueellaan itsehallintoa sekä lainsäädännöllä niille osoitettua julkista valtaa. Kuntayhtymien avulla kunnat hoitavat myös alueellisia palvelu- ja kehittämistehtäviä.

Seuraava taulukko kuvaa kuntien ja niiden yhteistoimintamuotojen asemaa eri hallintotasoilla.

Ylimmät valtioelimet ja valtion keskuhallinto ohjaavat kuntien toimintaa lainsäädännön, rahoituksen ja informaatio-ohjauksen keinoin. Eduskunnan säätämä lainsäädäntö määrittää kuntien itsehallinnollisen aseman, kuntien lakisääteiset tehtävät ja niihin liittyvän toimivallan. Lainsäädännöllä valtio määrittelee myös kunnallisveron, valtionosuuksien ja palvelumaksujen perusteet.

Suomen Kuntaliitto valvoo kuntien etua lakien säätämisessä ja yhteiskuntapolitiikan linjauksissa. Kuntaliitto ylläpitää kuntien hyväksi myös laajaa kehittämis-, koulutus- ja konsultointitoimintaa. Kunnallinen työmarkkinalaitos edustaa kuntatyönantajia virka- ja työehtosopimusneuvotteluissa.

*Taulukko 1.
Julkinen hallinto eri hallintotasoilla*

1. Keskushallinto	
1.1. <i>Ylimmät valtioelimet</i>	
<ul style="list-style-type: none"> - eduskunta - KHO, KO - tasavallan presidentti - valtioneuvosto 	<ul style="list-style-type: none"> - lainsäädäntövalta - tuomiovalta - toimeenpanovalta - hallitusvalta, yhteiskunta politiikan johtaminen
1.2. <i>Valtion keskushallinto</i>	
<ul style="list-style-type: none"> - ministeriöt - hallinnolliset keskusvirastot: - asiantuntijavirastot: - tutkimuslaitokset: - valtion liikelaitokset: - valtion yhtiöt - Kansaneläkelaitos 	<ul style="list-style-type: none"> - hallintosektoreiden johtaminen - esim. verohallitus - esim. opetushallitus, Stakes - esim. VATT, Työterveyslaitos - esim. tieliikelaitos, metsähallitus - esim. Yleisradio Oyj, Veikkaus Oyj - sosiaaliturvan toimeenpano
1.3. <i>Kuntien valtakunnallinen yhteistoiminta</i>	
<ul style="list-style-type: none"> - Suomen Kuntaliitto - Kunnallinen työmarkkinalaitos - Efektia Oy, Audiator Oy 	<ul style="list-style-type: none"> - neuvonta-, edunvalvonta- ja kehittämistehtävät - virka- ja työehtosopimukset - keskitetty palkkahallinto - konsultti- ja tilintarkastustoiminta

jatkuu

Aluehallinto koostuu valtion aluehallinnosta ja kuntien yhteistoimintamuodoista. *Valtion aluehallintoa* uudistettiin 1990-luvulla. Uudistukseen sisältyi työvoima- ja elinkeinokeskusten (TE-keskukset) perustaminen, läänien lukumäärän supistaminen ja aluejakojen yhtenäistäminen. Näiden uudistusten jälkeenkin aluehallinto on hajanainen ja sekava.

2. Aluehallinto

2.1. Valtion aluehallintoviranomaiset

- | | |
|---------------------------------------|---|
| - lääninhallitukset: 6 kpl | - yleishallinto, poliisi-, syyttäjä-,
ulosotto- ja rekisterihallintotehtävät |
| - tuomioistuimet | - hallinto-oikeudet, hovioikeudet |
| - valtion piirihallinto | |
| - alueelliset ympäristökeskukset | 13 kpl |
| - TE-keskukset | 15 kpl |
| - lääninverovirastot | 8 kpl |
| - ympäristölupavirastot | 3 kpl |
| - työsuojelupiirit | 11 kpl |
| - hätäkeskusalueet | 13 kpl |
| - Kansaneläkelaitoksen vakuutuspiirit | |

2.2. Alueelliset kuntayhtymät kuntien yhteistoimintana

- | | |
|------------------------------|------------------------------------|
| - sairaanhoitopiirit, 20 kpl | - erikoissairaanhoito |
| - koulutuskuntayhtymät | - ammatillinen koulutus |
| - erityishuoltopiirit | - vajaamielishuolto, vammaishuolto |
| - maakuntien liitot, 20 kpl | - aluekehitystoiminta |

2.3. Kuntien muu alueellinen yhteistoiminta

- | | |
|---|--------------------------------------|
| - seutukuntayhteistyö | - seutukuntahallinnon kokeilut |
| - kunnalliset yhtiöt | - esim. jätehuolto, elinkeino-yhtiöt |
| - muu sopimusperusteinen yhteistoiminta | - kumppanuus, verkostot, hallinta |

jatkuu

Valtion aluehallintoviranomaisia ovat lääninhallitukset, TE-keskukset, alueelliset ympäristökeskukset, lääninverovirastot, ympäristölupavirastot ja työsuojelupiirit. Lääninhallitus on alueensa monialainen valtion asiantuntijavirasto. Lääninhallitukset seuraavat ja arvioivat, miten kunnat hoitavat lakisäätöisiä tehtäviään. TE-keskukset hoitavat työvoima- ja elinkeinokysymyksiin liittyviä neuvonta- ja kehittämispalveluja. TE-keskukset ovat EU-

3. Paikallishallinto

3.1. Valtion paikallishallinto

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - kihlakunnat 90 kpl - käräjäoikeudet - erillinen paikallishallinto - Kansaneläkelaitos | <ul style="list-style-type: none"> - yleishallinto, poliisilaitos, syyttäjät, ulosotto toiminta, maistraatti (rekisterihallinto ja holhousasiat) - alioikeudet - vero toimistot - työvoimatoimistot - oikeusaputoimistot - tullin paikallistoimistot - Kelan paikallistoimistot |
|--|--|

3.2. Kunnallishallinto

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - kunnat ja kaupungit - paikalliset kuntayhtymät - kuntien sopimusperusteinen yhteistoiminta - kumppanuus ja hallinta | <ul style="list-style-type: none"> - peruskunnat - kansanterveysyö - ammattikoulut - elinkeino- ja aluekehystoiminta - yhteiset virat - ostopalvelut - kunnalliset yhtiöt - kumppanuus ja verkostot - kehittämishankkeet |
|--|---|

rahoituksen asiantuntijoita ja yhteisöaluepolitiikan kehittäjiä. TE-keskukset myöntävät EU-rahoituksen kehittämishankkeisiin. Alueellisten ympäristökeskusten tehtäviin kuuluvat ympäristön- ja luonnonsuojelu, ympäristön ja alueidenkäyttö, rakentaminen ja asuminen.

Maakuntien liitot ja alueelliset kuntayhtymät ovat kuntien alueellista yhteistoimintaa. Maakuntien liitot toimivat aluekehitys- ja maakuntakaavoitusviranomaisina. Ne ovat myös alueensa yhteisen tahdon muodostajia sekä maakunnan johtavia suunnittelu- ja edunvalvontayksikköjä, jotka edistävät maakunnan henkistä ja aineellista hyvinvointia. EU-jäsenyyden aikana

maakuntien liitot hoitavat alueiden kehittämiseen liittyviä kansainvälisiä yhteyksiä ja osallistuvat EU:n aluepolitiikan kehittämiseen.

Kuntien perustamat kuntayhtymät huolehtivat alueellisista terveydenhuolto-, sosiaali- ja koulutuspalveluista. Sairaanhoidopiirit tuottavat alueellaan erikoissairaanhoidon palveluja ja koulutuskuntayhtymät ylläpitävät ammatillisia oppilaitoksia ja ammattikorkeakouluja. Erityishuoltopiirit tuottavat palveluja kehitysvammaisille, invaliideille ja kuuroille.

Paikallistason hallinto jakautuu kunnallishallintoon, kuntien paikalliseen yhteistoimintaan ja valtion paikallishallintoon. Seutukuntayhteistyö, seutukuntahallintokokeilut, kaupunkiseutujen verkostot, kunnalliset yhtiöt sekä kumppanuuden erilaiset muodot ovat kuntien uusia yhteistoimintamuotoja. Lisäksi monissa kunnissa selvitetään kuntaliitoksen etuja ja haittoja.

Valtion paikallishallinto koostuu kihlakunnista, vero- ja työvoimatoimistoista. Kihlakunnat hoitavat yleishallintotehtävien lisäksi poliisi-, syyttäjä-, ulosotto- ja rekisterihallintotehtäviä. Kelan paikallistoimistot myöntävät sosiaaliturvaetuuksia.

Suomessa julkisen hallinnon ongelmat ovat liittyneet keskushallinnon, aluehallinnon ja paikallishallinnon välisiin ohjaus- ja toimivaltasuhteisiin, valtion keskitetyn ohjauksen ja paikallisen itsehallinnon väliseen kilpailuun, tehokkuuden, demokratian ja oikeudenmukaisuuden yhteensovittamiseen sekä eri hallinnon alojen eriytymiseen ja niiden yhteensovittamiseen. Kuntien kannalta erityisenä ongelmana on ollut alue- ja seutuhallinnon hajanaisuus sekä eri viranomaisten hallinnollisten rajojen sekavuus. Muista länsimaista poiketen meiltä puuttuu alueelliseen itsehallintoon perustuva ja alueellisia palvelutehtäviä suorittava maakuntahallinto.

1990-luvulla julkista hallintoa on uudistettu kaikilla hallintotasoilta. Keskushallinnossa uudistukset ovat kohdistuneet valtioneuvostoon, eri ministeriöihin, hallinnollisiin keskusvirastoihin, valtion liikelaitoksiin sekä valtion yhtiöihin. Aluehallinnon uudistukset ovat kohdistuneet mm. lääninhallituksiin, TE-keskuksiin ja ympäristökeskuksiin. Valtion paikallishallinnossa uudistukset ovat kohdistuneet kihlakuntien ja käräjäoikeuksien toimintaan. Kainuussa on menossa maakuntahallinnon kokeilu.

Kuntien ja valtion väliset suhteet

Kunnallishallinnon erityispiirteenä on kuntien itsehallinnollinen asema ja erillisuus valtion organisaatiosta. Toisaalta valtio ohjaa monin tavoin kuntien toimintaa lakisääteisten tehtävien suorittamisessa. Taustalla on pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli, jonka tarkoituksena on edistää tasa-arvoa ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta verovaroin rahoitettujen ja kaikille tarkoitettujen universaalisten peruspalvelujen avulla. Valtion ohjauksen tarkoituksena on turvata kaikille kansalaisille kuntien tuottamat peruspalvelut asuinpaikasta ja omasta maksukyvyistä riippumatta.

Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiomallissa kuntien ja valtion väliset suhteet koostuvat seuraavista toisiinsa liittyvistä osatekijöistä:

1. *kuntien ja valtion välinen tehtävienjako:*
kuntien lakisääteiset tehtävät
2. *kuntien ja valtion välinen kustannusten jako:*
peruspalvelujen rahoituksen jakaminen kuntien, valtion ja palvelujen käyttäjien kesken
kunnallisverotuksen ja valtionosuuksien perusteet,
yhteisöveron jako-osuudet,
kiinteistöveron perusteet
3. *päätösvallan jako kuntien ja valtion kesken:*
päätösvallan keskitys tai hajautus;
paikallisen ja alueellisen itsehallinnon laajuus
4. *kuntiin kohdistuva valtion ohjaus ja valvonta:*
ohjauksen erilaiset muodot ja niiden sitovuus

Kuntien ja valtion välinen tehtävienjako määrittää kuntien lakisääteiset tehtävät. Kustannusten jako puolestaan osoittaa, missä suhteessa valtio osallistuu näiden lakisääteisten tehtävien rahoittamiseen valtionosuuksien avulla. Kuntien kannalta tehtävien ja kustannusten jaon tulisi olla tasapainossa keskenään niin, että kunnilla olisi taloudelliset mahdollisuudet lakisääteisten

tehtävien suorittamiseen. Päätösvallan jako kuntien ja valtion kesken sekä muut ohjaussuhteet vaikuttavat siihen, missä määrin kunnat voivat käyttää omaa päätösvaltaa lakisääteisten tehtävien suorittamisessa.

1990-luvulle saakka valtio ohjasi kuntien toimintaa lakisääteisiä tehtäviä koskevien erityislakien, tehtäväkohtaisten valtiosuukien ja yksityiskoh- taisen valvonnan avulla. Kuntien ohjausta ja valvontaa suorittivat sektori- ja tehtäväkohtaisesti eri ministeriöt, niiden alaiset keskusvirastot ja lääninhal- litukset. Keskitetyn ohjauksen aikana kunnat muuttuivat itseshallinnollisista yhteisöistä valtion agenteiksi, jotka vastasivat paikallistasolla lakisääteisten palvelujen tuottamisesta ja erilaisten viranomaistehtävien hoitamisesta.

1990-luvulla päätösvallan hajauttaminen lievensi valtion ohjausta ja laajensi kuntien päätösvaltaa oman hallintonsa järjestämisessä ja palvelujen tuottamisessa. Päätösvallan hajautuksen ansiosta kunnat pystyivät lamavuo- sina sopeutumaan valtiosuukien leikkauksiin. Lamavuosien jälkeen kun- nat uudistivat toimintaansa tulosjohtamisen, uusien palvelustrategioiden ja erilaisten yhteistoimintamuotojen tarjoamilla keinoilla.

Keskitetyn ohjauksen väljentyessä valtio on varmistanut kansalaisten yhdenvertaisuuden ja alueellisen tasa-arvon toteutumisen säätämällä tietyt peruspalvelut ja etuudet kansalaisten subjektiivisiksi oikeuksiksi. Valtion ta- lousarvioon sisältyvä peruspalveluohjelma määrittää kuntien velvoitteet ja niihin osoitettavat taloudelliset voimavarat. Muutoin valtion ohjauskeinot rajoittuvat yleisen talouspolitiikan johtamiseen sekä erilaisten laatusuositus- ten ja muun informaatio-ohjauksen antamiseen.

Yksityiskohtaisemmin yhteiskunnan muutosta ja hyvinvointivaltion toimintaa tarkastellaan 2. luvussa.

Eri näkökulmat kunnallistieteellisen tarkastelun rikkautena

Kunnallistieteellisen tutkimuksen perusideana on tarkastella koko kun- nallishallinnon asemaa ja eri kuntien toimintaa useista eri näkökulmista. Poliittisen, oikeudellisen ja taloudellisen näkökulman lisäksi tarkastelu voi

kohdistua kuntien toiminnan strategiisiin, sosiaalipoliittisiin ja alueellisiin kysymyksiin.

Kunnallispoliittisesta näkökulmasta tutkimus kohdistuu mm. kuntien asemaan, kunnalliseen itsehallintoon, kunnalliseen demokratiaan, poliittiseen johtamiseen sekä kuntien aikaansaannoksiin kuntayhdyskuntien kehittämisessä ja kuntalaisten peruspalvelujen järjestämisessä. Kuntien tulevaisuutta koskevien visioiden, arvojen ja tavoitteiden tulisi täsmentyä kunnallisen itsehallinnon ja yhteisöllisen tahdonmuodostuksen kautta.

Oikeudellinen tarkastelu kohdistuu oikeusnormeihin, jotka säätelevät mm. kuntien ja valtion suhteita, kuntien lakisääteisiä tehtäviä sekä kunnan asukkaiden asemaa. Oikeudellinen tarkastelu voi kohdistua myös kuntien toimielinten ja viranhaltijoiden toimivaltaan, päätöksentekoprosessiin sekä eri toimijoiden välisiin sopimuksiin. Toiminnan uudet organisointitavat ja palvelustrategiat sisältävät julkisoikeudellisten kysymysten ohella entistä enemmän yksityisoikeudellisia piirteitä. Oikeudellisesta näkökulmasta arviointiperusteina on kuntien toiminnan laillisuus sekä kansalaisten oikeuksien ja oikeusturvan toteutuminen.

Taloudellinen tarkastelu voi kohdistua kansainväliseen työnjakoon ja kilpailukyyn, koko kansantalouden ja eri alueiden toimintaan sekä kuntien talouteen. Huomio kohdistuu myös talouden kasvuun, työllisyyteen, resurssien kohdentamiseen, palvelutoiminnan tehokkuuteen sekä väestön taloudelliseen hyvinvointiin. Taloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna palvelujen rahoituksen turvaaminen edellyttää kuntien kilpailukyyn vahvistamista ja tuottavuuden lisäämistä palvelujen tuottamisessa. Tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden sekä julkisen vallan ja markkinoiden yhteensovittaminen ovat taloudellisen tarkastelun ohella kunnallispoliittisen tarkastelun peruskysymyksiä.

Kuntien toimintaa voidaan tarkastella myös *organisaatio-, johtamis- ja hallintonäkökulmasta*. Silloin huomio kohdistuu toiminnan organisointiin, johtamiseen ja tulokellisuuteen. Julkisen hallinnon ja sen suorittaman viranomaistoiminnan ohella tarkastelun kohteena voivat olla henkilöstöön ja työyhteisöihin liittyvät kysymykset sekä erilaiset verkosto-, kumppanu-

us- ja yhteistyösuhteet. Hierarkisen ohjauksen sijasta tällaisen toiminnan johtaminen perustuu toimijoiden tasavertaisuuteen ja niiden välisten suhteiden hallintaan (governance). EU:n sisämarkkinoilla kuntien toimintaa tulee tarkastella myös monitasohallinnan (multi-level governance) näkökulmasta. Toimintaa arvioidaan tehokkuuden ja laillisuuden lisäksi toiminnan laadun, vaikuttavuuden tai tuloksellisuuden perusteella.

Kuntien toiminnan tarkoitusta ja sen vaikutuksia voidaan lähestyä myös *sosiaalipoliittisesta näkökulmasta*. Silloin tarkastellaan mm. yhteiskunnan tilaa, eri väestöryhmien elinoloja ja niihin liittyviä sosiaalisia ongelmia. Palvelu- ja hyvinvointitehtävän mukaan kuntien keskeisenä tarkoituksena on kuntalaisten hyvinvoinnin turvaaminen ja erilaisten sosiaalisten ja taloudellisten ongelmien lievittäminen. Keinot ulottuvat lakisäateisten koulutus-, terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelujen tuottamisesta viimesijaisen toimeentulotuen jakamiseen sosiaalityöhön sekä pitkäaikaistyöttömien syrjäytymistä ehkäiseviin aktivointi- ja tukitoimiin.

Alueellinen näkökulma kohdistuu alueellisen työnjaon muutoksiin ja alueiden kehittämiseen. Kuntien välinen eriarvoisuus uhkaa laajentua, kun tietoyhteiskuntakehitys ja kansainvälistyminen johtavat tuotannon ja työpaikkojen keskittymiseen suurimpiin keskuksiin ja niiden ympärillä oleville kehittyville alueille. Uudet haasteet liittyvät työllisyyden parantamiseen ja alueiden kilpailukyvyn edistämiseen tutkimukseen, tuotekehitykseen ja työvoiman koulutukseen suunnatuilla toimilla.

Alueellisina yhdyskuntina ja ympäristöviranomaisina kunnilla on myös fyysiseen ympäristöön sekä maankäyttöön ja yhdyskuntarakentamiseen liittyviä tehtäviä. Niiden tarkastelu edellyttää *yhdyskuntatekniikan näkökulmaa*.

Edellä kuvatut näkökulmat edustavat kuntien asemaan liittyviä erilaisia perusideoita ja -käsitteitä eli paradigmoja. Yhdessä ne auttavat jäsentämään laaja-alaisen ja monipuolisen kuvan kuntien asemasta ja toiminnasta. Näkökulmat tarjoavat myös välineitä kuntien toiminnan arviointiin ja tulevaisuuden kehityslinjoiden hahmottamiseen.

Lähteet

- Oulasvirta, Lasse & Brännkärr, Christer (2001) Toimiva kunta. Vantaa: Kuntakoulutus Oy.
- Kansaneläkelaitos (2002) Kansaneläkelaitoksen toiminta. URL: <http://www.kela.fi>.
- Maakuntien liitot (2002) Maakuntien liitot ja niiden tehtävät. URL: <http://www.reg.fi/>.
- Rönkkö, Pentti (2000) Kunnallishallinto ja hyvinvoinnin kansallinen strategia. Teoksessa: Hoikka, Paavo (toim.) Kunnat 2000-luvun kynnyksellä. Tampere: TAJU.
- Sisäasianministeriö (2002) Hallinnon rakenne. URL: <http://www.intermin.fi/>.
- Suomen Kuntaliitto (2002) Kuntien organisaatio ja tehtävät. URL: <http://www.kuntaliitto.fi/>.
- Suomen Kuntaliitto (2006a) Kuntien lukumäärä 1920–2006. URL: <http://www.kunnat.net/binary.asp?guid=41A537E8-9F9A-48C5-AFB2-074384A6DD85&field=image>. Käytetty 25.9.2006
- Suomen Kuntaliitto (2006b) Asukasluvut ja asukastiheys. URL: http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;374;36984;822;59138. Käytetty 25.9.2006
- Tampereen kaupunki (2006) Toimintamallin uudistus URL: <http://www.tampere.fi/hallinto/toimintamallinuudistus/index.html>. Käytetty 25.9.2006.
- Tie julkisiin palveluihin (2002) Valtion alue- ja paikallishallintoviranomaiset. URL: http://www.suomi.fi/suomi/julkishallinnon_organisaatiot_ja_virastot/.
- Tilastokeskus (2002) Kuntarakenne. URL: <http://www.tilastokeskus.fi/>.

1.2. Kunnallinen itsehallinto

Itsehallintoa esiintyy maassamme monessa muodossa. Kun puhutaan kunnallisesta itsehallinnosta, voidaan sillä pelkistetysti sanoen tarkoittaa paikallisen väestön oikeutta päättää omavastuisesti omista asioistaan.

Suomi on kunnallisvaltio. Kaksi kolmasosaa julkisesta palvelutuotannosta on kunnallisen itsehallinnon hoidossa. Maamme poikkeaa tässä suhteessa varsin merkittävästi monista Euroopan valtioista, sillä Suomessa kuntatason tai kuntien yhteenliittymien hoidossa on senkaltaisia asioita, joista muissa maissa vastaavat laajemmat yksiköt, kuten maakunnat.

Sanotulla seikalla on omat merkittävät etunsa. Itsehallintoperusteisesti toimivat kunnat ovat periaatteessa parempaan kansalaisvaikuttamiseen nojaavia, päätöksenteko toteuttaa läheisyysperiaatetta ja maahan ei ole tarvinnut luoda uutta väliportaan hallintotasoa.

Aina 1980-luvun lopusta lähtien on toteutettu kunnallisen itsehallinnon vahvistamiskehitystä (vapaakuntakokeilu, sääntelyn purku, valtionosuusuudistukset). Kunnallisen itsehallinnon riippuvuus valtiosta on kuitenkin myös tosiasiallisesti kasvanut, sillä valtion taholta määrätään yhä suuremmissä määrin niin kuntien tehtävät kuin tuloperustakin. Laajan oikeudellisen kompetenssin vastapainona on supistunut taloudellinen liikuma-ala.

Vahva valtio suhteessa kunnalliseen itsehallintoon on säilyttänyt asemansa viime vuosien merkittävien reformienkin jälkeen. Esimerkiksi perustuslain uudistuksen yhteydessä kunnallisen itsehallinnon asemaan ei tehty periaatteellisia muutoksia.

Kunnallisen itsehallinnon toimintakyvyn kannalta kansalaisten omakohtainen kiinnostus ja vastuunottohalukkuus ovat keskeiset reunaehdot. Suomessa tätä koskeva kansalaisyhteiskuntakehitys on jäänyt varsin vähäiselle huomiolle käytännön kannalta, siitäkin huolimatta että esimerkiksi valtionhallinnon ja kuntien neljän vuoden ajan toteuttamassa osallisuushankkeessa (ks. hankkeesta lähemmin jäljempänä) pyrittiin luomaan uutta kansalaisosallistumis- ja vaikuttamiskulttuuria.

Valtion rooli uudessa, yhdentyvässä Euroopassa on niin'ikään seikka, jolla on merkitystä kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Valtiota koskevassa keskustelussa monissa maissa katsotaan olevan tarpeen siirtyä ”vanhasta” sosiaalivaltiosta uudentyypoiseen, ”aktivoivaan” valtioon (esim. Ladeur 2001). Uuden valtion katsotaan olevan välttämätöntä toimia enemmän kansalaisyhteiskunnan ehdoin. Tällä vaatimuksella on varmasti vaikutusta myös Suomen hallintokeskeiseen palvelu- ja toimintajärjestelmään.

Seuraavassa tarkastellaan kunnallisen itsehallinnon roolia ja asemaa erityisesti siltä kannalta, millaisia muutospiriteitä kuntiin on kohdistumassa niin hallintoyksiköinä, palvelutuottajina kuin kansalaisten demokraattisen vaikuttamisen perusyksiköinä.

Kunnallisen itsehallinnon sisältö ja perustuslainsuojat

Myös Suomen oikeusjärjestyksen osana (lokakuusta 1991 lähtien) olevan Euroopan neuvoston paikallisen eli kunnallisen itsehallinnon peruskirjan 3. artiklassa annetaan onnistunut määritelmä kunnallisen itsehallinnon sisällöstä:

”Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten (=kuntien) oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.”

Peruskirjan voimaansaattaminen merkitsi tärkeää kunnallisen itsehallinnon aseman vahvistumista. Eräiltä osin se vaikutti aiempaan lainsäädäntö- ja hallintoajatteluun (esim. siten, että kunnalliseen itsehallintoon kuuluu oikeus itse määrätä organisaatiostaan). Suomen lainsäädännön kehittämisen kannalta ovat olleet merkittäviä erityisesti peruskirjan 6. artikla, jossa korostetaan kuntien oikeutta itse päättää sisäisestä hallintorakenteestaan, 9. artikla, jossa korostetaan kuntien omaa harkintavaltaa siitä huolimatta, että valtio avustaa jotain toimintaa valtionosuuksien muodossa, sekä 11. artikla, jos-

sa korostetaan kuntien riittävän oikeussuojan tarvetta (ks. esim. Pöyhönen 1996).

Peruskirja oli merkittävä erityisesti kunnallishallinnon peruslain eli kuntalain (365/95) säätämisen mallina (ks. KM 1993:33). Tämä näkyy esim. siten, että pakolliset organisaation muotoa koskevat säännökset on jätetty vähimpään mahdolliseen.

Vaikka Suomi saattoikin peruskirjan voimaan ilman varaumia, ei se kuitenkaan tarkoita, että kansallinen lainsäädäntö tai hallintokäytäntö välttämättä olisivat peruskirjan tavoitteellisten säännösten mukaisia. Konkreettisen esimerkin tarjoaa vaikkapa 9. artikla, jossa edellytetään, että kuntien taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muussa laissa.

Kunnallisella itsehallinnolla on perustuslainsuoja. Aiemmassa Suomen Hallitusmuodon 51.2 §:ssä säädetyt asemesta kunnallinen itsehallinto perustuu nyt 1.3.2000 voimaan tulleeseen Suomen Perustuslain (731/99) 121 §:ään:

”Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto

Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriin koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.”

Perustuslain 14 §:ssä säädetään lisäksi oikeudesta äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä. Oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla.

Kunnallisen itsehallinnon kannalta uutta perustuslakia voidaan pitää merkittävänä. Jo vuosien ajan on nimittäin pyritty saattamaan kunnallisen

itsehallinnon perustuslaillinen asema vahvemmaksi. Perustuslaissa on nyt kirjattu kuntien verotusoikeus ja periaate, jonka mukaan kuntien tehtävistä säädetään lailla. Muutokset eivät kuitenkaan tosiasiallisesti merkitse laajenusta perinteiselle itsehallinnon alaa koskevalle käsitykselle (perustuslaki-valiokunnan tulkinnassa ja oikeuskirjallisuudessa jo aiemmin esitetylle). Perustuslain uudistamisen yhteydessä ei siis kunnallisen itsehallinnon perustuslaillinen ala laajentunut.

Merkittävänä puutteena on pidettävä ns. rahoitusperiaatteen jäämistä pois perustuslaista. Sen mukaisesti tulisi lainsäädäntöä annettaessa vastata siitä, että kunnilla on myös riittävät taloudelliset edellytykset vastata uusista velvoitteista. Tätä voidaan katsoa paikallisen itsehallinnon peruskirjankin edellä viitatun artiklan edellyttävän.

Kunnan ja valtion väliset suhteet oikeudellisesta näkökulmasta

Valtion ja kuntien välinen työn- ja tehtävienjako on varsin epäyhtenäisesti muodostunut. Ei ole olemassa selkeää jakoa niihin tehtäviin, jotka kuuluvat paikallistason hoidettavaksi ja toisaalta niihin, jotka kuuluvat valtiolle. Lainsäädäntökehitys on vähitellen johtanut siihen, että kansalaisten palvelujen järjestäminen on kuntien vastuulla.

Vastuunjaon epäselvyyden ohella vastuun päällekkäisyys on tietty ongelma. Perusoikeusuudistuksen (Suomen Hallitusmuodon muutos 969/95) yhteydessä perustuslain tasolla otettiin käyttöön uusi termi ”julkinen valta”. Sillä tarkoitetaan niin valtion kuin kuntien viranomaisia (esim. nyt voimassa olevan Suomen perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet).

Kunnan ja valtion välisten suhteiden kannalta lääninhallituksella on perinteisesti ollut tärkeä merkitys. Vuoden 1995 kuntalain käsittelyn yhteydessä eduskunta muutti valtio–kunta-suhdetta tältä osin selvästi kuntien itsehallintoa korostavaan suuntaan. Eduskunta katsoi, ettei laajaa kuntiin kohdistuvaa lääninhallitusten oma-aloitteista yleisvalvontaa laajoine

tiedonsaantioikeuksineen ”ole pidettävä kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta hyväksyttävänä, eikä muutoinkaan tarpeellisenä” (hallintovaliokunnan mietintö 18/1994 vp). Itsehallinnon lähtökohdasta nousee periaate, jonka mukaisesti itsehallintoyhteisöön (kuntaan) voidaan kohdistaa ainoastaan laillisuusvalvontaa.

Lääninhallituksille kuuluu kuitenkin joitakin erityislainsäädännön nojalla annettuja valvontavaltuuksia (esim. pelastustoimilain 16 §). Huh-tikuusta 2000 voimaan tulleen muutetun lääninhallituslain (348/2000) 2 §:n mukaan lääninhallitus arvioi asianomaisten ministeriöiden ohjaukses-sa alueellisesti toimialansa peruspalveluja. Lainmuutos ei kuitenkaan ole synnyttänyt lääninhallituksille minkäänlaista kuntiin kohdistuvaa valvon-taoikeutta, kuten eduskunnan hallintovaliokunta on korostanut (hallinto-valiokunnan mietintö 8/2000 vp). Peruspalvelujen arviointi on pidettävä selkeästi erillään lääninhallituksen eräillä toimialoilla erityislainsäädännön nojalla suorittamasta valvonnasta.

Valtion ja kuntien väliset suhteet muuttuvat myös yhdentymiskehityk-sen seurauksena. Kun valtio ”menettää” toimivaltuuksiaan ylikansalliselle taholle (EU:lle) ja toisaalta paikallistasolle, näkyy selkeämmin työnjaon uusi perusta. Eri tahojen (EU:n, valtion, alueiden ja kuntien) työnjako perustuu nimittäin entistä suuremmassa määrin tarkoituksenmukaisuuteen. Voidaan puhua eräänlaisesta vertikaalista vallanjaosta, jossa keskeinen määrittäjä on subsidiariteettiperiaate (läheisyysperiaatteen mielessä). Kyseisen periaatteen mukaan toimivalta on osoitettava niin lähelle kansalaista kuin mahdollista. Sanottua periaatetta edellyttää myös paikallisen itsehallinnon peruskirja (4. artiklan 3. kappale).

Toisaalta yhdentymiskehitys tekee entistä tärkeämmäksi kuntien ja alueiden oikeuksien valvonnan myös EU:n suuntaan. Tässä tarkoituksessa Maastrichtin sopimuksen (eli unionin perustamissopimuksen) nojalla ase-tettu EU:n Alueiden komitea omaa tärkeän merkityksen, joskaan sen kautta yksin ei kuntien ja alueiden oikeutta voida turvata.

Kuntien tehtäviä määrittävän erityislainsäädännön viimeaikaiset muutokset ja linjaukset

Nykyisen laajuisen kunnallisen palvelutuotannon perustana on 1960- ja 70-lukujen lainsäädäntö (mm. peruskoululainsäädäntö 1968 ja sitä seuranneet lait, kansanterveyslaki 1972 ja lasten päivähoitolaki 1973). Tuon ajan lainsäädäntöä leimasi viranomaiskeskeisyys. Laeissa osoitettiin ensisijaisesti eri viranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet. Kuntien rooli oli tiukasti valtion yhdenmukaiseen ohjaukseen sidottua – kunnat olivat eräänlaisia valtion ”pitkiä käsiä”. Vasta 1990-luvun loppupuolen lainsäädännössä on alettu korostaa enemmän kansalaisnäkökulmaa, kansalaisten oikeuksia.

Viime vuosien keskeisenä linjauksena erityislainsäädännön uudistamisessa on pidettävä kunnallisen harkintavallan kasvua. Palvelutuotannon alueella tämä näkyi mm. siten, että kuntien harkintaan on vuoden 1993 alusta lähtien kuulunut se, millä tavoin palvelu tuotetaan. Ajattelu on kirjattu kunnallishallinnon peruslakiin, kuntalain 2 §:ään:

”Kunta hoitaa sille laissa säädettyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.”

V. 1995 toteutetun perusoikeusuudistuksen seurauksena on lainsäädäntöä uudistettu siten, että se vastaa perusoikeuksien määrittelyä.

Kysymys siitä, mitä on pidettävä kunnan peruspalveluina, on kuitenkin suhteellisen vaikea. Eräissä virallisasiakirjoissa (esim. hallituksen esityksessä lääninhallituslain muuttamisesta HE 155/1999 vp) peruspalveluiksi on määritelty palvelut, jotka pääasiassa koskevat suurta määrää ihmisiä ja vaikuttavat kansalaisten jokapäiväiseen elämään ja joiden puuttuminen aiheuttaa merkittäviä ongelmia. Erityisryhmien, kuten vammaisten ja psykiatrista hoitoa tarvitsevien, palvelut voidaan myös katsoa peruspalveluiksi, vaikka ne eivät suuria ihmismääriä koskisikaan. Tämänkaltaisenkaan määrittely ei kuitenkaan vastaa tyhjentävästi ja selkeästi peruspalvelukäsitteen kokonaisuuteen.

Myös kansalaisten oman vastuun korostaminen on viime aikoina noussut esille. Valtioneuvosto on 16.4.1998 hyväksynyt ns. hallintopoliitiikan periaatelinjauksen. Sen periaatteiston keskeisenä lähtökohtana on hyvinvointiyhteiskunnan peruspalveluiden turvaaminen tasapuolisesti maan kaikissa osissa. Keskeisenä linjauksena on, että valtion on luotava edellytykset kansalaisten ja heidän organisaatioidensa omaehtoiselle toiminnalle tilanteessa, jossa valtion on keskityttävä kansalaisten hyvinvoinnin ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta keskeisimpiin asioihin (ks. myös Nummela – Ryytänen 1996).

Kunnan yleistoimivaltuus

Useimmissa Euroopan maissa kunnille on turvattu oikeus myös omilla päätöksillään ottaa hoidettavakseen paikallisia tehtäviä. Huomattavin poikkeus on Iso-Britannia, jossa tehtävät perustuvat kaikilta osin erityissääntelyyn.

Tämä totaliteetti- eli universaliteettiperiaatteen nimellä kutsuttu kunnan tehtäväpiirin määräytymisperiaate on olennainen osa kunnallista itsehallintoa. Toimivallan totaalisuus puuttuu kaikilta muilta julkisoikeudellisilta yhdyskunnilta paitsi alueyhdyskunnilta.

Suomessa asiasta on säädetty kuntalain 2.1 §:ssä:

”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät.”

Perusajatus on, että lain säännös on tarkoituksellisesti joustava, jotta se voisi vastata yhteiskuntakehityksen vaatimukseen (ajallinen ja alueellinen joustavuus).

Siteeratusta kuntalain säännöksestä ilmenee dualismi, kahtiajako yleisen toimialan (”itsehallinnon nojalla”) ja erityistoimialan (”laissa säädetyt tehtävät”) välillä. Dualistinen käsitys kuntien tehtävistä nojasi varhempaan näkemykseen, jonka mukaisesti olisi yhtäältä itsehallintotehtäviä, jollaiset

ovat periaatteessa valtiollisen ohjeidenannon ulkopuolella, alkuperäisinä ja olemukseltaan kunnille kuuluvina tehtävinä. Toisaalta olisi valtion kunnille siirtämiä tehtäviä, myös toimeksiantotehtäviksi nimitettyjä, joiden kohdalla valtiolla on valta määrätä niiden hoitamisesta. Niiden kohdalla puhutaan myös delegoinnista kunnille ja valtion oikeudesta ohjata niiden hoitoa valtion ohjeidenanto-oikeuden perusteella. Nykyisen käsityksen mukaisesti kuitenkin tuolla erottelulla ei ole perustaa, sillä kuntien tehtäväkenttä on oikeudellisesti yhtenäinen säätämistavasta riippumatta.

Kunnille kuuluvia tehtäviä ei myöskään voida pitää valtiolta siirrettyinä, sillä kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa kaiken toimivallan tulee perustua oikeusjärjestykseen (lainsäädäntöön), jolloin mikään taho ei ”omista” toimivaltaa eikä siten ”siirrä” tai ”hajauta” sitä mihinkään.

Kunnalle kuuluvien tehtävien sisältöä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin jäljempänä.

Kunnallisen itsehallinnon toimintaedellytysten muutos

Eurooppalaisena kansanvaltaisen kunnallisen itsehallinnon perustana toimiva paikallisen itsehallinnon peruskirja nojaa valtuuston aseman ensisijaisuuteen (3-artikla). Monissa maissa on kuitenkin valtuustojen rooli asukkaita edustavana edustustona kyseenalaistettu. Merkinä tästä on mm. alhainen vaaliosallistuminen. Toisaalta valtuustoissa ovat tietyt ammatti- ja kansalaisryhmät yliedustettuina, ja toiset puolestaan aliedustettuina. Ammatin ja luottamustoimen yhdistäminen on yhä useammalle mahdotonta. Toisaalta valtion kunnalliselle toiminnalle asettamat reunaehdot ovat usein liian ahtaat. Tehtävien- ja vastuunjakoja valtion ja kuntien viranomaisten välillä on monelle kansalaiselle mahdoton ymmärtää. Kaikki tämäntyyppiset syyt – suomalaiseenkin todellisuuteen istuvat – ovat olleet syinä luottamustoimen houkuttavuuden katoamiseen. Rekrytointiongelmien lisääntymisen katsotaan esimerkiksi Ruotsissa koskevan kaikkia ryhmiä, vaikka erityisen ongelmallista on saada luottamushenkilöiksi naisia, nuoria, muuttajia ja harvaan asuttujen seutujen asukkaita.

Mitään yksioikoista vastausta sanottuihin ongelmiin ei näytä löydetyn. Suorien vaikuttamiskeinojen edelleen vahvistamisen tiellä on nimittäin omat ongelmansa. Suorat vaikuttamiskeinot eivät näytä olevan mitään yleispäteviä lääkkeitä. Niiden kautta pelkästään ei päästä tavoitteelliseen ”kansalaisyhteisöön”. Lyhytnäköiset kansalaistoiveet voivat usein olla ristiriidassa pitkäjännitteisten kunnan kehittämiskonseptien kanssa.

Suoran demokratian mukaisten kansalaisten välittömien vaikuttamiskeinojen on nimittäin oltava sellaisia, ettei pienille vähemmistöille ole mahdollista saada määrävää otetta. Tätä kautta ei myöskään saa sallia taloudellisten riskien aiheutumista tai konkreettista vaaraa kunnallisen toiminnan halvautumisesta tai estämisestä. Keskeinen kysymys on, miten yleinen etu ja kokonaisvastuullisuus turvataan yksittäisintressien asemesta.

Toisaalta kokemusten sanotaan osoittaneen, että suorien vaikuttamiskeinojen olemassaolo asettaa valtuuston ja hallinnon toiminnalle senkaltaisia vaatimuksia, joilla on merkitystä päätöksenteon laadun kannalta. Valtuusto ja hallinto joutuvat korostuneen perusteluvelvollisuuden eteen, millä puolestaan sanotaan olevan merkitystä kansalaisten vieraantumiskehityksen torjumisessa. Valtuusto, joka tietää, että kansalaiset voivat vaikuttaa sen käsittelemiin asioihin ja tarpeen vaatiessa tehdä niiden osalta lopullisen ratkaisun, joutuu informoimaan ja kuulemaan kansalaisia riittävästi. Tutkimusten varsin riidaton johtopäätös on ollut se, että kokonaisvastuun kunnallispoliittisesta päätöksenteosta tulee jatkossakin olla valtuustolla ja sen valiokunnilla. Tämän itsestään selvän vaatimuksen toteutumisen tiellä on kuitenkin monia esteitä, jotka ovat syntyneet tavoiteltujen uudistusten (yksityistäminen, verkottuminen, kuntayhteistyö, sopimusjärjestelyt) käänköpuolena. Valtuuston päätösvalta on kuitenkin mahdollista turvata myös tämänkaltaisissa järjestelyissä, joissa tehtävienhoito osoitetaan kuntaorganisaation ulkopuolelle.

Perinteinen, hyvinvointivaltion rakentamiskauden kunta oli *viranomaiskunta*. Se toimi säännösidonnaisena julkisena laitoksena weberiläisessä mielessä. Esivallalliset viranomaiset olivat oikeuden täytäntöönpanoa palvelevia ja julkista etua valvoen toimivia palvelujen tuottajia. Kansalaiset eivät kuitenkaan olleet mitään asiakkaita, vaan alamaisia (hallinto-oikeudessa

käytettiin termiä hallintoalamainen). Liiketaloudellinen ajattelu oli vierasta. Keskiössä eivät olleet kansalaiset, vaan oikeus.

Tie seuraavaan vaiheeseen, *palvelukuntaan* tapahtui 1980-luvun lopusta lähtien. Meilläkin tuota termiä viljeltiin jo siinä vaiheessa kun valmisteltiin vapaakuntakokeilua. Ei kylläkään oikein tiedetty, puhuttaisiinko vapaakunnista vai palvelukunnista. Termin sisältö hahmottui vasta 1990-luvun puolivälissä, erityisesti kuntalain säätämisen yhteydessä. Tyypillistä tuollekin vaiheelle oli, että reformit olivat kunnan sisäisesti suuntautuneita, vaikka kansalaisuuntautumisen tärkeydestä paljon puhuttiinkin. Nyt kansalaisia alettiin pitää asiakkaina. Liiketaloudellinen ajattelu sai jalansijaa hallinnossa (alettiin puhua tuotteista, laatujohtamisesta jne.). Tälle uudistamisallolle antoi vaikutteita erityisesti kansainvälinen New Public Management -ajattelu (NPM). Mutta kansalainen ei edelleenkään ollut keskiössä, vaan huomio oli sisäisen toimintajärjestelmän tehokkuudessa.

Mitä sitten tarkoittaa esille nostettu tavoite siirtyä seuraavaan kunnan toimintaa määrittävään johtokuvaan, *kansalaiskuntaan*? (ks. termin tarkastelua esim. Ryyänen 2000).

Tätä vaihetta ovat alkaneet leimata keskustelut reformeista, jotka koskevat kansalaisen suhdetta valtuustoon tai hallintoon. Kansalaisuuntautuneisuus näyttäytyy osallistumisessa päätöksentekoon ja julkisten tehtävien siirtämisessä lähemmäs kansalaisia, sekä kansalaistoimintaa tukevassa infrastruktuurissa. Kansalaiset ovat nyt keskipisteenä erityisesti poliittisina toimeksiantajina ja yhteisön muotoiluun vaikuttajina. Päättäneellä 1990-luvulla on tämän vaiheen kehitystä ollut nähtävissä mm. vahvojen, aitojen suoran demokratian vaikuttamisoikeuksien aikaansaamisessa. Monissa maissa tämä näkyi erityisesti kunnallislainsäädännön perusuudistuksessa: yleisesti otettiin käyttöön sitovat kunnalliset kansanäänestykset, kansalaisaloitteet ym. Kansanvallan vahvistamisen kannalta pidettiin tarpeellisena toteuttaa erillinen paikallisen edustuston (valtuuston) ja johtajan valinta ottamalla käyttöön myös jälkimmäistä koskevasti suora vaali.

Miten sitten palveluyritys-kunta ja kansalaiskunta eroavat toisistaan? Kansalaisläheisyys, palveluperiaate ja kansalaisuuntautuneisuus ovat Suomessakin iskusanoina viime vuosikymmenen ajan viljeltyjä uudistami-

sen suuntaviittoa. Eivätkö siis kuntamme jo ole täysimittaisesti kansalaiskuntia? Valitettavasti – ehkä kärjistäenkin – on tähän vastattava kielteisesti. Ei nimittäin riitä pelkästään se, että kunta (tai valtio) toimii kansalaisen puolesta, ei vaikka toiminta olisi miten hyvin kansalaiskäsitysten huomiointiin pyrkiäkään. Sanotun lisäksi kunnan on toimittava myös kansalaisen kautta, ei siis pelkästään hänen puolestaan. Sanottu vaatimus vastaa jo Abraham Lincolnin tunnettua ideaalia vuodelta 1863: demokratia tarkoittaa ensinnäkin kansan hallitsemista, toiseksi kansan kautta ja kolmanneksi kansan puolesta. Lähtökohtana pidetään sitä, että hallinnon tuotoksia eivät kansalaiset enää tänä päivänä halua pelkästään kuluttaa, vaan myös vaikuttaa lisääntyvässä määrin niiden sisältöön.

Tiivistetysti voidaan sanoa, että viranomaiskunnassa tehtävistä määrää valtio, palveluyrityskunnassa asiakas. Kansalaiskunnassa sen sijaan tästä keskeisemmin määräävät kuntayhteisön kansalaiset, joilla voi olla erilaisia intressejä kuin esimerkiksi asiakkailta (esimerkiksi sosiaalitoimen alueella). Sanottu edellyttää kansanvaltaperiaatteen ja legitimaation uudelleenajattelua kunnallisen itsehallinnon mukaisessa järjestelmässä. Kansalainen on nähtävä paitsi kunnallisen itsehallinnon uuden ajattelun mukaisessa keskiössä, myös hyväksyttävä myötämäärääjäksi.

Nyt joudutaan tämän ajattelun mahdollisiin heikkouksiin. Löytyykö kansalaiselta kiinnostusta enää muuhun kuin kuluttamiseen? Eivätkö esimerkiksi viime kunnallisvaalit osoittaneet vastaansanomattomalla tavoin, että kiinnostus on kovin rajallista?

Tai laajemmasta perspektiivistä tarkastellen: tulevaisuuden arvioinneissa nimittäin katsotaan, että olemme vasta alussa sellaisen aivan uuden kehityksen tiellä, jossa perinteiset käyttäytymismallit katoavat. Monet ihmiset toimivat lisääntyvässä määrin siten kuin itse haluavat. Tätä ihmiset tietysti ovat aina halunneetkin, mutta nyt heillä on siihen myös mahdollisuudet. Klassiset kommunikaatiomuodot, välitysfunktioiden hoito, joihin myös politiikka, mediat ja palvelut kuuluvat, kadottavat lisääntyvässä määrin yksinoikeuttaan verkottuvassa informaatioyhteiskunnassa.

Tänä päivänä olemme osoittaneet hyvinvointivaltiolle enemmän varoja kuin milloinkaan, mutta silti seurauksena on entistä moninaisempia ongelmia ja vajeita. Valtio on törmännyt rajoihinsa: se tekee liian paljon ja liian huonosti, voidaan sanoa pelkistetysti. Positiivisemmin sama sanottuna: valtiosta on tullut menestyksensä uhri. Hyvinvointivaltio edisti ns. täyskas-komentaliteettia (kansalaisten halua vaatia kaikkea valmiiksi ja ilman omaa vastuuta) ja koversi yhteisvastuun. Konkreettisesti nämä ilmiöt ovat niin meillä kuin monissa muissa maissa nähtävissä kuntien ja alueiden tasolla, joiden tasolla harjoitettu politiikka on 1980-luvulta lähtien kasvattanut merkitystään.

Ja myös edessä olevaksi ennustettu virtuaalinen maailma herättää emotionaalisia ja rationaalisia tarpeita, jotka ovat tyydytettävissä ainoastaan paikallisessa yhteisössä ja paikallisessa puitteissa. Tähän liittyy se, että myös tulevaisuudessa ammatillinen ja sosiaalinen kompetenssi ovat tärkeitä. Kansalaiset hakevat tulevaisuudessakin neuvoa ja konkreettista apua kaupungin- ja kunnantaloistaan.

Nykytilan ongelmia on luonnollisesti pohdittu. Vastaukseksi on tuotu erityisesti kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen. Vaikka ko. teemaa tarkastellaan jäljempänä yksityiskohtaisemmin, on paikallaan tässä yhteydessä todeta, että sanottu tavoite on kuitenkin ymmärretty kovin kapea-alaisena. Kansalaisyhteiskuntaahan pidetään yleisesti synonyymina valtiota vastassa olevan ns. siviiliyhteiskunnan käsitteen kanssa, toisin sanoen erilaisten perheen ja valtion väliin sijoitettavien järjestöjen, yhteisöjen ja liittojen summana. Kansalaisyhteiskunnan tavoite pelkkänä sosiaalisesti toimivana siviiliyhteiskuntana on kuitenkin rajallinen. Se alentaa kansalaisena olemisen pelkäksi sosiaaliseksi kansalaisittoutumisen dimensioksi, kuten vapaaehtois- ja luottamustoimisesti toimijaksi. Tällöin unohdetaan *kansalaiskäsitteen poliittinen ulottuvuus*, mihin kuuluvat osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet poliittisessa tahdonmuodostusprosessissa.

Alueellistumis- ja seutuistumiskehitys – uhka kunnalliselle itsehallinnolle?

Harvassa maassa on kunnallisen itsehallinnon vastuulla niin suurta määrää yhteiskunnallisesta palvelutoiminnasta kuin mitä Suomessa on. Tässä kunnallisen itsehallinnon kuormittumisessa on ollut myös keskeinen sysäys alueellisen ja seudullisen toiminnan ja hallinnon aikaansaamiselle. Olemme hallinnon ja palvelutoiminnankin alueella etenemässä kohti suurempia yksiköitä. Kuntarakenteen muutokset tavoitteena kuntakoon suurentaminen, pelastustoimen vireillä oleva alueellistaminen, kansallisen terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamisprojektin ehdotukset perusterveydenhuollon piirien suurentamisesta 20.000–30.000 asukkaan pohjaisiksi ja niin edelleen kertovat selkeästi kehityssuunnasta. Onko tässä nyt unohtumassa se hallintomme valtti, jota on mainostettu ulkomaisillakin areenoilla: nimittäin läheisyysperiaate?

Ensiksi pari sanaa maakuntatason roolista. Maakuntien liittojen merkityksen kasvu on keskeinen 1990-luvun hallinnon rakenteita koskeva muutos. Alueiden kehittämisestä v. 1993 annettu laki (joka on korvattu v. 2002 säädetyllä uudella lailla) ja v. 1999 säädetty maankäyttö- ja rakennuslaki antoivat maakuntatasolle merkittävän tehtäväkentän. Suomen liittyminen EU:n jäseneksi vuoden 1995 alusta on voimistanut maakunnallista kehitystä. Kansainvälinen paine maakuntatason vahvistamiseen myös kansainvälisen näkökulmasta nousee myös pitkään vireillä olleesta Euroopan neuvoston alueellisen itsehallinnon peruskirjasta, kun se aikanaan tulee kansainvälisesti sitovaksi. Jo nyt sillä on epävirallinen ohjausvaikutus muun ohella maakuntatasolla tapahtuvan kansalaisten vaikuttamismahdollisuuden korostajana.

Maakuntien liittojen rinnalle on kuitenkin syntynyt ja syntymässä myös muuta ”alueellista hallintoa”. Tässä on todettava, että kyseistä hallinnon tasoa koskevat termit ovat kovin vakiintumattomat. Puhutaan regioneista, maakunnista, seuduista jne. tarkoittaen erilaisia kuntatason ja valtion keskushallinnon välisiä alueellisia muodostumia.

Monien maiden kehitystä leimaa se, että vanhat hallintorakenteet säilyvät samanaikaisesti kun luodaan uusia. Suomalaisessa hallintokartassa tämä sekavuus on hyvin nähtävissä.

Tosiasiallinen kehitys maassamme näyttää maakuntien asemesta vahvistavan kinkin kaupunkiseudullisia ”alueita”. Kansainvälisessä kirjallisuudessa on esitettykin, että kaupunkiseudulliset ”alueet” olisivat tulevaisuuden alueita. Kyseessä on sellaisen alueen konsepti, joka ei määrydy niinkään maantieteellisen alueperustan mukaan, vaan enemmänkin sille on leimallista toimijaverkosto. Kehitystä voidaan myös kuvata strategiseksi alueen muodostumiseksi ”alhaalta”.

Maassamme on varsin vahva ja yksimielinen puolto kuntien seudullisen yhteistyön kehittämiseksi. Tätä kautta pyritään yhtäältä turvaamaan kunnallisen itsehallinnon varassa olevien peruspalvelujen tuottaminen, mutta myös saamaan aikaan riittävän vahvoja alueellisen kehityksen aikaansaajia. Tavoitteet ovat luonnollisesti täysin perusteltuja. Kyseisen kehityksen reunaehto – kansanvaltaisuusvaatimus – on kuitenkin keskustelussa jäänyt taka-alalle.

Kuitenkin kansanvaltaisuusvaatimus muodostaa oikeudellisen reunaehdon kunnalliselle toiminnalle. Seutuyhteistyön vahvistamisessa on kyseessä kehitys, josta seuraa erillisin toimin vähittäin toteutettava, kuntien tehtäviin kuuluvien asioiden siirtäminen ylikunnallisille tahoille. Tällainen tosiasiallinen kehitys, olipa kysymys tehtävien lakisäätöisestä tai vapaaehtoisesta siirtämisestä tai siitä, siirretäänkö tehtäviä hoidettaviksi viranomaisorganisaatiossa tai yhtiömuodossa, heikentää kunnallisen toiminnan kansanvaltaisuusvaatimuksen toteutumista. Edessä voi olla tilanne, jossa ei enää hyvin toteudu se itsehallinnon perusteisiin kuuluva periaate, että päätösvalta viime kädessä kuuluu kuntien jäsenten suorilla vaaleilla valitsemille toimielimille. Tästä perustuslain 121 §:ään ja myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan perustuvasta periaatteesta seuraa vaatimus myös ylikunnalliseksi tai seudulliseksi siirrettävien tehtävien hoidon kansanvaltaisuuden turvaamisesta. Millä tavoin sanottu seikka sitten tulisi ottaa huomioon? Tässä suhteessa emme pohdinnoissamme ole kuitenkaan yksin, sillä

kaupunkiseutujen yhteistyön kehitys ja seudullinen yhteistoiminta ovat viereillä myös monissa muissa maissa.

Jos yhä useammat itsehallintotehtävät (eli kuntien vapaaehtoisesti tai laakisääteisesti hoitamat tehtävät) on mahdollista merkittävimmiltä osin hoitaa ainoastaan seudullisesti, edellyttää näiden itsehallintotehtävien hoitaminen myös seudullista demokraattista legitimaatiota. Normaalisti tämä edellyttäisi seudun kattavan suoralla vaalilla valitun edustuston eli valtuuston asettamista, sillä muutoin voitaisiin perustuslainakin edellyttämästä itsehallinnosta puhua vain rajallisesti. Se kunnallinen taso, joka vastaa itsehallinnosta reaalisesti (seudullinen taso), tulisi siksi varustaa myös muodollisesti itsehallinto-organin oikeuksilla ja tehdä se tätä kautta kunnallisen itsehallinnon osaksi.

Voidaan tietysti ajatella, että seudullisen tason legitimaatiovajetta kompensoitaisiin tietyillä suoran demokratian elementeillä (kuntalain 4. luvun mukaisilla). Edustuksellisen valtuuston asettamisen asemesta täydennettäisiin lainsäädännöllisiä mahdollisuuksia kansalaisaloitteeseen ja kansanäänestykseen seudullisella tasolla. Kyseiset keinot voivat kuitenkin vastata demokratiahaasteeseen vain osittain.

Demokratiakysymysten tärkeyttä seudullisen yhteistyön kehittämisessä tukee myös se kehityksen käänköpuoli, joka jo nyt on monin paikoin nähtävissä: lisääntyvä transparenttisuuden katoaminen. Tässä suhteessa maamme kehitys on samankaltainen eräiden muiden maiden kehityksen kanssa. Kehityspiirteiden yhdenmukaisuus on sinänsä ihmeellistä, sillä suhteellisen kapea-alaisen ja/tai epävirallisten yhteistoimintamuotojen lisääntyminen voi johtua myös kansallisista erityispiirteistä (kuten fragmentoituneet hallintorakenteet Ranskassa ja itäisessä Saksassa tai puoluepoliittiset päämääränasettelut Isossa-Britanniassa 1980- ja -90-luvuilla). Tulos on kuitenkin hyvin samankaltainen: yhä vaikeammin havainnoitavissa oleva verkosto kunnallisia yhteisöjä, valtiollisia ja alueellisia organisaatioita ja instituutioita kuten myös julkisoikeudellisesti, yksityisoikeudellisesti ja epävirallisesti organisoituja yhteistoimintamuotoja, joilla kullakin on erilaiset toimijat, tehtävät ja toiminta-alueet. Kehitystä pidetään erittäin ongelmallisena. Olemme hyvää vauhtia kulkemassa kansalaisen näkökulmasta yhtenäiseen

”läpinäkymättömään” seudullisen, maakunnallisen ja kunnallisen toiminnan hallintomaailmaan.

Se malli, jota kansainvälisen vertailututkimuksen (Heinz 2000) johtopäätöksissä päädytään suosittamaan, on yksiselitteinen. Seudullisen yhteistyöjärjestelmän päätöksenteko tulisi olla jäsenkuntien asukkaiden suoralla vaalilla valitsemien edustajien käsissä. Tällä tavoin voitaisiin tutkimuksen mukaan yhtäältä välttää tiettyjen intressiryhmien mahdollinen dominointi ja samalla toisaalta vahvistaa asukkaiden sitoutumista alueellisiin kysymyksiin.

Voidaan tietysti kysyä, miten sanottu demokratiavaatimuksen korostaminen sopii yhteen seudullisten yhteistyöjärjestelyjen keskeisen tavoitteen, palvelutuotannon tehokkuuden, kanssa. Seudullisten yhteistoimintajärjestelmien aikaansaamisessa ei tähän saakka demokratiulottuvuus ole ollut esillä, ainakaan riittävästi.

Kuitenkin molemmat – tehokkuus ja demokratia – on toteutettavissa samanaikaisesti. Tällaisessa mallissa, ns. kaksiportaisessa kuntajärjestelmässä ns. peruskunnilla ovat luonnollisesti omat valtuustonsa. Seudullisella tasolla päätösvaltaa käyttävän valiokunnan muodostavat valtuustojen nimeämät jäsenet ja kunkin kunnan pormestari, joka on kunnassaan suoralla vaalilla valittu. Seutujohtajana toimii seudun asukkaiden suoralla vaalilla valitsema johtaja. Tällainen malli on parhaillaan esim. Brandenburgin osavaltiossa käyttöön otettavaksi suositeltu, mutta vastaavankaltaisia malleja on käytössä muuallakin. Vaalien kautta saatu legitimaatio ulottuu näin sekä seudulliseen päätöksentekoon että valmisteluun. Mutta samalla perustana on jäsenkuntien ohjauksvallan säilyttäminen seudullisella tasolla. Seutuvaltuuston tai vastaavan elimen suoralla vaalilla tapahtuvaa valintaa ei näin pidettäisi ehdottomana reunaehtona demokratian kannalta.

Suomalaisesta näkökulmasta katsottuna sanottu mallin tavoite on kovin etäinen. Suoran vaalin käyttöönotto seudullisella tasolla vaikuttaisi myös hallintorakenteemme kokonaisuuteen ja ennen muuta ns. peruskuntien asemaan. On vaikea kuitenkin torjua esitettyyn malliin sisältyvien elementtien merkitystä, jos haluamme edelleen olla ylpeitä vahvasta paikallisesta itsehallinnostamme.

Olennaista on havaita seututason tehtävien laajuuden ja kansanvallan toteuttamisratkaisujen välinen yhteys. Seutuhallintoa koskevat luonnollisesti samankaltaiset kansanvaltaisuusvaatimukset kuin maakuntien liittoja. Voidaan kuitenkin katsoa, että sanottu vaatimus on korostuneempi seudullisten ratkaisujen kohdalla. Maakuntien liittojen tehtäväpiiri on rajallinen, joskin merkittävä. Tehtävät ovat pääosin hallinnon sisälle vaikutuksensa ulottavia ohjaus- ja kehittämistehtäviä (lakisääteisinä tehtävinä maakunta-kaavan laadinta ja aluekehitysvastuu). Seudulliset yksiköt sen sijaan ovat jo nykyisin hyvin monialaisen tehtäväkentän hoitajia. Tehtävien hoidolla on suorat vaikutukset kansalaisiin päin. Siksi voitaisiin päätyä johtopäätökseen, jonka mukaan seudullisen toiminnan on oltava vahvemmin kansalaisohjauksessa kuin nykymuotoisen maakuntahallinnon.

Toisaalta ei voida jättää huomiotta sitä seikkaa, että seudullisen tason toiminta valtiosääntöisen järjestelmämme mukaan on kuntien yhteistoimintaa. Mitään itsehallinnollista seudullista tasoa ei perustuslakimme tunne. On siis tavalla tai toisella pyrittävä yhdistämään kaksi erilaiselta vaikuttavaa vaatimusta: jäsenkuntien määräysvalta seudullisiin asioihin ja demokratia.

Laajemmassa mittakaavassa sanottu ongelma esiintyy liittovaltiotarkenteisissa maissa. Niissä on jouduttu turvaamaan yhtäältä alueyksiköiden (osavaltioiden) määräysvalta ja toisaalta demokratia. Siksi niissä on päädytty kaksikamarisiin päätöselimiin, parlamentteihin. Alueyksiköiden näkemys kanavoituu toisen kamarin kautta. Seudulliselle tasolle siirrettynä tällainen ratkaisumalli tarkoittaisi seudullisen päätöksentekokoelimen valintaa osaksi suoran vaalin, osaksi kuntien nimeämien edustajien muodossa. Jälleen ongelmana on kuitenkin seututason eriytyminen kuntatasosta. Sellaisenaan kehitys merkitsisi myös maamme osalta arvossa pidetyn läheisyysperiaatteen heikompaan toteutumista. Kehitys ei voisi olla ilman haittavaikutuksia myöskään demokratian näkökulmasta. Miten silloin kävisi esimerkiksi kansalaisten osallistumisen ja valmiuden vapaaehtoispanoksensa antamiseen?

Edellä on pohdinnanomaisesti nostettu esille seutuistumiseen liittyviä kehityskulkuja, joita on jatkossa otettava huomioon kehityksen epäsuorina seurauksina. Ihanne ongelmat muistaen voisikin olla, että seudullinen taso rajataan pelkästään seudun yhteisten strategisten kehitysratkaisujen fooru-

miksi ja rajallisten palvelujen hoitajaksi. Tällaisessa tilanteessa voisi kuntalain mukainen kuntayhtymämalli olla ihanteellisin ratkaisu. Ainakin se tarjoaa paremmat poliittisen ohjauksen edellytykset kuin jos seudullisista asioista vastaa joukko erilaisia toimijoita (yhtiöt, sopimusjärjestelmät jne.). Tällainen erilaisten toimijoiden ”verkottunut” rakennemalli on ongelmallinen muutoinkin kuin demokratian kannalta. Sitä se on perinteisen hallinto-oikeudellisen ajattelun näkökulmasta, jolle tunnusomaista muun ohella on toimivaltuuksien selkeys. Tähän ongelmakenttään ei tässä kuitenkaan voida enemmälti mennä. On myös nähtävissä, että tällaista seudullisia ratkaisuja koordinoivaa kuntayhtymää ei enää ole mahdollista saada aikaan. Seuduille on perustettu jo niin runsaasti erilaisia itsenäisiä toimijoita, jotka eivät itsenäisyydestään luovu.

Seudullisten ratkaisujen toteuttamisessa on pidettävä ensiarvoisen tärkeänä seututaso ja kansalaisen välisten yhteyksien aikaansaamista erityisesti riittävän tiedottamisen ja vuorovaikutuksen avulla. On luotava toimintakulttuuri, jolla kansalaisten osallisuus – jota termiä nykyisin käytetään – ulotetaan myös kauemmas kotikunnasta siirtyneisiin asioihin. Tämä voi osoittautua yllättävän suureksi haasteeksi, kun muistamme, miten vaikeaa osallisuuden vahvistaminen kuntatasollakin on ollut. Mahdottomana sitä ei kuitenkaan saa pitää.

Edellä esille nostettujen ongelmakohtien johdosta on syytä kysyä, onko seutuhallinnon institutionalisointi tarpeen. Mihin sitten nyt vireillä olevalla kehityksellä päädytään? Sitäkin tulisi pohtia.

Kaupunkiseudut ja muut seudulliset yhteistyöyksiköt edellyttävät aikaa myöten julkisoikeudellista, kunnallisesti säänneltyä institutionalisointia, nykyisen joustavan toimijaverkoston vapauden ja sääntelemättömyyden asemesta. Nykyinen kuntalakimme, enempää kuin muukaan lainsäädäntömme, ei tunne koko seudullista hallinto- ja palvelujärjestelmää. Oikeusvaltiossa keskeisen julkisen vallan käytön on kuitenkin oltava säädösten piiriin kuuluvaa, muun ohella sen suhteen, miten kansalaisten vaikuttaminen ja oikeudet siinä toteutuvat.

Miten tähän vaatimukseen sitten suhtautuu se seikka, että on päätetty katsoa kokeilun (v. 2002 käynnistynyt seutu-hanke) kautta tulevan

toimintajärjestelmän sisältö ja yksityiskohdat? Kokeilun jälkeen eittämättä on tarve katsoa maamme hallinnollisen kartan kokonaisuutta, kuten eduskunnan hallintovaliokunta jo aivan oikein on havainnut (HaVM 5/2001 vp). Mutta sitä ennen jo on tarpeen ottaa esille vaihtoehdot kansanvaltaisuusvaatimuksen toteuttamiselle ja seudullisten ratkaisujen legitimizeettivaihtoehtojen poistamiselle. Kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuusvaatimuksen piirissä olevien tehtävien olennainen siirtäminen seudulliselle tasolle ei saa merkitä samalla niiden muuttumista virkamieshallinnon piiriin kuuluviksi, kansalaisvaikuttamisen ulkopuolelle siirtyviksi.

Mutta eikö tähän sitten löytyisi ulkomaisia sovellutusmalleja, joihin jo lyhyesti on viitattu? Toki löytyy, kuten varsin yleinen kaksiportainen kuntajärjestelmä. Mutta sekään ei toimi suurilla kaupunkiseuduilla. Esimerkiksi Saksassa suurten kaupunkiseutujen hallinto on yleisimmin toteutettu kuntien perustamien liittojen kautta. Ne vastaavat suunnittelusta ja aluekehityksestä. Niitä on kuitenkin vaadittu korvattavaksi ns. ”regional governancen” konseptilla, toisin sanoen järjestelmillä, joissa paremmin voidaan ottaa huomioon yhteistyö julkisen ja yksityisen tahon kesken, mutta jotka sallivat myös paremmin hierarkkisen sääntelyn ja poliittisen kilpailun. Lohdullista tai lohdutonta omasta näkökulmastamme lienee tieto, että kyseisten ratkaisumallien etsintä on yksi aluesuunnittelun ja hallintopolitiikan kesto-temoista.

Saksan ohella monissa muissa Euroopan maissa on tehty seudullista hallintoa koskevia ratkaisuja viime vuosina. Kun ajatellaan niiden mahdollista hyötyä oman maamme kannalta mallimerkityksessä, on todettava, että ne poikkeavat kovin paljon toisistaan. Yleishavainto on, että niissä on pyritty alueellisen tason vahvistamiseen, kuten nyt meilläkin. Ruotsissa syntyi kuntien yhteenliittämisen jälkeen ”alhaalta ylös” regionalisoinnin myötä uusia julkisten ja yksityisten organisaatioiden yhteistyön muotoja. Isossa-Britanniassa purettiin pääministeri Thatcherin kaudella ”metropolitan councilsit”. Mutta Lontoo on jälleen saanut yhtenäisen hallinnon ja suoralla vaalilla valitun pormestarin, ja muilla Englannin alueilla on vireillä alueellisten kehitysagentuurien sekä paikallishallintojen edustajista koostuvien aluekamarien perustamisia. Ranskan tavoin ovat Etelä-Euroopan mais-

sa vallalla kuntien välisessä yhteistyössä kevyet muodot, samalla kun niissä paikallinen taso on voimakkaasti fragmentoitunut, pirstoutunut. Perussyynä näille erilaisille tendensseille ja vaikeuksille aikaansaada kaupunkiseuduille yhtenäistä hallintoa on parlamenttien ja hallitusten kyvyttömyydessä vastustaa paikallisia intressejä.

Yhteenvetona kansainvälisestä keskustelusta ja kokemuksista voi todeta, että haluttaessa ottaa ”regional governancen” konsepti vakavasti, ei pidä luottaa pelkästään henkilöiden yhteistyöhalukkuuteen ja johtamiskykyyn, vaan on huolehdittava myös asianmukaisten alueellisen yhteistyön sääntöjen aikaansaamisesta. Niiden muokkaamisen tulee nähdä olevan – samalla tavoin kuin verkostollisen rakenteen johtamisen – alueellisen politiikan pysyvänä tehtävänä (Benz 2001). Tässä pelisääntöjen aikaansaamisessa ja ajan tasalla pitämisessä eri viranomaisten toimivaltuuksien määrittämisen ohella keskeistä on havaita tarve kansalaisten oikeuksia, osallistumista ja vaikuttamista koskevien kohtien mukaanottamiseen.

Kunnallisen itsehallinnon tulevaisuudenkuva

Kunnallisen itsehallinnon viime vuosien vahvistamiskehitys ei suinkaan ole täysin selvä suunta. Ilmassa on monenlaisia uhkakuvia.

Ensimmäiseksi on esille tietysti tässäkin yhteydessä nostettava Euroopan unionin vaikutukset, vaikkakaan EU ei kehityksessä suinkaan ole ainoa syyllinen. Kunnalliselle itsehallinnolle ei EU:n taholla ole saatu tunnustusta. Asian kuntoon saaminen näyttää jatkossakin varsin epätodennäköiseltä, sillä pohjoismaiden tyyppistä itsehallintoa tunnetaan vain muutamassa jäsenvaltiossa. Keskieurooppalais-pohjoismaalaista, niin poliittisesti kuin toiminnallisesti vahvojen kuntien järjestelmää suurempi vaikutus näyttää kehitykseen olevan ns. ”Franco-ryhmällä” (kuten Ranskalla, jossa on poliittisesti vahvat, mutta toiminnallisesti heikot kunnat; termi Hellmut Wollmannin) ja ”Anglo-ryhmällä” (kuten Isolla-Britanniassa, jossa on sekä poliittisesti että toiminnallisesti heikot kunnat).

Yhteisön sääntelynpurkua koskevien tavoitteiden seurauksena ollaan siirtämässä sivuun perinteistä yleiseen hyvään nojaavaa, suojatuilla paikallisilla markkinoilla toimivaa palvelutuotantoa markkinaperusteisten kilpailun muotojen tieltä. Samanaikaisesti on uuden julkisjohtamisopin mukaisesti siirretty keskeisiä tehtäväaloja yhtiömuodossa tai muutoin (kuten Public-Private-Partnerships) hoidettaviksi. Materiaalinen privatisointi kunnan omaisuuden myynnin muodossa puolestaan on näyttänyt yleiseltä sopeuttamisstrategialta. Perintöhopeat on jouduttu realisoimaan kulutuksen tarpeisiin. Tuottoisimmat kunnalliset laitokset on myyty yksityisille tahoille ja luovuttu sitä kautta niiden tulevasta tuotosta. Sinänsä syyt omaisuuden myyntiin ovat varmasti monessa tapauksessa olleet pakon sanelemina täysin perustellut.

Säästöpolitiikan paineet niin meillä kuin muissakin maissa ovat johtaneet myös henkilöstön ja tehtävien karsintoihin, mikä on tapahtunut ennen muuta perinteisillä ns. vapaaehtoisten tehtävien (yleisen toimialan) alueella. Juuri laaja, paikallisten tarpeiden mukaisesti sisältönsä saava yleistoimialahan on ollut tunnusomaista suomalaiselle kunnalliselle itsehallinnolle.

Lisäksi kansallisen lainsäädännön vaikutukset ovat korostaneet kunnan suoritusasteen toimimisen ominaisuutta: kun vapaaehtoisesti hoidetut asiat on jouduttu karsimaan, on toisaalta lakisääteisten tehtävien hoitovastuu valtion ohjauksessa korostunut (erityisesti perusoikeusajattelun ja -sääntelyn myötä). Kunnan poliittis-demokraattisen roolin korostaminen, toisin sanoen kunnan näkeminen suhteellisen itsenäisenä paikallisista oloista vastaavana yhteisönä, mitä aina 1980-luvun lopulta lähtien on pyritty vahvistamaan, näyttää päättyneeltä. Kunta nähdään varsinkin valtion taholla yhä enemmän määrin täytäntöönpanoinstanssina, jonka ensisijaisesti on vastattava valtion sille ”siirtämistä” asioista. Ollaanko nyt palaamassa aikaan ennen vapaakuntakokeilua ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamista?

Säästö- ja tehostamisaineet ovat ohjanneet myös kunnan toimintaorganisaation merkittäviä muutoksia ulkoistamisen, yhtiöittämisen ja yksityistämisen suuntiin. Jos paikalliset tehtävät siirtyvät entistä suuremmissä määrin

yksityisoikeudellisten tai muiden tahojen hoidettaviksi – kunnan ydinorganisaation ulkopuolelle ja siten valtuustojen poliittisen määräysvallan ja kontrollin ulottumattomiin – menettävät niin valtuustot kuin kuntalaisetkin poliittisen substanssinsa. Asiassa ei juurikaan auta uusien suorien vaikuttamiskeinojen kehittäminen, jos niillä todellisuudessa ei voida asioihin vaikuttaa. Runsaasti esillä pidetty pyrkimys asiakasdemokratian vahvistamiseen vaikuttaa tässä kehityskulussa tyhjänpäiväiseltä, eikä sillä korvata ”poliittisen demokratian” vajetta.

Kunnallinen itsehallinto on jäänyt kahden erisuuntaisen muutossuunnan alle: kansainvälistymisen ja eurooppalaistumisen yhtäältä ja desentralisoinnin ja ”lokalisoinnin” toisaalta. Oma kansallinen kuntia koskeva lainsäädäntökehityksemme lisää tätä konfliktia.

Maamme kunnalliseen itsehallintoon perustuva asioidenhoito on siis monelta rintamalta tulevien muutospaineiden alainen. Kuntiin kohdistuva lainsäädäntökehitys yhdessä muiden tekijöiden kanssa ei näytä ottavan huomioon sitä, millainen kokonaisuus yksittäisten tekijöiden kautta syntyy. Suuri kehityslinja on havaitsematta.

On syytä muistaa, että perinteisessä kunnallisen itsehallinnon mallissa on kyseessä poliittis-hallinnollinen toimintatyyppi ja ”biotooppi”, joka on juurtunut vahvasti suomalaiseen politiikkatraditioon. Sen vahingoittamisella olisi laajalle ulottuvat vaikutuksensa maamme politiikka- ja demokratiajärjestelmään. Kunnallisen itsehallinnon merkitys demokratian kannalta on itsestäänselvyys, jos määrittelemme demokratian muinaisten kreikkalaisten tai vaikkapa Churchillin tavoin, kuten Euroopan neuvoston kunta- ja aluekongressin (CLRAE) presidentti Herwig van Staa äskettäisessä kuntakamarin tulevaisuutta koskevassa puheenvuorossaan teki. Hänen näkemykseensä yhtyen voi todeta, että demokratia on pysyvästi vaaranalainen niin kauan kuin se ei ole kunnalliselle tasolle ankkuroitu.

Lähteet

- Becker-Blonigen, Werner (2000) Bedeutungsfaktoren der zukünftigen Kommunalpolitik. Das Rathaus 12/2000.
- Benz, Arthur (2001) Vom Stadt-Umland-Verband zu "regional governance" in Stadtregionen. Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2001/II s. 55–71.
- Heinz, Werner (toim.): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Difu 2000.
- Heuru, Kauko (2001) Kuntalaki käytännössä. Helsinki.
- Heuru, Kauko & Mennola, Erkki & Rynnänen, Aimo (2001): Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Kauppakaari. Helsinki.
- Hoikka, Paavo – Kallio, Olavi – Rynnänen, Aimo (1996) Kuntien unioniin. Tampereen yliopiston Kunnallistieteiden laitoksen julkaisuja. Tampere 1996.
- Nummela, Juhani – Rynnänen, Aimo (1996) Kansalainen ja uusi hallinto. Lakimiesliiton kustannus. Jyväskylä.
- Pöyhönen, Aulis (1996) Euroopan kunnallissopimus. Kunnallisen itsehallinnon tavoitemalli. Helsinki.
- Rynnänen, Aimo (2001) Uusi perustuslaki ja kunnallinen itsehallinto – periaatetarkastelua kansalaisyhteiskuntakehityksen näkökulmasta. Kirjassa Juhlajulkaisu Esko Riepu-la s. 102–134. Toim. Ilpo Paaso. Finnpublishers. Tampere.
- Rynnänen, Aimo (2004) Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämisvaihtoehdot. Edita. Helsinki.
- Witte, Gertrud (2001) Neue Formen der Partizipation. Kommunale Selbstverwaltung lebt vom Bürgerengagement. Der Städtetag 5/2001, 15–18.

1.3. Kunnan tehtävät

Kunnan tehtäväkenttä

Kunta tuottaa julkisia palveluita. Kunnan tehtävänä on huolehtia kuntalaisten peruspalveluista, joten sen tehtäväkenttä on varsin laaja. Tarkasteltaessa kunnan tehtäviä on otettava huomioon yhteiskunnalliset muutokset väestö- ja elinkeinorakenteessa sekä taloudellisessa ja teknillisessä rakenteessa. Edellä mainitut yhteiskunnalliset muutokset vaikuttavat palvelujen kysyntään ja tarpeisiin ja joiden kautta sitten määritellään kuntalaisten oikeudet saada tarvitsemiaan palveluita. Varsinkin hyvinvointivaltion laajentamisen yhteydessä sekä taloudellisen laman ja väestön ikääntymisen seurauksena kuntien tehtävät ovat lisääntyneet ja kunnat hoitavat suurimman osan kansalaisille osoitetuista hyvinvointipalveluista. Hyvinvointipalveluiden kohdalla valtion ja kunnan kesken on selkeä työnjako; valtio päättää suuntaviivoista ja kunta hoitaa toteutuksen.

Kunnan tehtäväkenttää voidaan tarkastella monesta eri näkökulmasta, joten kunnan tehtävien jaottelumahdollisuuksiakin on useita. Hallinnollisesta näkökulmasta tarkasteltuna kunnan tehtävät voidaan jaotella hyvinvointipalveluihin ja perusrakennepalveluihin. Ensiksi mainittuihin kuuluvat sosiaali-, ja terveys-, opetus- ja kulttuuripalvelut ja jälkimmäisiin infrastruktuuriin ja ympäristöön liittyvät palvelut. Toisaalta kunnan tehtävät voidaan jaotella myös viranomaistehtäviin, poliittisiin tehtäviin, palvelutehtäviin sekä kehittämistehtäviin. Tässä yhteydessä kunnan tehtäviä tarkastellaan ja jaotellaan oikeudellisesta näkökulmasta.

Kunnan tehtäväkenttään liittyvä säädösperusta ja tehtävätyypit

Kunnallisen itsehallinnon säädösperusta löytyy Perustuslain 121 §:stä. Kyseisen pykälän 2 momentin mukaan ”*Kunnan hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla*”. Tämä asettaa sen vaati-

muksen, että kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla, joka on yksi kunnallisen itsehallinnon keskeisimmistä ominaispiirteistä. Tehtävien lailla säätämisen vaatimus tarkoittaa sitä, että jos valtio haluaa antaa kunnille tehtäviä, sen on tapahduttava säätämällä lakeja eikä esimerkiksi asetuksin tai muiden päätösten turvin.

Tarkempi kunnan tehtävien säädösperusta löytyy Kuntalain (365/1995) 2.1 §:stä, jonka mukaan:

Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädettyt tehtävät.

Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kuntalain mukaan kunnan tehtävät voivat siten olla itselleen ottamia, laissa säädettyjä tai sopimukseen perustuvia tehtäviä. Kunnan itsehallinnolliset tehtävät jaotellaan itselleen ottamiin tai laissa säädettyihin tehtäviin, mikä jatkaa vakiintunutta käsitystä kunnan tehtäväpiiriin kahtiajakoisuudesta. Perinteisesti kunnan tehtävät on jaoteltu yleiseen toimialaan eli vapaaehtoiisiin tehtäviin ja erityistoimialaan eli pakollisiin, yksityiskohtaisemmin laissa säädeltyihin tehtäviin. Nyt kuntalaissa vapaaehtoiset tehtävät on siis määritelty kunnan itselleen ottamiksi tehtäviksi. Lisäksi kuntalain 2.2 §:ssä säännellään kunnan toimeksiantotehtävistä, jotka eivät kuulu kunnan itsehallintoon.

Kunnan tehtäväpiiriin kokonaisuudessaan on löydettävissä oikeudellista perustaa myös Euroopan Neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjasta. Peruskirjan 3 artiklan mukaan ”*Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti*”. Kohdassa ei määritellä tarkemmin sitä, minkälaisia tehtäviä kunnilla tulisi olla tai minkälaisia paikalliset asiat tai tehtävät voisivat olla. Peruskirjan selitysosana mukaan nimittäin paikalliset tehtävät voivat vaihdella huomattavasti maiden välillä. Artiklan merkitys kunnan tehtäväpiirille on vaatimus kunnan omasta vastuusta asioiden hoitamisessa. Selitys-

osassa on tähdennetty, kunnilla tulisi olla niin laaja vastuu, joka on soveltuva tehtävien suorittamiseen paikallisella tasolla. (Explanatory report on the European Charter of Local Self-Government.) Toisin sanoen kunnan tulisi voida toimia tehtäviensä suhteen itsenäisesti ilman, että valtio niihin koko ajan yksityiskohtaisesti puuttuisi. Toisaalta kunnalla tulisi olla laaja toimivalta asukkaidensa hyvinvoinnin edistämiseksi. Artiklan maininta paikallisen väestön eduista asettaa vaatimuksen, että kunnan on toimittava asukkaiden hyväksi.

Kunnan tehtäviin on liitettävissä myös Kuntalain (365/1995) 1.3 §, jonka mukaan ”*Kunnan on pyrittävä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan*”. Tämä säännös ilmaisee ne tavoitteet, jotka kunnan olisi tehtäviensä avulla pyrittävä toteuttamaan. Tämä lainkohta ilmaisee kunnan itsehallinnolliset ykköstehtävät; kunnan on toimittava edistääkseen asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä. Säännöksen avulla tarkennetaan kunnan tehtävien kokonaisuutta ja monipuolisuutta ja lisäksi se korostaa hyvinvointiyhteiskunnan jatkuvuutta. Kohdan mukaan voidaan sanoa, että kunnalla on vastuu alueensa ympäristöstä, yhdyskuntakehityksestä sekä asumisolojen ja elinkeinotoiminnan edellytysten järjestämisestä. Kuntien on huolehdittava muun muassa kaavoituksesta, joukkoliikenteestä, vesi- ja jätevesihuollosta, jätehuollosta sekä ympäristönsuojelusta. Hyvinvointipalvelujen osalta kunnilla on päävastuu sosiaali- ja terveydenhuollosta, opetuksesta, kulttuurista ja vapaa-ajan peruspalvelujen järjestämisestä. (HE 192/1994; KM 1993:33, 330.) Kunnan toiminnassa kestävä kehitys edellyttää, että ympäristön ja yhdyskunnan kehityksessä huomioidaan tulevan ajan tarpeet. Toisin sanoen kunnan on huolehdittava luonnon ja rakennetun ympäristön ekologisesta ja taloudellisesti kestävästä ja tasapainoisesta kehityksestä. (HE 192/1994.) Kestävällä kehityksellä voidaan tarkoittaa myös sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä (Harjula & Prättälä 2004, 96). Kestävän kehityksen mukainen vastuu toiminnasta tarkoittaa sitä, että kunta ei voi tehdä sellaisia taloudellisia tai riskejä sisältäviä päätöksiä, jotka vaarantaisivat tulevaisuuden (KM 1993:33, 330). Tällainen laaja-alainen kestävän kehityksen mukainen kunnallinen toiminta edellyttää avointa, kansanvaltaista ja kuntarajat ylittävää yhteistyötä (HE 192/1994).

Itsehallintoon kuuluvat tehtävät

Kunnan itselleen ottamat tehtävät

Kunnan vapaaehtoiset tehtävät ovat olleet yksi kunnallisen itsehallinnon keskeisimmistä elementeistä (HE 192/1994). Nykyisin voidaan siis puhua itselleen ottamista tehtävistä. Kuntalain yleislausekkeen perusteella kunta voi itse päättää, mitä tehtäviä se ottaa hoidettavakseen ja missä laajuudessa sekä mitkä tehtävät se jättää hoitamatta. Näiden tehtävien alueella valtio ei siis voi velvoittaa tai ohjeistaa kuntia toimimaan tietyllä tavalla. Näin kunnan itselleen ottamat tehtävät toteuttavat kunnallista itsehallintoa.

Kunnan itselleen ottamista, vapaaehtoisista tehtävistä on koko kunnallishallinnon historian ajan säännelty väljästi eli kuntia koskevassa kunnallislainsäädännössä ei ole tarkemmin määritelty, mitä kunnan vapaaehtoiset tehtävät ovat tai voisivat olla. Edellisessä kunnallislaisissa vapaaehtoiset tehtävät määriteltiin itsehallintoon kuuluviksi tehtäviksi ja sitä ennen kunnan yhteisiksi talous- ja järjestysasioiksi. Tällaisella väljällä sääntelyllä on haluttu tavoitella joustavuutta. Kunta voisi ottaa hoidettavakseen tarpeellisiksi näkemäänsä asioita, joten vapaaehtoinen tehtäväpiiri voisi muuttua tarvittaessa yhteiskunnallisten olosuhteiden ja tarpeiden mukaisesti. Lisäksi väljän sääntelyn mukaan mahdollistettaisiin se, että vapaaehtoinen tehtäväpiiri voisi olla eri kunnissa erilainen. Kunnille on haluttu antaa oikeus itse päättää valitsevien ja paikallisten olosuhteiden mukaisesti vapaaehtoisen tehtäväpiirin sisällöstä ja laajuudesta. Väljän sääntelytavan tavoitteena on antaa kunnille liikkumavaraa, korostaa kuntien itsehallintoa ja hyväksyä kuntien erilaisuus (HE 192/1994).

Näitä itselleen ottamia tehtäviä voivat olla elinkeinopoliittinen toiminta, kulttuuriin ja liikuntaa liittyvät avustukset kuntalaisille, ystävyyskuntatoiminta ja kansainvälinen toiminta, virkistystoiminta, puistojen, retkeilyalueiden, uimaloiden ja urheilukenttien ylläpitäminen, julkinen liikenne, energian ja lämmön jakelu, matkailuun liittyvät toimenpiteet ja asunto-olojen edistäminen. Suurin vapaaehtoisten tehtävien osa-alue lienee kunnan elinkeinopoliittikka. Sen tavoitteena on edistää kuntalaisten talou-

dellista hyvinvointia, turvata ja luoda työpaikkoja sekä huolehtia elinkeinoharjoittamisen yleisistä edellytyksistä. Konkreettisia toimintoja ovat muun muassa erilaiset projektit, yritystoiminnan neuvonta, koulutuspalvelut, kunnallistekniikan rakentaminen, energiahuolto, teollisuustonttien myynti ja vuokraus sekä toimitilapalvelut. Kunnan itsensä harjoittama liiketoiminta on ollut ongelmallista ja siihen liittyykin paljon oikeustapauksia. Kunnan on katsottu voivan harjoittaa esimerkiksi sähkölaitoksia ja muita energiahuollon laitoksia. Joukkoliikenteen järjestäminen on myös vapaaehtoista toimintaa.

Vaikka kunnille on tunnustettu oikeus itselleen ottamiin tehtäviin, ei se merkitse sitä, että kunta voisi ottaa hoitaakseen mitä asioita tahansa. Näiden itselleen ottamien tehtävien laillisuuden arvioimiseksi on muodostunut joukko oikeudellisia periaatteita. Yleishyödyllisyyden periaate edellyttää, että kunnan ottama vapaaehtoinen tehtävä edistää kuntalaisten hyvinvointia ja kunnan kehitystä yleensä. Spekulaatiivisen toiminnan kiellon periaate edellyttää, ettei kunta saa ottaa asiaa hoidettavakseen pelkästään taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Yhdenvertaisuuden periaate edellyttää, että kunta ei suosi tai syrji ketään perusteettomasti. Nämä lienevät kolme tärkeintä periaatetta, mutta muitakin löytyy.

Lakisääteiset tehtävät

Kunnan lakisääteiset tehtävät perustuvat erityislakeihin. Erityislakien mukaan kuntien on hoidettava tai järjestettävä lakien mukaiset tehtävät. Näiden tehtävien järjestämisessä ja toteuttamisessa kunnan on noudatettava näiden erityislakien säännöksiä. Lakisääteisissä tehtävissä nähdään nyt kahdenlaisia tehtäviä, joita on kutsuttu pakollisiksi ja vapaaehtoisiksi tehtäviksi. Pakolliset tehtävät tarkoittavat tehtäviä, jotka kunta on velvollinen hoitamaan. Lakisääteisillä vapaaehtoisilla tehtävillä puolestaan tarkoitetaan tehtäviä, joissa kunnalle jää asian hoitamisessa harkintavaltaa, mutta jos kunta ryhtyy tehtävää hoitamaan, sen on tapahduttava lain edellytysten mukaisesti. (Harjula & Prättälä 2004, 131).

Kunnan lakisääteinen pakollinen tehtävä on esimerkiksi peruskoulu. Perusopetuslain (628/1998) 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Järjestessään perusopetusta kunnan on noudatettava perusopetuslakia, jossa säädetään yksityiskohtaisesti toiminnan tavoitteista ja sisällöstä. Myös päivähoito on pakollinen lakisääteinen tehtävä. Kunnan vapaaehtoisiksi lakisääteisiksi tehtäviksi voidaan katsoa lukiot, ammatillinen koulutus, ammattikorkeakoulut, vapaa sivistystyö, taiteen perusopetus, liikunnan yleisten edellytysten luominen, nuorisotyö ja kulttuuritoiminta, kirjasto sekä sosiaalinen luototus.¹ Esimerkiksi kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain 2 §:n mukaan kunnan tehtävänä on edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa kunnassa. Liikuntalain 2 §:n mukaan yleisten edellytysten luominen liikunnalle on valtion ja kuntien tehtävä. Nuorisotyölain 4.1 §:n mukaan nuorisotyön toteuttamisesta vastaavat ensisijaisesti valtio, kunnat ja nuorisojärjestöt. Kunnan toimialaan kuuluu nuorisotyö.

Lakisääteisissä tehtävissä voidaan erotella luonteeltaan viranomaistehtäviä ja palvelutehtäviä. Viranomaistehtäviä ovat sellaiset asiat, joihin kunnilla on erityinen velvollisuus ja joissa kunta käyttää julkista valtaa ja tekee lain nojalla hallinnollisia päätöksiä. Näillä tarkoitetaan sellaisia tehtäviä ja asioita, jotka koskevat yksityisen kuntalaisen tai muun asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta. Lähtökohtana on, että päätösprosessin pitäisi näissä viranomaistehtävissä pysyä kunnassa tai kuntayhtymässä tai muussa kunnallislain yhteistoimintasäännösten mahdollistamassa järjestelyssä eikä tehtäviä saisi antaa yritysten tai yksityisoikeudellisten yhteisöjen hoidettavaksi. (HE 192/1994.) Ympäristönsuojelu on esimerkki kunnan lakisääteisistä vi-

¹ Lukiolaki 21.8.1998/629, 2 §. Laki ammatillisesta koulutuksesta 21.8.1998/630, 8 §. Ammattikorkeakoululaki 9.5.2003/351, 6 §. Laki kuntien kulttuuritoiminnasta 728/1992. Laki vapaasta sivistystyöstä 21.8.1998/632, 4 §. Laki taiteen perusopetuksesta 21.8.1998/633, 2 §. Liikuntalaki 18.12.1998/1054, 2 §. Nuorisotyölaki 24.2.1995/235, 4 §. Laki kuntien kulttuuritoiminnasta 3.8.1992/728, 1 §. Kirjastolaki 4.12.1998/904, 3 §. Laki sosiaalisesta luototuksesta 20.12.2002/1133, 2 §.

ranomaistehtävistä. Ympäristönsuojelulain (86/2000) 21 §:n mukaan kunnalle kuuluvista lain mukaisista lupa- ja valvontatehtävistä huolehtii kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain (64/1986) mukainen kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Palvelutehtävän kunta voi antaa myös ulkopuolisten yritysten tehtäväksi. Jos kukaan muu ei hoida asiaa, kunnan on ryhdyttävä tehtävän hoitamiseen noudattaen lain säännöksiä. (Omin voimin 2001, 8-9.) Vesihuolto on esimerkki kunnan järjestämästä palvelutehtävästä. Vesihuoltolain (119/2001) 5 §:n mukaan kunnan tulee kehittää vesihuoltoa alueellaan yhdyskuntakehitystä vastaavasti lain tavoitteiden toteuttamiseksi sekä osallistua vesihuollon alueelliseen yleissuunnitteluun. Lakisääteisten tehtävien ryhmittely perustuu ääritapausten tarkasteluun, joten on huomattava, että kunnan lakisääteisessä tehtävässä voi olla merkkejä sekä viranomais- että palvelutehtävästä.

Muita lakisääteisiä kunnan tehtäviä ovat mm. sosiaali- ja terveystoimeen kuuluvat asiat (Sosiaalihuoltolaki 710/1982 ja Kansanterveyslaki 66/1972), kaavoitus, rakennusvalvonta ja kadunpito (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999), pelastustoimi (Pelastustoimilaki 561/1999).

Sopimukseen perustuvat tehtävät

Julkisen hallinnon tarkoituksena on järjestää kansalaisille riittävästi peruspalveluja sekä huolehtia niiden laadusta. Julkishallinnon tehtävien järjestäminen ja käyttäjäläheisempien palvelujen tuottaminen edellyttävät järkevää ja taloudellista organisoimista aina tilanteen mukaan. Tämän takia voi olla aiheellista, että kunta ottaa hoidettavakseen muulle julkisyhteisölle (valtio, seurakunta tai kansaneläkelaitos) kuuluvia tehtäviä. (HE 192/1994; KM 1993:33, 331.)

Kuntalain mukaan kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoidettavakseen muitakin kuin omaan itsehallintoonsa kuuluvia julkishallinnon tehtäviä. Kyse on siis tehtävistä, jotka lainsäädännön mukaan kuuluisivat jollekin muulle julkisyhteisölle kuin kunnalle. Kuntalaki siis valtuuttaa kunnat te-

kemään tällaisista tehtävien hoitamisesta sopimuksen (Harjula & Prättälä 2004, 133). Lähtökohtana on, että kunta saa tehtävän hoitamisesta täyden korvauksen. Tehtävän siirtäminen kunnalle sopimukseen perustuen edellyttää myös säännöstä, jonka mukaan valtiolla tai muulla julkisyhteisöllä on valtuus tehtävien siirtämiseen. (HE 192/1994.) Tällaiset sopimukseen perustuvat tehtävät ovat aina kunnalle vapaaehtoisia. Jos kunta ei järjestä tehtävää, on sen julkisyhteisön, jolle asia lain mukaan kuuluu, järjestettävä asia (Ks. Harjula & Prättälä 2004, 133).

Kunnan sopimuksen perusteella hoitama tehtävä kuuluu kunnan tehtäväpiiriin ja sen hoitaminen ei eroa muista kunnan tehtävistä juuri lainkaan. Tällaiset kunnan tehtävät ovat toki harvinaisempia eivätkä ne ole tärkeimpiä tehtäviä kunnan toimimisen kannalta. (Heuru 2001, 60.) Esimerkki mahdollisesta kunnan toimeksiantotehtävästä on talous- ja velkaneuvonta. Talous- ja velkaneuvontaa koskevan lain (713/2000) 3 §:n mukaan talous- ja velkaneuvontapalvelu tulisi järjestää ensisijaisesti siten, että kunta tekee lääninhallituksen kanssa kuntalain (365/1995) 2 §:n 2 momentissa tarkoitettua sopimuksen, jossa se sitoutuu huolehtimaan talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä kunnassa asuville henkilöille.

Kunnan yksityisoikeudellinen toimintakyky

Kunta on sekä julkisoikeudellinen yhteisö että yksityisoikeudellinen oikeushenkilö. Pääasiassa kunta toimii julkisoikeudellisena yhteisönä, mutta se voidaan nähdä myös yksityisoikeudellisena oikeussubjektina. Tietyissä asioissa kunnan on toimittava yksityisoikeudellisena oikeushenkilönä samojen periaatteiden mukaisesti kuin muutkin luonnolliset ja juridiset oikeushenkilöt. Tällainen yksityisautonomia tarkoittaa sitä, että kunta saa päättää oikeuspiiristään eli tehdä yksityisoikeudellisia toimia (Holopainen 1969, 64). Kunnat voivat siis olla oikeuksien ja velvollisuuksien kohteina (Mennola 2002, 61). Yksityisoikeudellisina oikeushenkilöinä kunnat esimerkiksi tekevät työsopimuksia, muita sopimuksia, kauppoja, vuokria, hankintoja, toimeksiantoja,

ottavat velkaa, toimivat laitosten tai yhtiöiden omistajia, tekevät sijoituksia sekä nykyisin jopa myyvät yksityisillä markkinoilla palveluja (Ks. Mennola 2002). Tällöin kunnan on noudatettava muiden yksityisoikeudellisten toimijoiden tavoin yleistä yksityisoikeudellista lainsäädäntöä, esimerkiksi työsopimuslakia, vahingonkorvauslakia, kilpailulainsäädäntöä.

Kunnan yksityisoikeudellisen toimintakyvyn tarkoituksena on mahdollistaa julkisoikeudellisten tehtävien hoitamisen (Hoikka ym. 1999, 17). Kunnan toimiminen yksityisoikeudellisissa asioissa on kuitenkin rajattua julkisoikeudellisesta oikeushenkilöllisyydestä johtuen. Kunnan on aina toiminnassaan ajateltava jäseniään ja heidän etujaan ja toimittava sen mukaisesti (Holopainen 1969, 65). Toisaalta kunta saa tehdä yksityisoikeudellisia oikeustoimia vain siinä laajuudessa, kuin julkisoikeudellisten tehtävien toteuttaminen sitä vaatii (Holopainen 1969, 65; Heuru 2001, 58).

Kunnan tehtävien kohdalla joissain yhteyksissä tehdään jaottelua kunnan yksityisoikeudellisiin tehtäviin ja julkisoikeudellisiin tehtäviin. Lainsäädäntö ei kuitenkaan tunne käsitettä kunnan yksityisoikeudellisista tehtävistä. Erottelua yksityisoikeudellisiin ja julkisoikeudellisiin tehtäviin ei ole kuitenkaan tarpeen tehdä. Yksityisoikeudellisen toimintakyvyn tunnistaminen ei tarkoita, että kunnilla olisi erityisiä yksityisoikeudellisia tehtäviä. Yksityisoikeudellinen toimintakyky tarkoittaa sitä, että kunta voi tehtäviä hoitaessaan toimia yksityisoikeudellisin keinoin. Kyse on siis tehtävien hoitamistavasta eikä erityisestä tehtäväryhmästä.

Kunnan itsehallinnon kannalta yksityisoikeudellinen oikeushenkilöllisyys on merkittävää, sillä juuri se erottaa kunnan valtiosta ja valtion organisaatiosta. Kunnan toimimisen kannalta yksityisoikeudellinen toimintakyky on tärkeää siksi, että sen avulla kunta voi toteuttaa julkisia tehtäviään. Kunta käyttää yksityisoikeudellisia toimintatapoja yhä laajemmin ja enemmän julkisten tehtäviensä toteuttamisessa, esimerkiksi toimii laitosten omistajina ja palveluiden myyjinä. Tulevaisuudessa kunnan yksityisoikeudellinen toimintakyky tulee korostumaan ja lisääntymään ja siten aiheuttamaan uusia oikeudellisia ongelmatilanteita.

Kunnan tehtäväkentän problematiikkaa

Kunnan tehtävien problematiikka ja kunnallisen itsehallinnon käsitykset liittyvät olennaisesti toisiinsa. Kunnallista itsehallintoa koskevien käsitysten muuttuessa myös kunnan tehtävien jaottelutavat ja niitä koskevat ajatukset muuttuvat. Itsehallinto käsitteenä on moniulotteinen, mutta lähtökohtaisesti siinä on kyse kunnan suhteesta valtioon. 1950-luvulta lähtien vallitsevana tehtävien jaottelutapana on ollut jako yleiseen ja erityiseen toimialaan. Yleinen – erityinen jaottelu on perustunut siihen, että vapaaehtoisissa tehtävissä kunta on voinut toimia täysin vapaasti, kun erityislainsäädännön tehtävissä kunnan on pitänyt noudattaa tarkkoja lakien määräyksiä. Tämän jaottelun mukaan itsehallinnollisiksi asioiksi käsitettiin vain yleisen toimialan asiat. Jaottelun alkuaikoina on korostettu valtion ensisijaisuutta ja on katsottu, että erityislainsäädännöllä voidaan rajoittaa kunnallista itsehallintoa hyvinvointivaltion rakentamiseksi. Erityislainsäädännön tehtävissä kuntien on täytynyt noudattaa lakien mukaisia ohjeistuksia ja toimintamuotoja eikä kuntien itsehallintoa ole siten nähty näissä tehtävissä olevan.

1990-luvulta alkaen on ollut havaittavissa viitteitä yleinen – erityinen – jaottelun lieventymisestä ja jopa sen hylkäämisestä. Kunnan tehtävien erot ovat kaventuneet. Tehtävien erojen hämärtyminen johtuu osittain siitä, että erityislainsäädäntö on muuttunut. Erityislaeissa ei enää säännellä niin yksityiskohtaisesti kuin aikaisemmin tehtävien organisoinnista tai sisällöstä, joten kuntien on entistä enemmän toimittava näissäkin asioissa vapaammin ja kuntalain mukaisesti. Hyvinvointipalveluihin pyritään nyt korostamalla kuntien toimintavapautta. Hämärtymistä on edesauttanut myös vuonna 1993 tapahtunut valtionapujärjestelmän muutos, jonka myötä siirryttiin tehtäväkohtaisesta järjestelmästä yleisiin ja laskennallisiin valtionapuihin perustuvaan järjestelmään. Tehtävien erottelu ei ole enää tämänkään vuoksi niin korostunutta.

Nykyisin ei enää ajatella näitä tehtäväkokonaisuuksia erillisiksi tehtäväpiireiksi, vaan itsehallinnollisiin tehtäviin katsotaan kuuluvan sekä kunnan itse ottamansa vapaaehtoiset tehtävät että lakisääteiset tehtävät. Tehtäväpii-

rin kokonaisuuden puolesta puhuu myös se, että kunta voi vapaaehtoisesta täydentää lakisääteisiä tehtäviään. Merkitystä on myös Kuntalain 1.3 §:llä, joka asettaa toiminnan tavoitteet kaikelle kunnan toiminnalle erottelematta millä perusteella kunta asiaa hoitaa. Peruskirjan omavastuuisuus edellyttää, että kunta saa toimia itsenäisesti, omavastuuisesti kaikissa tehtävissään. Nykyään ei enää siis tehdä niin suurta erottelua kuntalakiin perustuviin ja erityislainsäädäntöön perustuviin tehtäviin, vaan kunnan itsehallintotehtävillä tarkoitetaan molempia tehtäväalueita (KM 1993:33, 329; HE 192/1994). Tehtäväpiirin erojen kaventumisesta kertoo myös se, että lakisääteisissäkin tehtävissä nähdään luonteeltaan vapaaehtoisia tehtäviä, joiden kohdalla kunnalle jää harkintavaltaa, mutta joissa on lakien määräyksiä noudatettava. Vapaaehtoisten ja lakisääteisten vapaaehtoisten tehtävien raja on hieman epämääräinen ja vaikeasti ymmärrettävä.

Tarkkaa määritelmää itsehallintoon kuuluvista itselleen ottamista ja lakisääteisistä tehtävistä on vaikea tehdä, sillä tehtävät muuttuvat koko ajan yhteiskunnallisten muutosten yhteydessä. Kunnan vapaaehtoinen tehtäväkenttä laajenee silloin, kun kunta olosuhteiden vuoksi ottaa hoidettavakseen sellaisen asian, jota se ei ole ennen hoitanut. Itselleen ottamien ja lakisääteisten tehtäväkenttien raja muuttuu, kun kunnan ennen vapaaehtoisuuden pohjalta hoitama asia säädetäänkin kunnan tehtäväksi erityislaila. Tällöin vapaaehtoinen tehtäväkenttä supistuu ja lakisääteinen tehtäväkenttä laajenee. Lakisääteinen tehtäväkenttä laajenee myös silloin, kun kunnan hoidettavaksi säännellään erityislacilla uusia tehtäväalueita. (Ks. Hannus & Hallberg 1992, 76.) Uusia tehtäviä ovat esimerkiksi 1.8.2002 alkaen esiopetuksen järjestäminen (perusopetuslain muutos 1288/1999) ja 1.3.2000 alkaen kunnan toimiminen ympäristönsuojeluasioissa lupaviranomaisena (Ympäristönsuojelulaki 86/2000). Kunnan tehtäväkenttä kokonaisuudessaan supistuu silloin, kun kunnan lakisääteinen tehtävä siirretäänkin valtion hoidettavaksi. Esimerkiksi oikeusaputoimistot siirrettiin kunnilta valtion tehtäväpiiriin 1.6.1998 alkaen (Laki valtion oikeusaputoimistoista 106/1998) ja samoin lailla holhoustoimesta (442/1999) siirrettiin holhous-toimi kunnilta valtiolle.

Suurin osa kansalaisten hyvinvointipalveluista on säädetty erityislaeilla kuntien tehtäväksi. Näiden tehtävien osuus kuntien tehtäväkentästä on koko ajan laajentunut. Hyvinvointipalvelujen jakamisesta valtion ja kuntien kesken on vaikea esittää mitään tarkkaa määritelmää. Kunnille on säädetty näitä tehtäviä, koska on nähty, että ne soveltuvat parhaiten tehtävän hoitamiseen. (KM 1993:33, 182-183.) Suurin osa kunnan tehtäväkentästä on lakisääteisiä tehtäviä, mikä on aiheuttanut itselleen ottamien tehtävien kaventumisen (HE 192/1994). Itselleen ottamien tehtävien osuus kunnan tehtäväkentästä on tänä päivänä pieni. Tämä osaltaan on johtanut kunnallisen itsehallinnon kaventumiseen.

Kirjallisuus

- European Charter of Local Self-Government. ETSno. 122.
 Explanatory report on the European Charter of Local Self-Government. Strasbourg 1986.
 Hannus, Arno & Hallberg, Pekka (1993) Kunnallislaki. Kuudes korjattu painos. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja n:o 176. Porvoo.
 HE 192/1994. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaksi 192/1994.
 Harjula, Heikki & Prättälä, Kari (2004) Kuntalaki -tausta ja tulkinat. 5. uudistettu painos. Kauppakaari. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.
 Heuru, Kauko (2001) Kuntalaki käytännössä. Helsinki: Edita Oyj.
 Hoikka, Paavo & Lehtonen, Raimo & Rajala, Tuija & Ryyänen, Aimo & Siitonen, Pentti & Tetri, Eija (1999) Kuntalaki kunnallishallinnon peruslakina. Kuntalain seurantatutkimus. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 1/1999.
 Holopainen, Toivo (1969) Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:O 81. Vammala.
 KM 1964: A 2. Kunnan toimialakomitean mietintö.
 KM 1993:33. Kunnalliskomitean mietintö, Kunnallislaki.
 Mennola, Erkki (2002) Kunta yksityisoikeudellisena toimijana. Teoksessa Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista, s. 56-71. Juhlakirja Raimo Lehkosen jäädessä eläkkeelle 2002. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos.
 Omin voimin, yhdessä, ostaen. Kunnan omaa teknisten palvelujen tuotantoa täydentäviä vaihtoehtoja (2001). Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

1.4. Kuntaorganisaatio ja sen johtaminen

Kuntaa voidaan tarkastella johtamisjärjestelmänä kahdella eri tasolla, jotka jäsenyvät sen perusteella mitä johdetaan. Ensimmäinen taso on kuntaorganisaation taso. Tällöin kunta nähdään kuntalaisten valitsemista luottamushenkilöistä sekä työ- tai virkasuhteisista kunnan työntekijöistä koostuvaksi organisaatioksi, jolla on omat melko kiinteät rakenteet, prosessit ja organisaatiokulttuurit. Toinen taso on yhteisön taso, jolloin kuntaorganisaatio nähdään kiinteänä osana laajempaa paikallista yhteisöä, johon kuuluvat lisäksi muut paikalliset instituutiot kuten kuntalaiset, järjestöt, yritykset ja valtion organisaatiot. Kuntayhteisön ja organisaation taso ovat kytkeytyneet monin sidoksin toisiinsa.

Seuraavassa keskitytään ensimmäiseen tasoon, elin kuntaorganisaatioon ja sen johtamisen kysymyksiin. Kunnan johtamisen edellytysten ja kuntakäsityksen muuttuessa on alettu yhä enemmän puhua myös yhteisöjen johtamisesta (Haveri ja Majoinen 1997). Yhteisöllinen näkökulma tuodaan tarkemmin esille kuntien paikallisia hallintatapoja ja monitasohallinnan kenttää koskevilla luvuissa 3–4.

Kunta organisaationa

Organisaatioille on tyypillistä, että ne muodostuvat tietyistä päämääristä ja tavoitteista, näiden saavuttamiseksi muodostetuista rakenteista, ihmisistä ja toiminnoista, sekä osittain tavoitteista riippumatta muodostuvasta kulttuurista. *Kunnan päämäärät ja tavoitteet* määrittellään ylimmällä eli strategisen johtamisen tasolla kunnan asukkaiden valitsemista luottamushenkilöistä koostuvassa valtuustossa. Kunnan johtaminen on siis perusteiltaan edustuksellista demokraattista johtamista, jossa lähtökohtana on kuntalaisten tahto toiminnan ohjaamisesta.

Kunnan tavoitteiden saavuttamisen *rakenteissa* keskeisiä ovat kunnan toimielimet, jotka ovat pääsääntöisesti valtuuston valitsemia, sekä virastot, laitokset, kuntayhtymät ja kunnalliset yhtiöt. Tämän lisäksi rakenteisiin voi

kuulua vielä muita, esimerkiksi kuntien yhteistoimintaa varten perustettuja yksiköitä kuten säätiöitä tai sopimusperusteisia verkostoja. Rakenteiden tarkastelussa tärkeitä ovat myös eri yksiköiden väliset suhteet.

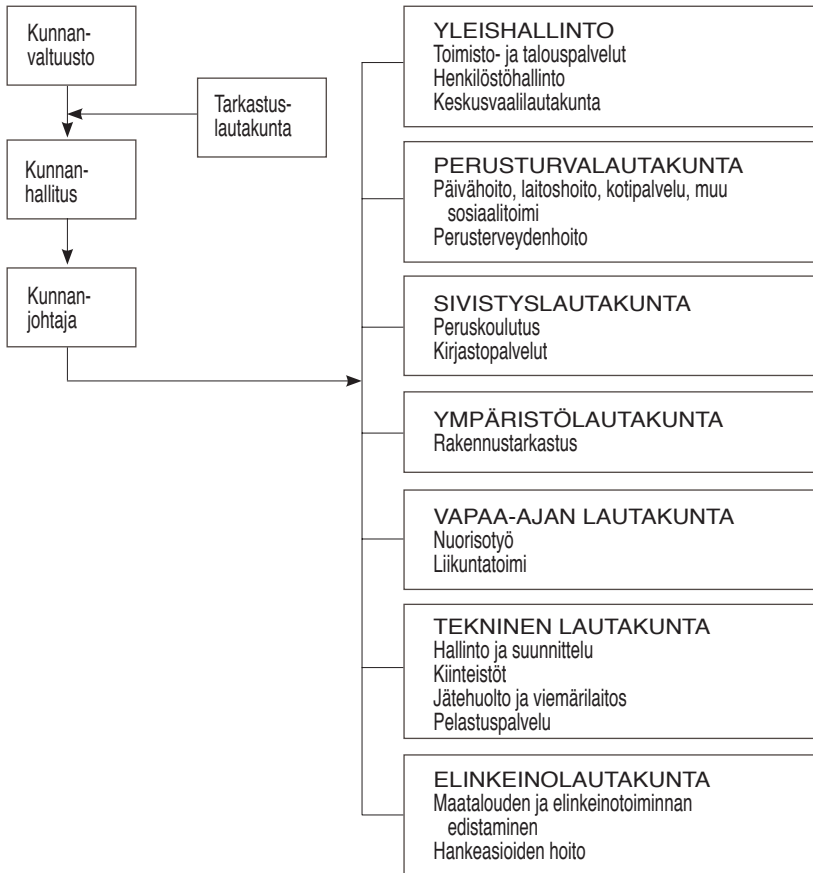
Kuntaorganisaatiossa toimivat *ihmiset* ovat joko poliittisia päätöksentekijöitä eli luottamushenkilöitä, tai kunnan virastoissa ja muissa yksiköissä työskenteleviä virka- tai työsuhteisia kunnan työntekijöitä, joista käytetään nimitystä henkilöstö. Kunnista käytetään joskus nimitystä duaaliorganisaatio, jolla viitataan nimenomaan siihen, että kunnissa on yhtäältä poliittinen ja toisaalta ammatillinen henkilöstö ja näiden näkökulmista kumpuava toiminta.

Toiminnot eli prosessit voidaan jakaa poliittiseen prosessiin, hallinnolliseen prosessiin, palveluprosessiin sekä talousprosessiin. Poliittinen prosessi muodostuu toiminnoista, joiden kautta demokratia ja osallistuminen toteutuvat kunnan johtamisessa ja konkretisoituvat käytännön tehtävissä. Hallinnolliseen prosessiin kuuluu päätöksentekoa ja johtamista, henkilöstön rekrytointia ja kehittämistä, seurantaa ja arviointia. Palveluprosesseissa keskeisiä ovat hyvinvointitehtävät, joiden kautta kunta järjestää kuntalaisille esimerkiksi sosiaalitoimen tai koulutoimen palveluja. Talousprosessissa puolestaan korostuu toiminnan rahoitus.

Kunnan *organisaatiokulttuuri* näkyy arvoina ja arvostuksina, vakiintuneina toimintatapoina sekä käytettävissä kielellä ja symboleilla. Kuntaorganisaation kulttuuri voi vaihdella suuresti kuntien välillä ja myös kunnan sisällä eri yksiköissä. Kulttuuri muodostuu yleensä pitkän aikavälin kuluessa ja sitä on vaikea muuttaa. Kulttuuri vaikuttaa suuresti organisaatioiden toimintaan ja varsinkin niiden kykyyn uudistaa prosessejaan.

Kunnan organisaation perusosat

Kunnan toimielimet koostuvat kuntalaisia edustavista luottamushenkilöistä. Kaikille kunnille pakollisia toimielimiä ovat valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Muilta osin kunnat voivat päättää itse siitä, miten ne organisaationsa rakentavat.



Kuvio 1.
Kurun kunnan organisaatiokartta

Kunnanvaltuusto valitaan kunnallisvaaleilla joka neljäs vuosi. Valtuusto valitsee hallituksen ja lautakunnat kunnallisvaalien tuloksen perusteella edustamaan eri poliittisia ryhmiä, ottaen samalla huomioon sukupuolten tasa-arvon toteutumisen. Valtuusto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja haluamansa määrän varapuheenjohtajia toimikaudekseen tai lyhyemmäksi ajaksi.

Valtuuston tehtävät ovat Kuntalain 13§:n mukaan:

- 1) päättää toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista;
- 2) päättää hallinnon järjestämisen perusteista;
- 3) päättää talouden ja rahoituksen perusteista sekä hyväksyä talousarvio;
- 4) päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista;
- 5) päättää kunnan liikelaitokselle asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista;
- 6) päättää takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta;
- 7) valitsee jäsenet kunnan toimielimiin, jollei jäljempänä toisin säädetä;
- 8) päättää luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista;
- 9) valitsee tilintarkastajat;
- 10) hyväksyy tilinpäätös ja päättää vastuuvapaudesta; sekä
- 11) päättää muista valtuuston päätettäviksi säädettyistä ja määrättyistä asioista.

Kunnanhallitus johtaa kunnan hallinnon päivittäistä toimintaa, vastaa taloudenhoidosta sekä valmistelee ja toimeenpääntää valtuuston päätösvaltaan kuuluvat asiat. Kunnanhallitus myös valvoo kunnan etua, ja jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa sekä ohjeistaa kunnan edustajien toimintaa erilaisissa toimielimissä ja yhtiöissä. Esittelijänä kunnanhallituksessa toimii kunnanjohtaja.

Lautakunnat toimivat kunnanhallituksen alaisina toimieliminä omalla tehtäväalueellaan. Lautakunnat valmistelevat omaa toimintaansa koskevan talousarvioesityksen ja järjestävät toimintansa talousarviossa osoitettujen määrärahojen avulla lainsäädännön asettamien veloitteiden sekä talousarviossa määriteltujen tavoitteiden mukaan.

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on valtuuston päättämien hallinnon ja talouden tarkastusta koskevien asioiden valmistelu. Lisäksi lautakunnan tehtävänä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Tarkastuslautakunta on valtuuston asettama. Sen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja.

Kunta voi halutessaan perustaa myös *johtokuntia* palvelulaitosten, esimerkiksi koulujen hallintoa varten. Niiden tärkein tehtävä on palvelujen

käyttäjien näkemysten esille tuominen sekä vuorovaikutuksen luominen ko. laitoksen ja palvelujen käyttäjien välille.

Kunnan virasto-organisaatio koostuu toiminnan ohjausta, päätösvaltaa käyttäviä ja eräitä tukitoimintoja suorittavista yksiköistä. Organisaatio jakaantuu keskushallintoon ja eri palvelusektoreiden hallintoon. Kuntalain mukaan jokainen kunta voi itse määrittellä virasto-organisaationsa haluamallaan tavalla. Kunnan organisaatiosta päättää valtuusto johtosääntöjen avulla. Kunnan johtosäännöissä määritellään yksityiskohtaisemmin eri toimielinten sekä niiden alaisten viranhaltijoiden toimivalta.

Kunnan johtamisen perusteet

Johtaminen on laaja käsite, joka sisältää sekä asioiden että ihmisten johtamista. Johdettavina olevien asioiden merkittävyuden ja päätöksenteon tason perusteella johtaminen voidaan jakaa strategiseen ja operatiiviseen johtamiseen. Julkisissa organisaatioissa yleensä sekä kunnissa tavallinen jaottelu on myös ohjauksen luonteen perusteella tapahtuva jako poliittiseen ja ammatilliseen johtamiseen.

Perinteisen ajattelun mukaan työnjako kunnan toimielimien ja muiden yksiköiden välillä toimii niin, että toimielimet ja muiden yksiköiden johtelimissa olevat luottamushenkilöt vastaavat poliittisista ja ideologisista perusvalinnoista eli poliittisesta johtamisesta, ja varsinainen virasto-organisaatio puolestaan toimeenpanosta ja valmistelusta eli ammatillisesta johtamisesta. Työnjako on periaatteellisella ja ideaalimallisella tasolla tämä. Käytännössä poliittinen ja ammatillinen johtaminen ovat monella tavalla kietoutuneet toisiinsa Suomen kunnissa: poliittisia valintoja tehdään käytännössä jo valmisteluvaiheessa ja joillakin poliitikoilla voi puolestaan olla voimakas ote kunnan hallinto-organisaatioiden toiminnan ohjaukseen.

Kuntalaiset johtavat kunnan toimintaa valitsemalla kunnanvaltuuston, joka käyttää ylintä (strategista) päätösvaltaa ja vastaa toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston päätösvaltaan kuuluu mm. talousarvion ja tilinpäätöksen hyväksyminen, kunnan hallinnon järjestäminen, luottamushenkilöiden ja

johtavien viranhaltijoiden valinta, maankäyttöön liittyvien kaavojen hyväksyminen ja kiinteän omaisuuden ostaminen. Valtuusto tekee päätökset kunnanhallituksen esityksestä.

Valtuusto voi delegoida (hajauttaa) päätösvaltaansa tarpeelliseksi katsomallaan tavalla muille kunnan toimielimille, kuten lautakunnille tai kuntien yhteistyöorganisaatioille sekä yksittäisille virkamiehille. Kunnan toimintaa ohjaavat myös lakiin perustuvat valtion ohjeet ja toimeksiannot, jotka joissakin tapauksissa saattavat sanella melko yksityiskohtaisesti sen miten tiettyssä päätöksentekotilanteessa on toimittava.

Valtuusto voi halutessaan hakea suoraa ohjausta kuntalaisilta erityisen tärkeiksi pitämissään kysymyksissä käyttämällä kunnallista kansanäänestystä tai muita suoran osallistumisen muotoja, kuten tietoverkkojen kautta tapahtuvaa näkemysten esittämistä.

Valtuuston johtamistehtävän kannalta olennaista on, että valtuusto kykenee asettamaan *selkeitä ja sitovia toimintaa ohjaavia tavoitteita* ja valvomaan näiden saavuttamisen astetta. Tämä nostaa esille yhtäältä strategisen suunnittelun ja johtamisen sekä toisaalta arvioinnin merkityksen kunnan johtamisen työkaluina. Valtuuston mahdollisuuksista ja valtuutettujen halusta kehittyä tavoitteita asettavaksi ”strategiseksi johtajaksi” operatiivisen tason päätösten kustannuksella on käyty julkisuudessa ja tieteellisillä foorumeillakin runsaasti keskustelua (esim. Majoinen 2001).

Kunnan *päivittäisessä johtamisessa*, eli operatiivisemmän tason johtamisen kysymyksissä, kunnanhallituksella on keskeinen rooli. Kunnanhallitus joutuu jatkuvasti ottamaan kantaa niihin käytännön kysymyksiin, joiden kautta valtuuston asettamia tavoitteita pyritään saavuttamaan. Kunnanhallitus on kooltaan pienempi kuin valtuusto, mikä mahdollistaa joustavamman toiminnan. Kunnanhallituksen jäsenet ovat monissa kunnissa kuntien tärkeimpiä vallankäyttäjiä.

Päivittäistä johtamista varten kunnassa voi toimia myös erityinen johtoryhmä. Se koostuu yleensä johtavista virkamiehistä, esimerkiksi kaupunginjohtajasta ja kunnan sektorihallintojen johtajista, sekä johtavista luottamushenkilöistä. Johtoryhmä voi kunnanhallitustakin nopeammin ja joustavammin ottaa kantaa erilaisiin päivänpolttimiin, äkillisesti esiin nou-

seviin johtamisen kysymyksiin. Se voi myös valmistella hallituksen toimintaa.

Kunnanjohtajalla on tärkeä rooli sekä kunnan strategisessa että muussa johtamisessa. Kunnanjohtaja on valtuuston toistaiseksi tai määräaikaiseksi valitsema kunnan ylin viranhaltija ja toimii kunnanhallituksen alaisuudessa. Valtuuston toimikaudeksi valittu kunnanjohtaja voidaan valita myös kunnanhallituksen puheenjohtajaksi

Kuntastrategia on yhä useammassa kunnassa käytetty johtamisen väline, joka kuuluu erityisesti pitemmän aikavälin johtamiseen. Kuntastrategia on yleensä poliittisen ja ammatillisen johdon yhdessä valmisteleva suunnitelma, jossa ilmaistaan kunnan kehittämisen pitkän aikavälin tavoitteet ja keskeiset valinnat. Yleisen kuntastrategian ohella kunnat valmistelevat usein eri toimialojen tai toimintakokonaisuuksien strategioita, kuten ympäristö- tai palvelustrategioita. Kuntastrategian rooli johtamisessa on toimia lyhyemmän tähtäimen valintoja ohjaavana viitekehyksenä, joka kertoo asukkaille ja kunnan ulkopuolisille tahoille sen vision, jonka mukaisesti kunta aikoo itseään kehittää.

Arviointia tarvitaan erityisesti tukemaan valtuuston roolia kunnan strategisena johtajana. Arviointi voi koskea tiedon tuottamista siitä, miten tavoitteet saavutetaan, mitä kuntalaisten palvelut maksavat, mikä on palveluiden laatu tai missä kohdissa ovat mahdolliset toimeenpanon ja palveluiden järjestämisen ongelmakohdat.

Lyhyen aikavälin ohjausta varten keskeinen väline on kunnanvaltuuston vuodeksi kerrallaan vahvistama *talousarvio*. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Kuntalain mukaan talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan.

Kuntajohtamisen tieteellis-ideologiset suuntaukset ja niiden muutos

Kuntajohtaminen, kuten muidenkin organisaatioiden johtaminen on sidoksissa kulloinkin vallitseviin tieteellisiin ja ideologisiin näkemyksiin siitä, millaista on hyvä johtaminen. Hallitseva johtamismalli oli vuosikymmeniä Max Weberin byrokraateoriaan pohjautuva byrokraattis-legalistinen malli. Byrokratia on nojannut hierarkkiseen johtamiseen, panosperusteiseen budjetointiin, sääntöjen määrittämään hallintoprosessin standardisoimiseen sekä virkamiesten vahvaan asemaan. Byrokraattis-legalistiseen hallintojärjestelmään voidaan yhdistää sellaisia myönteisiä puolia kuin varmuus, luotettavuus, ennustettavuus ja korruption hylkiminen. Vastaavasti mallin kielteisinä puolina on usein nähty jäykkyys, raskassoutuisuus, huono palvelukyky ja heikko kustannustehokkuus.

1980-luvun lopulta lähtien Uuden Julkisojohtamisen (New Public Management) mukaiset opit johtamisesta ovat saaneet yhä enemmän jalansijaa myös kuntien johtamisessa. Tietä uudelle julkisojohtamiselle tekivät 1990-luvulla toteutetut kunnallishallinnon uudistukset, joissa eräänä keskeisenä tavoitteena oli kehittää johtamisen välineitä, mahdollisuuksia ja liikkumavaraa – yleensäkin johtamisen vapausasteita.

Uuden johtamisen kautta on haluttu parantaa organisaation toiminnan tuloksellisuutta, innovatiivisuutta ja vaikuttavuutta ottamalla käyttöön yksityisistä yrityksistä tuttuja johtamis- ja budjetointimenetelmiä, korostamalla yksilön valinnan ja asiakasorientaation merkitystä sekä luomalla taloudellisesti itsenäisiä organisaatioita. Suuntaukseen liittyvä terminologia näyttää jo hallitsevan kuntien johtamista koskevaa keskustelua, jossa puhutaan enimmäkseen tuloksellisuudesta ja arvioinnista, benchmarkingista tai asiakasorientaatiosta. Kehitystä kuvaa hyvin julkisen johtajan roolissa tapahtuva muutos; perinteisen virkamiehen roolista ollaan siirtymässä kohti yritysmäistä toimitusjohtajaa.

Uusi julkisojohtaminen on epäilemättä vaikuttanut positiivisesti moniin kuntajohtamisen piirteisiin, etenkin taloudelliseen vastuullisuuteen ja

suhtautumiseen asiakkaisiin. Sillä on kuitenkin myös omat rajoituksensa ja ongelmansa, koska kunnat poikkeavat monin tavoin voittoa tavoittelevista yksityisistä yrityksistä, eivätkä liikkeenjohdon opit ole suoraan sovellettavissa kuntien johtamiseen. Jo kuntien monien roolien takia taloudellisuus ja tehokkuus eivät voi koskaan olla ainoita tai välttämättä edes parhaita kriteereitä toiminnan arvon määrittämiseen, vaan kuntien johtamisen tavoitteissa painottuu yhteiskunnallinen vastuu.

Kuntien tehtävien ja toiminnan edellytysten muuttuminen ovat tuoneet suuria haasteita sekä poliittiseen että ammatilliseen kunnalliseen johtamistyöhön. Johtamisen keskeisiä haasteita on löytää optimaalinen tasapaino ja toimivuus kunnallishallinnon perinteisten arvojen ja uuden julkisjohtamisen periaatteiden kesken niin, että kunnan organisaatio toimii kuntalaisten tekemien valintojen suuntaisesti tehokkaasti ja vaikuttavasti.

Lähteet

- Haveri Arto & Majoinen Kaija (1997) Seudullisen yhteistyön johtaminen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Majoinen, Kaija (2001) Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi. Suomen Kuntaliitto. Acta-väitöskirjasarja 2/2001. Helsinki.

1.5. Kunnallistalous

Kunnan toiminnan ja tehtävän ymmärtämisessä taloudellinen näkökulma on keskeinen. Kunnan velvollisuutena on järjestää kuntalaisille lainsäädännössä määrättyjä palveluja. Lisäksi kunnat ottavat yleisen toimivaltansa puitteissa hoidettavakseen erilaisia muita tehtäviä. Kaikkeen näihin liittyy talousnäkökulma. Mitä sitten talous on ja millaista on erityisesti kunnallistalous?

Reaalitalous ja rahatalous

Talous ymmärretään arkikielessä suppeasti ja yksipuolisesti. Usein talous samaistetaan rahaan. Perusolemukseltaan talous on kuitenkin huomattavasti laajempi ja moninaisempi asia (ks. lähemmin Meklin 2002b, 17-35). Taloudesta on ensiksikin erotettava kaksi puolta, *reaalitalous* ja *rahatalous*. Reaalitalouden puoli muodostuu *suoritteiden/hyödykkeiden* (tavarat ja palvelut) *tuottamisesta* (tuotannontekijöiden hankkiminen > tuotannontekijöiden yhdistäminen tuotantoprosessissa > tuloksena suoritteet) ja suoritteiden *kulutuksesta*, toisin sanoen suoritteiden käyttämisestä tarpeiden tyydyttämiseksi. Reaalitalous on tosiasiaa sitä, mitä kunnassa eri *toimintayksiköt* kuten terveyskeskukset, koulut, päiväkodit, vanhainkodit tai tekninen toimi tekevät.

Taloudellisen toiminnan lähtökohtana ovat ihmisten *tarpeet*, joilla on keskeinen osa talousteoriassa ja joilla selitetään monia kulutukseen ja tuotantoon liittyviä asioita. Toiset tarpeet ovat välttämättömiä kuten ravinto, uni ja lämpö. Toiset taas eivät ole aina ja joka tilanteessa ihmisille yhtä tärkeitä, ja tähän tärkeänä pitämiseen vaikuttavat *arvot*. Kuntien tehtävänä on turvata keskeinen osa ihmisten tarpeiden tyydyttämisestä tuottamalla erityisesti hyvinvointipalveluja terveydenhuollossa, sosiaalihuollossa ja opetuksessa.

Rahalla on taloudestakaksi tehtävää, jotka liittyvät kiinteästi reaalitalouteen. Raha toimii *vaihdon välineenä ja arvon mittana*. Vaihdon välineenä raha toimii silloin kun kunta hankkii tuotannontekijöitä (esim. henkilöstö) ja luovuttaa vastikkeeksi rahaa (palkka). Raha on myös yhteinen arvon mit-

ta, sillä sen avulla määritellään erilaisten tuotannontekijöiden ja suoritteiden taloudellinen arvo niitä hankittaessa tai luovutettaessa.

Oppikirjoissa paljon käytetty ja varsin käyttökelpoinen tapa on esittää talous kahtena prosessina: *reaaliprosessina* ja *rahaprosessina*. Reaaliprosessia kutsutaan usein myös toimintaprosessiksi.

Talouden perusongelmat ja -valinnat

Talouden perusongelma on *niukkuus*. Tämä tarkoittaa sitä, että tarpeita on aina enemmän kuin niiden tyydyttämismahdollisuuksia. Niukkuudessa on siis pohjimmiltaan kyse reaalitalouden ilmiöstä. Kun kaikkia tarpeita ei voida tyydyttää, on voimavarat pyrittävä käyttämään siten, että niillä saadaan aikaan *mahdollisimman suuri tarpeentyydytys eli hyöty*. Rationaalisesti taloudessa pitäisi pyrkiä maksimoimaan *hyvinvointi* käytettävissä olevilla resursseilla. Kansainvälisesti julkistaloudessa sama asia ilmaistaan sanomalla, että toiminnassa pyritään samaan ”paras vastike verovaraille” (VFM, Value For Money).

Jotta niukoilla resursseilla aikaansaataisiin mahdollisimman paljon hyvinvointia, on tehtävä *valintoja*. Ensiksikin voimavarat on *kohdennettava* (allokoitava) sellaisille sektoreille (esim. terveys, sosiaali, liikenne), missä ne tuottavat suurimman hyödyn. Toiseksi jokaisen toimintayksikön on toimittava mahdollisimman *tuloksellisesti* eli niiden on tuotettava suoritteensa mahdollisimman *taloudellisesti* (kustannukset/suoritteet), *tuottavasti* (suoritteet/tuotannontekijät) ja *vaikuttavasti* (suoritteet saavat aikaan toivottuja vaikutuksia). Raha toimii välineenä kohdentamispäätöksissä ja tuloksellisuuden arvioinnissa. Kohdentamispäätöksessä rahaa kohdennetaan sinne, missä reaalitalouden puolella lasketaan ja arvioidaan saatavan mahdollisimman suuri hyöty. Tuloksellisuutta arvioitaessa rahamittojen avulla selvitetään toimenpiteiden taloudellisuutta ja osaksi myös vaikuttavuutta.

Toimeksiantotalous, ilmais- ja pakkoperiaate

Kunta on perusluonteeltaan *toimeksiantotalous*. Tämä tarkoittaa pelkistään sitä, että kunta hoitaa tehtävät ”kuntalaisten toimeksiannosta” ja että kunta ei tavoittele voittoa, vaan kokoaa varoja vain sen verran kun tehtävien hoitaminen vaatii. Käytännössä kuitenkin huomattavan osan kunnan tehtävistä on valtio määrännyt lainsäädännössä. Kuntalaiset ovat kylläkin valinneet ne kansanedustajat, jotka ovat säätäneet kunnille asetetuista tehtävistä.

Kunnan ja laajemminkin julkisen talouden keskeisiä piirteitä ovat ilmais- ja pakkoperiaate.

Ilmaisperiaate tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että kuntalaiset saavat käyttää palveluja ilman välitöntä korvausta (esim. tiellä liikkuminen) tai vain nimellistä korvausta vastaan (esim. eräät terveydenhoitopalvelut). Ilmaisperiaatteella luovutettuja palveluja kutsutaan *maksuttomiksi* palveluiksi, ei ilmaispalveluiksi. Jos palveluista peritään korvaus, niitä kutsutaan *maksullisiksi palveluiksi*. Kun kunta luovuttaa suoritteet pääosin ilmaisperiaatteella, tapahtuu rahoituksen hankkiminen pääasiassa *pakkoperiaatteella* erilaisina *veroina*.

Mistä sitten kunta hankkii rahat ja mihin se ne käyttää? Vastauksia näihin kysymyksiin löydetään tarkastelemalla kunnan *tulojen* lähteitä ja *menojen* lajeja ja käyttökohteita. Näistä kertovat seuraavat tilastotiedot. Prosen-teissa on yhteenlaskettu kaikkien kuntien ja kuntayhtymien tiedot vuodelta 2002. (Suomen Kuntaliitto)

Kuntien tulot

Tulot vuonna 2006 kuntien talousarvioiden mukaan olivat seuraavat:

- Verotulot		46 %
kunnallisverot	40 %	
yhteisöverot	4 %	
kiinteistöverot	2 %	
koiravero	-	
- Valtionosuudet (käyttötalous)		17 %
- Toimintatulot		28 %
myyntitulot	16 %	
maksutulot	5 %	
muut	7 %	
- Muut tulot		4 %
- (Lainat)		5 %

Kunnan ottamat lainat poikkeavat muista eristä siinä, että lainat ovat väliaikaisesti saatua rahaa, toisin sanoen laina on maksettava takaisin. Kunnan talousarviossa ja kirjanpidossa lainoja ei käsitellä tulona, mutta eräissä tilastoissa ottolainat merkitään samaan luetteloon varsinaisten tulojen kanssa.

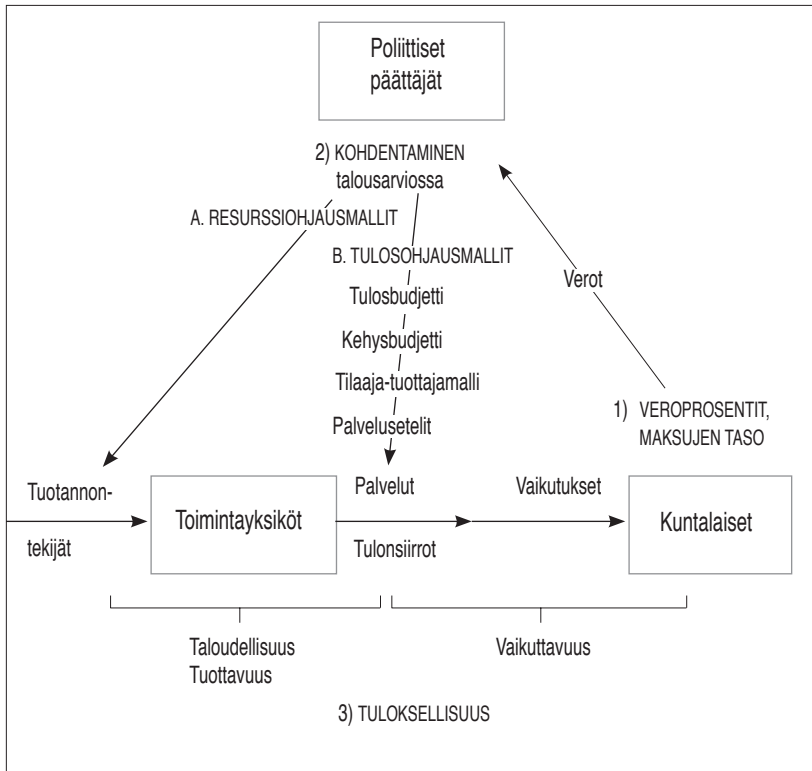
Kunnan tuloista siis suurin osa peritään veroina pakkoperiaatteella. Kuntien valtionosuudetkin valtio rahoittaa pääosin veroilla, joista suurin osa on lähtöisin jossakin kunnassa asuvilta kansalaisilta. Veroilla ja valtionosuuksilla ei ole suoraa yhteyttä reaalityöelämän yksittäisiin palveluihin. Sen sijaan myyntituloja ja maksutuloja kunta saa luovuttamalla palveluja maksullisena.

Kuntien menot

Kuntien menot aiheutuvat pääasiassa palvelujen tuottamisesta, mistä syystä reaalitaloudella ja rahalla on kiinteä yhteys. Menoja tarkastellaan tavanomaisesti kahdesta näkökulmasta: menolajien ja menokohteiden mukaan. *Menolajit* viittaavat siihen, minkä lajisia tuotannon tekijöitä kunta hankkii. *Menokohteet* taas liittyvät menojen käytön tarkoitukseen eli minkä sektorin palvelujen tuottamiseen rahat käytetään.

Menolajien mukaan kuntien menot v. 2006 olivat:	Menojen kohteet (sisältävät toimintamenot ja investoinnit) olivat v. 2006:
<ul style="list-style-type: none"> - Henkilöstömenot 54 % - Materiaalin ostot 10 % - Palvelujen ostot 16 % - Avustukset 6 % - Investoinnit 9 % - Muut menot 2 % - (Lainanhoito) 3 % 	<ul style="list-style-type: none"> - Sosiaali- ja terveystoimi 51 % - Opetus- ja kulttuuritoimi 26 % - Muut tehtävät 19 % - Rahoitus ja muut menot 4 %

Kunnan varojen hankintaa (tulot) ja varojen käyttöä (menot) voidaan nyt tarkastella talouden perusongelmasta, niukkuudesta aiheutuvien valintojen näkökulmasta. Tätä havainnollistaa hyvin pelkistetty kuvio 2. Kun kunnan oletetaan pyrkivän aikaansaamaan mahdollisimman paljon hyvinvointia, ovat kunnan päättäjät ja toimijat kolmentyyppisen ongelman edessä. 1) Mikä on oikea verojen ja maksujen taso? 2) Minne hankitut varat kohdennetaan? ja 3) Miten toimintayksiköt saadaan toimimaan tuloksellisesti? Kuvion numerot viittaavat näihin kohtiin. Nämä päätökset tehdään kunnan *talousarvion* hyväksymisen yhteydessä. Kunnan talousarvio on kunnan toiminnan tärkein ohjauksen väline.



Kuvio 2.

Kunnan taloudellisten voimavarojen hankinta ja kohdentaminen
(Lähde: Meklin ja Näsi 1994, 238 mukaellen)

Voimavarojen hankinta – veroprosentit ja maksujen taso

Ensimmäinen ratkaisu koskee kunnan verojen tasoa, josta päätöksen tekee *kunnanvaltuusto* kunnan talousarvion hyväksymisen yhteydessä (tulot). Käytännössä valtio päättää suuresta osasta kunnan verojen määrästä ja sisällystä mm. erilaisten vähennysten muodossa, joten kuntien mahdollisuudet

tehdä suuria verolinjapäätöksiä ovat melko suppeat. Kunta voi ainoastaan päättää kunnallisvero- ja kiinteistöveroprosenteista ja osasta palveluista perittävistä maksuista, sillä osa palveluista on lain mukaan maksuttomia (esim. peruskoulu) tai maksujen perusteet on määrätty laissa.

Teoreettisesti, kun halutaan maksimoida hyvinvointia, on veroprosentista päättämässä kysymys siitä, tuottavatko eurot suuremman hyödyn kuntalaisten omassa käytössä vai veroilla tuotettuina palveluina.

Varojen kohdentaminen – allokatiivinen päätös

Veroina, valtionosuuksina ja maksuina saatavien varojen kokonaismäärän puitteissa kunnanvaltuusto, hallituksen esityksestä, päättää talousarviossa, millaisten tarpeiden tyydyttämiseksi varat kohdennetaan eli allokoidaan (menot). Kohdentamisen teoreettisena kriteerinä on, että voimavarat kohdennetaan sinne, missä ne tuottavat kuntalaisten näkökulmasta suurimman hyödyn. Tuottavatko rahat suurimman hyödyn sairaanhoidossa, päivähoidossa, kouluissa tai teknisellä sektorilla? Rahalla saatavalla hyödyllä on usein myös vähenevä ominaisuus ja tässä yhteydessä puhutaan *rajahyödystä*. Toisin sanoen, kun johonkin toimintaan laitetaan lisää rahaa, niin jossain vaiheessa lisärahan tuottama hyöty laskee. Esimerkiksi yksi aterialounastunnilla antaa energiaa ja poistaa nälän, mutta samalla lounastunnilla syötävän toisen, kolmannen ja neljännen aterian hyöty pienenee koko ajan ja voi käydä jopa negatiiviseksi. Teoreettisesti ajatellen käytännössä kunnan päättäjät joutuvat vertailemaan hyvin erilaisten palvelujen rajahyötyjä keskenään. Sanomattakin on selvää, että tämä ei ole helppoa.

Allokointipäätöksen tekemiselle on myös erilaisia teoreettisia vaihtoehtoja, jotka on nimetty oheisessa kuviossa ja joita tässä käsitellään myöhemmin.

Toiminnan tuloksellisuus

Kolmas ongelma on se, miten tuloksekkaasti kunnan eri toimintayksiköt toteuttavat reaaliprosessissa perustehtävänsä. Vaikka kunta kohdentaa voimavaroja runsaasti jollekin toimintayksikölle, ei se välttämättä takaa sitä, että kuntalaiset saavat hyvälaatuisia palveluja. Toisen kunnan toimintayksiköt saattavat tuottaa vastaavilla resursseilla paljon enemmän ja parempia palveluja. Tässä on kyse toimintayksikköjen toiminnan *tuloksellisuudesta*. Yleisimmin tuloksellisuus jaetaan kahteen osaan. Ensiksikin toiminnassa on pyrittävä *taloudellisuuteen* (economy) eli aikaansaamaan suoritteet mahdollisimman pienillä kustannuksilla (kustannukset/suoritteet) ja *tuottavuuteen* (efficiency) eli saamaan tuotannon tekijöillä aikaan mahdollisimman paljon suoritteita. Toiseksi on tärkeää, että tuotetut suoritteet toteuttavat sitä tarkoitusta, jota varten niitä tuotetaan. Tässä kohdassa puhutaan *vaikuttavuudesta* (effectiveness). Pelkistäen koulussa vaikuttavuus tarkoittaa hyviä oppimistuloksia ja sairaanhoidossa palvelujen aikaansaamaa vaikutusta ihmisten elämää (muutos elämänlaadussa ja/tai pituudessa).

Kunnan taloudenhoito on optimissaan ja “verorahoille saadaan paras vastike”, kun kunta onnistuu kaikissa kolmessa kohdassa: Veroprosentti ja maksujen taso on “oikea”, allokointipäätös on optimaalinen ja toimintayksikköjen toiminta on tuloksellista. Seuraavassa ei käsitellä veroprosenttien tai maksujen tason määrittelyn ongelmia, vaan tarkastellaan lähemmin sitä, millaisia malleja kunnalla on allokointipäätöksen tekemisessä (yksityiskohtaisemmin ks. Meklin 2002a). Allokointipäätöksen vaiheina erotetaan päätöksen valmistelu ja varsinainen allokointipäätös. Kunnanvaltuusto tekee allokointipäätöksen ylimmällä tasolla kunnanhallituksen tekemän valmistelun perusteella. Kunnan eri toimielimet tekevät valtuuston hyväksymän budjettipäätöksen jälkeen monia allokointipäätöksiä kun ne kohdentavat voimavaroja yksityiskohtaisempiin kohteisiin.

A. Resurssiohjausmalli

Varsin pitkän aikaa Suomen julkishallinnossa monien muiden maiden tavoin on käytetty resurssiohjausmallia. Resurssiohjausmallissa voimavarojen *kohdentamispäätös* tehdään osoittamalla rahaa resurssien hankkimiseen. *Määrärahat* osoitetaan ensiksikin erilajisten resurssien hankkimista varten (menolajibudjetti: resurssien määrä ja laji). Toiseksi erilaisilla säädöksillä ja ohjeilla ohjataan sitä, miten määrärahoilla hankittuja voimavaroja on käytettävä. Tästä ovat esimerkkinä kouluissa yhteneväiset opetusohjelmat ja työvelvollisuuden määrittelyt (prosessin säätely).

Kuntien talouden ohjauksessa on 1990-luvulla siirrytty kansainvälisen kehityssuuntien mukaisesti resurssiohjauksesta tulosohjauksen suuntaan. Lainsäädännössä muutos näkyy selvästi kuntalain (365/1995) taloudenohjausta koskevilla säädöksillä ja 1990-luvun alkupuolella toteutetussa valtionosuusuudistuksessa.

B. Tulosohjauksmallit

Kuviossa 2 mainitut tulosohjauksmallit ovat osa sitä julkishallinnon reformia, jota on toteutettu useissa maissa New Public Management (NPM) -sateenvarjokäsitteen alla (ks. Naschold 1995, Lane 1997, Klausen 1998 ja Pollitt-Bouckaert 2000). Tulosohjauksen yksi pelkistetty idea on kytkeä yhteen suoritteet eli palvelut ja rahoitus. Tulosohjauksen toisena ideana on erottaa *tilaajat* ja *tuottajat* selvästi toisistaan (purchacer–provider-split) (muutoksesta Karila 1998, Meklin 2002a ja Kallio–Manninen–Meklin–Oulasvirta 2000). Ideaalimallin mukaan kunnan keskusjohto edustajineen tilaa palveluja tuottajilta eli toimintayksiköiltä (esim. terveyskeskuksilta, kouluilta, päiväkodeilta) kuntalaisille näiden rahoilla. Ohjauksen ja kiinnostuksen kohteena ovat tuotantoprosessin loppupään tekijät eli suoritteet ja niiden vaikutukset. Tulosohjaukseen liittyy myös *kehys- tai raamibudjettikäytäntö*. Kehysbudjetissa tehdään ennen lopullisen budjetin hyväksymistä kehyspää-

tös, jossa itse asiassa allokointipäätös tehdään; minkä verran kaikista kunnan käytettävissä olevista varoista kohdennetaan eri kohteisiin. Tämä päätös on siis erityisen tärkeä (lähemmin Oulasvirta 2000). Voimavarojen yksityiskohtaisempi kohdentaminen tapahtuu sitten kehyspäätöksen sisällä.

Tulosohjausmallissa on useanlaisia variaatioita, jotka jakavat kunnan keskusjohdon ja toimintayksikköjen valta- ja vastuusuhteita eri tavoin (esim. Meklin-Näsi 1994 ja Meklin 2002a). Osa niistä tuo myös kuntalaisen päätöksentekoon selkeämmin mukaan. Alla esitetyistä perusmalleista käytetään erilaisia nimityksiä, jotka on mainittu sulkeissa.

Tulosbudjettimalli (tulossopimus, sopimus) toteuttaa puhtaimmillaan tulosohjauksen perusajatusta. Siinä budjetissa tai sopimuksessa pyritään liittämään yhteen toiminnan tulokset (suoritteet ja niiden vaikutukset) ja rahoitus. Tässä kunnan keskusjohdon ja toimintayksikköjen suhde perustuu *kumppanuuteen*. Sopimus tehdään kaikkien kunnan yksikköjen kanssa ilman varsinaista kilpailua. Jälkikäteen tapahtuva *arviointi* kohdistuu siihen, miten sovittu tulos on toteutunut.

Kehysbudjettimalli (könttäsommabudjetti, kehys sopimus) kunnan keskusjohto osoittaa rahakehyksen, könttäsommen, jolla toimintayksikkö hoitaa tehtävänsä. Oleellista tässä on se, että tulosta ja rahaa ei budjetointivaiheessa kytketä tiukasti yhteen. Syynä voi olla se, että tulosta ei tarkkaan pystytä etukäteen sopimaan. Kehysbudjettimallissa *tuloksen arviointi* tapahtuu jälkikäteen: mitä rahalla on saatu aikaan?

Käytännössä useiden kuntien budjetoinnissa näyttää olevan tulosbudjetointimallin ja könttäsommabudjetoinnin piirteitä. Ihan puhtaita malleja näkee harvoin, useimmiten osa tuloksista pyritään täsmentämään etukäteen, osa jää epämääräiseksi.

Tulosohjaus toi mukanaan tai oikeammin lisäsi entisestään muiden mallien käyttömahdollisuuksia. Yksi sellainen on *tilaaja-tuottajamalli*, joka tuo ohjaukseen *kilpailun* mukaan. Ideaalimallin ajatuksena on se, että tilaaja kilpailuttaa mahdollisia tuottajia, jotka voivat olla kunnan omia toimintayksikköjä tai ulkopuolisia yrityksiä. Kunnan omien toimintayksikköjen on menestyttävä kilpailussa, jotta ne saavat toimintaansa varten riittävän rahoituksen.

Tulosohjauksen mukana alkoivat yleistyä myös *palvelusetelit*. Kun muissa malleissa kunnan päättäjä tilaa joltakin tuottajalta palvelun kuntalaiselle, on palvelusetelin ideana antaa seteli (rahoitus) palvelun saajalle, joka itse päättää mistä palvelun hankkii. Palvelusetelimallissa valinta tapahtuu siis kaksivaiheisesti: ensiksi poliittiset päättäjät päättävät, mikä on hyväksi yhteiskunnalle eli millaisia palveluja rahoitetaan verovaroin ja toisessa vaiheessa setelin saajat päättävät, mistä palvelun hankkivat. Käytännössä palvelusetelien käyttämiseen asetetaan rajoituksia muun muassa siinä, miltä tuottajilta kuntalainen saa hankkia palvelun.

Talouden ohjausmallit käytännössä

Tulosohjausmalleja on sovellettu kunnissa 1990-luvun jälkipuoliskolta lähtien, joten tätä kirjoitettaessa malleista on kertynyt erilaisia kokemuksia. Tehdyt tutkimukset osoittavat, että mallit eivät ole toimineet kitkattomasti käytännössä. Ongelmat saattavat johtua osaksi siitä, että markkinoiden toimintaa jäljittelevä tulosohjausmalli ei luontevasti toimi poliittis-hallinnollisessa päätöksentekojärjestelmässä. Osaksi kyse on tottumattomuudesta uudenlaiseen ohjausmalliin, joka on muuttanut aivan periaatteellisesti aikaisempia toimintamalleja (tutkimustuloksista muun muassa Heuru 2000, Möttönen 1997, Majoinen 2001.) Tällä hetkellä näyttää kuitenkin siltä, että kuntien taloudenohjausta kehitetään tulosohjausmallien pohjalta.

Lähteet

- Heuru, Kauko (2000) Kunnan päätösvalan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnantvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Tampereen yliopisto.
- Kallio, Olavi, Manninen, Juhani, Meklin Pentti ja Oulasvirta, Lasse: Kuntalaki muuttui – entä käytännön talousjohtaminen. Acta nro 122. Suomen Kuntaliitto.

- Karila, Alpo (1998) Kuntien talouden ohjaus ja sen muutos. Perinteisestä politiikan rinnakkaisten ohjausjärjestelmien kokonaisuuteen. Acta-tutkimussarja nro 87. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Klausen, Kurt and Ståhlberg, Krister (1998) *New Public Management in Norden – en tredje väg*. Teoksessa Kurt Klauði Kausen and Krister Ståhlberg, *New Public Management in Norden: Nye organisations- og ledelsereformer in den decentrale velfærdsstat s. 194–216*. Odense Universitetsforlag. Odense.
- Kuntalaki 365/17.3.1995.
- Lane, Jan-Erik (1997) *Public Sector Reform in the Nordic Countries*. Teoksessa Jan-Erik Lane (ed.) *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems s. 188-208*. Sage Publications. London.
- Majoinen, Kaija (2001) Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi. Acta-väitöskirjasarja 2/2001. Suomen Kuntaliitto.
- Meklin, Pentti (2002a) Kunnan talousohjauksen muutos: vallan ja vastuun uudelleenjako päämies-agenttiteorialla kuvattuna. Teoksessa Kuntien oikeus itsehallintoon s. 188–203. Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos. Finnpublishers Oy. Tampere.
- Meklin, Pentti (2002b) *Valtiontalouden perusteet*. 4. uudistettu painos. Edita. Helsinki.
- Meklin, Pentti ja Näsi, Salme (1994) Budjettiohjauksen uudistus ja laskentatoimen muuttuva rooli julkisessa hallinnossa. Hallinnon tutkimus 4/1994.
- Möttönen, Sakari (1997) Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtäväjako koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteutumismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta. Suomen Kuntaliitto. Acta-tutkimussarja nro 86/1997. Helsinki.
- Naschold, Frieder (1995) *The Modernisation of the Public Sector in Europe. A Comparative Perspective on the Scandinavian Experience*. Ministry of Labour: Helsinki 1995.
- Oulasvirta, Lasse (2000) Kunnan budjetointi ja taloussuunnittelu. Teoksessa Kallio, Olavi, Manninen, Juhani, Meklin Pentti ja Oulasvirta, Lasse: Kuntalaki muuttui – entä käytännön talusjohtaminen. Acta nro 122. Suomen Kuntaliitto.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2000) *Public management reform, a comparative analysis*. Oxford University Press. Oxford.
- Suomen Kuntaliitto: <http://www.kuntaliitto.fi/talous/tilastot/jmsbkt.ppt>, 26.10.2002

2. KUNTIEN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOSSUUNTIA

2.1. Kunnat ja muuttuva hyvinvointiyhteiskunta

Kunnallishallinto on keskeinen osa pohjoismaista hyvinvointivaltiota. Kuntien asema on muotoutunut monien kehitysvaiheiden aikana osana yhteiskunnan muutosta. Vuonna 1980 sosiaalipolitiikan professori Heikki Waris kuvasi yhteiskunnan muutosta elinkeinorakenteen ja sosiaalipolitiikan muutoksena. Waris korosti sosiaalipolitiikan (hyvinvoinnin jakamisen) tavoitteiden ja menetelmien muuttuvan yhteiskunnallisen muutoksen aikana. ”Dynaamisessa, nopeasti muuttuvassa yhteiskunnassa myös katsomukset ja tavoitteet muuttuvat” (Waris 1980,51).

Artikkelissa kuvataan yhteiskunnan muutoksen heijastumista sosiaalipolitiikan linjauksiin sekä kuntien asemaan ja tehtäviin. Tarkastelu jakautuu neljään kehitysvaiheeseen. Tarkastelua jäsennetään ensin hyvinvointivaltiomallien ja sosiaalipolitiikan kehitysvaiheiden avulla. Lopuksi arvioidaan toteutunutta kehitystä ja pohditaan kunnallishallinnon tulevaisuutta koskevia vaihtoehtoja.

Yhteiskunnan muutos, sosiaalipolitiikka ja hyvinvointivaltio

Yhteiskunnan kehitysvaiheet

Yhteiskunnan muutosta on kuvattu peräkkäisinä kehitysvaiheina, historian suurina aaltolina ja modernisaatiokehityksenä. Useimmiten muutos on jaettu *maatalous-, teollisuus- ja tietoyhteiskunnan* kehitysvaiheisiin.

Kunkin kehitysvaiheen taustalla on ollut tieteen tuottama uusi tieto, uuteen tietoon perustuneet keksinnöt, näiden keksintöjen soveltaminen

tuotantotoimintaan sekä tuotannon tulosten vaihdanta yhä laajemmilla markkinoilla. (Toffler 1980, Koskiaho 1986.) Höyryvoima, sähköenergia ja tietotekniikka ovat olleet tähänastisten teknologisten harppausten taustalla. Luontaistaloudesta on edetty tieto- ja viestintäteknologiaan perustuvan tietoyhteiskunnan uudelleenlaiseen kehityslogiikkaan. Tietoyhteiskunnalla viitataan yhteiskuntaan, joka perustuu informaatioon ja sen käsittelyyn tietotekniikan ja tietoliikenteen avulla. (Hämäläinen 1977, 17–22.) Manuel Castellsin (1996) mukaan tietoyhteiskunnassa vallitseva informaation kehityslogiikka edellyttää, että yhteiskunnan prosesseista, organisaatioista ja instituutioista tulee joustavia, dynaamisia ja muunneltavia.

Maailmanlaajuisten markkinoiden aikana yhteiskunnan menestymisen vaatii uutta osaamista, kansainvälistä kilpailukykyä ja entistä tehokkaampien toimintamallien omaksumista sekä yritysten että julkisen vallan toiminnassa. Tietoyhteiskunnassa kyky luoda ja tuottaa uutta tietoa, nopea sopeutumiskyky maailmanlaajuisiin muutoksiin ja toiminnallinen joustavuuskyky tavoitteiden muuttuessa ovat menestymisen edellytyksiä niin yksilöiden, yritysten kuin alueyhteisöjenkin kannalta. (Anttiroiko 2000, Castells 1996.)

Kunkin kehitysvaiheen aikana tuotannon tehostuminen ja markkinoiden laajentuminen ovat heijastuneet laajasti koko yhteiskuntaan Talouden kasvun ja tulotason kohoamisen ohella kehitys on näkynyt mm. työn, elinkeinojen ja ammattien muutoksena sekä koko yhteiskunnan kaupungistumisena. Yhteiskunnan vaurastumisen ja elintason kohoamisen rinnalla muutos on aiheuttanut myös taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia. Ne ovat ilmenneet mm. työttömyytenä, toimeentulo-ongelmina, syrjäytymisenä, muuttoliikkeenä ja alueellisten erojen kasvuna.

Sosiaalipolitiikka ja hyvinvointivaltio

Yhteiskunnan muutos kohdistuu hyvinvoinnin tuottamisen ohella myös hyvinvoinnin jakamiseen. Hyvinvointi jaetaan kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa hyvinvointi jaetaan markkinoilla ansioperusteisesti tuo-

tantoon osallistuvien kesken. Hyvinvoinnin jakamisen toinen vaihe kuuluu jokaisen demokraattisen yhteiskunnan ja sukupolven keskeisiin kysymyksiin. Toisessa vaiheessa julkinen valta tasoittaa markkinoiden toteuttamaa hyvinvoinnin jakoa verotuksen, sosiaaliturvan ja kuntien tuottamien peruspalvelujen avulla.

Anneli Anttosen ja Jorma Sipilän mukaan eri kansallisvaltioiden tapa tehdä sosiaalipolitiikkaa on liittynyt kansakunnan historiaan, arvoihin ja kulttuuriin (Anttonen & Sipilä 2000, 192–195, 226). Maatalousyhteiskunnan aikana hyvinvoinnin jakaminen rajoittui vain *köyhäinhoitoon* ja *yövar-tijavaltion* toimintaan eli kansalaisten valvontaan ja yleisen järjestyksen ylläpitämiseen. Teollisuusyhteiskunnan aikana käynnistyi *hyvinvointivaltion* rakentaminen.

Teollistumisen aikana Armas Nieminen (1955) määritteli sosiaalipolitiikan käsittävän pyrkimykset ja toimenpiteet, joiden tarkoituksena on kohtuulliseksi katsotun elintason, sosiaalisen turvallisuuden ja viihtyvyyden takaaminen eri yhteiskuntaryhmille, perheille ja yksilöille. Viime aikoina sosiaalipolitiikalla on tarkoitettu epävarmuuden ja resurssien eriarvoiseen jakautumiseen vaikuttavia, hyvinvointia lisääviä kollektiivisiä mekanismeja (Saari 2001, 17–18).

Hyvinvointivaltion ideaalimallit liittyvät erilaisiin ideologioihin ja käsitteisiin hyvinvoinnin jakamisen oikeudenmukaisuudesta. Liberalistiset arvot korostavat markkinoiden toimintaa, yksilöiden vastuuta ja hyvinvoinnin ansioperusteista jakamista. Kollektiiviset arvot edellyttävät yhteiskunnan laajaa vastuuta ja hyvinvoinnin tasa-arvoista jakamista kansalaisten asuinpaikasta ja omista ansiotuloista riippumatta. Hyvinvointivaltiomallit painottavat eri tavoin julkisen vallan (valtion ja kuntien), markkinoiden, kolmannen sektorin toimintaa. Myös yksilöiden ja perheiden välinen työnjako on järjestetty eri tavoin. (Anttonen & Sipilä 2000, 192–195, 226.)

Pohjoismaissa hyvinvointivaltio on rakennettu julkisen vallan laajaa vastuuta korostavien kollektiivisten arvojen pohjalle. Hyvinvointivaltiolla viitataan silloin julkisen vallan eli valtion ja kuntien keskeiseen asemaan ja laajaan vastuuseen kansalaisten hyvinvoinnista. Katri Hellsten on määritellyt hyvinvointivaltioksi ne institutionaaliset järjestelyt ja valtiolliset ratkai-

sut, joilla pyritään korjaamaan markkinajärjestelmän ei-toivottuja seurauksia (Hellsten 1993, 62–63).

Monet tutkijat, mm. Kaarlo Tuori, korostavat vielä enemmän kollektiivisia arvoja ja edellyttävät sen perusteella hyvinvointivaltiolta tiettyjen aikaansaannosten, erityisesti tasa-arvon toteuttamista. Tuorin mukaan hyvinvointivaltiosta voidaan puhua vasta silloin, kun julkinen valta kantaa markkinoiden sekä perheen ja muiden lähiyhteisöjen sijasta vastuun perustavan hyvinvoinnin takaamisesta yhteiskunnan jäsenille. (Tuori 1995, 60.)

Hyvinvointivaltiomallien, hyvinvoinnin jakamisperusteiden ja yhteiskunnan toimijoiden välisen työnjaon välillä vallitsee seuraavan taulukon kuvaama institutionaalinen yhteys.

*Taulukko 1
Hyvinvointivaltiomallit ja hyvinvoinnin jakamisen menetelmät*

hyvinvointivaltiomalli	hyvinvoinnin jakamismenetelmä	keskeinen toimija
pohjoismainen	kansalaisuusmalli	valtio ja kunnat
keskieurooppalainen	vakuutusmalli	kansalaisyhteiskunta
anglo-amerikkalainen	tarveharkintamalli	markkinat ja perheet

Tietoyhteiskunnan ja kansainvälistymisen aikana hyvinvoinnin jakamista koskevat käsitykset ovat painottumassa liberalististen arvojen suuntaan. Arvojen muutos heijastuu myöskin hyvinvoinnin jakamista kuvaaviin käsitteisiin. Niinpä julkisen vallan laajaa vastuuta korostaneen hyvinvointivaltion rinnalle on viime vuosina nostettu hyvinvointiyhteiskunnan ja kansalaisyhteiskunnan käsitteet.

Hyvinvointiyhteiskunnalla tarkoitetaan hyvinvoinnin jakamisen seka-mallia (welfare mix) tai hyvinvoinnin sekataloutta, missä järjestöillä, vapaa-

ehtoistyöllä, yrityksillä, verkostoilla, perheillä ja yksilöillä on laajempi vastuu kuin valtiokeskeisessä hyvinvointivaltiossa. (Anttonen & Sipilä 2000, 269.)

Pentti Arajärven (2002) mukaan pohjoismaisessa hyvinvointiyhteiskunnassa julkinen valta puuttuu markkinoiden luomiin vääristymiin ja ughiin yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon nimissä. Toiseksi julkinen valta takaa vähintään ihmisarvoisen elämän mukaisen vähimmäistason kaikille yhteiskunnan jäsenille. Kolmanneksi ominaisuudeksi Arajärvi täsmentää markkinoiden toiminnan täydentämisen, sen aukkojen etsimisen ja kriittisen kansalaismielipiteen ylläpitämisen.

Taloustieteissä hyvinvointiyhteiskunnalla viitataan yhteiskuntaan, jossa valtiolla on suppeampi rooli hyvinvoinnin jakamisessa. Uusklassisen taloustieteen mukaan hyvinvointiyhteiskunnassa tarvitaan julkista sektoria vain markkinoiden epäonnistumisten (market failure) korjaamiseen, oikeudenmukaisuuden turvaamiseen tai haluttujen positiivisten ulkoisvaikutusten tuottamiseen. (Tuomala 1997.)

Keskieuropalaisen hyvinvointivaltiomallin perustana oleva *kansalaisyhteiskunta* koostuu perheiden, erilaisten kansalaisjärjestöjen ja muiden yhteisöjen omaehtoisesta toiminnasta. Julkinen valta tulee vasta toissijaisesti täydentämään markkinoiden, perheiden ja yhteisöjen toimintaa. (Anttonen & Sipilä 2000.) Kansalaisyhteiskunta jäsentyy alueyhteisöiksi kylien, asuinalueiden, lähiöiden, kuntien, seutukuntien ja maakuntien tasoilla.

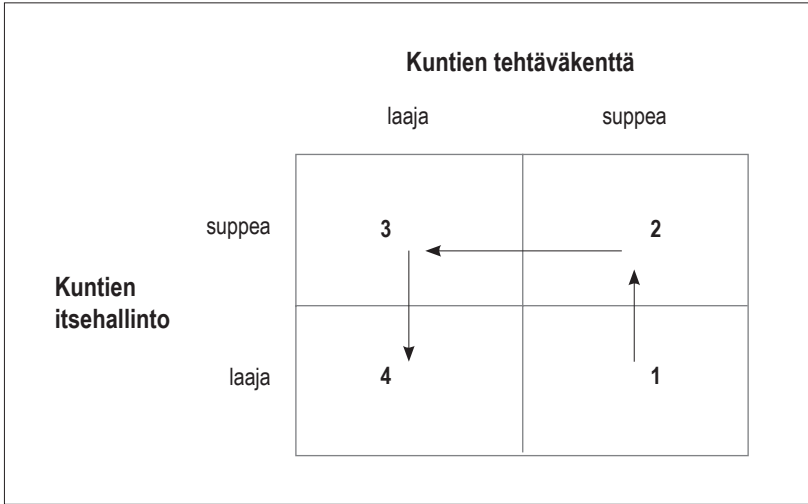
Sosiaalipolitiikan ja kunnallishallinnon väliset yhteydet

Sosiaalipolitiikan kehitysvaiheet kuvaavat hyvinvoinnin jakamisessa toteutettuja suunnanmuutoksia. Ne liittyvät elinkeinojen ja yhteiskunnallisten olojen sekä hyvinvoinnin jakamista koskevien arvojen ja toimintastrategioiden muutoksiin. Suunnanmuutokset ovat aina merkinneet uudenlaisen painopisteen omaksumista liberalististen ja kollektiivisten arvojen välille. (Rönkkö 1998,110, Karisto, Takala & Haapoja 1991, Heuru 1993.)

Taulukko 2
Sosiaalipolitiikan ja kunnallishallinnon kehitysvaiheet

<i>Sosiaalipolitiikan kehitysvaiheet</i>	<i>Kunnallishallinnon kehitysvaiheet</i>
1. kunnallisen köyhäinhuollon kausi aina 1930-luvulle saakka	1. yhteisöllinen vaihe 1860-luvulta lähtien
2. työväenkysymyksen kausi 1900-luvun alussa	2. liberalistinen vaihe 1880–1920-luvuilla
3. maailmansotien välinen kausi	3. oikeusvaltiollinen vaihe 1930–1960-luvuilla
4. hyvinvointivaltion rakentamisvaihe 1940–1960-luvuilla	4. hyvinvointivaltiollinen vaihe 1960–1980-luvuilla
5. hyvinvointivaltion laajentumisvaihe 1970-luvulla	5. valtion ohjauksen purkautumisen ja itsehallinnon laajentumisen vaihe 1980–90-luvuilla
6. hyvinvointivaltion kypsä vaihe 1980-luvulla	6. lamaan sopeutumisen ja uudelleenarvioinnin vaihe 1990-luvulla
7. talous- ja sosiaalipolitiikan suunnanmuutos 1980–1990-luvuilla	7. hyvinvoinnin sekatalouden ja paikallisten hallintasuhteiden vaihe 2000-luvulla
8. uuden talouspolitiikan ja työkeskeisen sosiaalipolitiikan vaihe 2000-luvulla	8. Seutuistumisen ja palvelujen markkinoistumisen vaihe

Kuntien asema ja tehtävät ovat muuttuneet sosiaalipolitiikan kehitysvaiheiden aikana. Tapahtuneita muutoksia kuvataan lähemmin jakamalla kunnallishallinnon kehitys neljään vaiheeseen kuntien itsehallinnon ja kuntien tehtäväkentän laajuuden mukaan.



Kuvio 3

Kunnallishallinnon kehitysvaiheet kuntien tehtävien ja itsehallinnon laajuuden mukaan jäsennettynä (Rönkkö 1998, 113)

Itsehallinnolliset paikallisyhteisöt köyhäinhoitokuntina:

1. kehitysvaihe

Ensimmäinen kehitysvaihe ajoittuu kansallisvaltiota ja nykymuotoista kunnallishallintoa edeltävään aikaan. Kaupunkien kunnallishallinto on peräisin Ruotsin vallan ajalta 1300-luvulta. Ruotsin kuningas perusti vanhimmat kaupungit Suomenlahteen ja Pohjanlahteen laskeneiden jokien suihin kaupapaikoiksi. Maaseudulle kunnallishallinto perustettiin vasta autonomian aikana 1860-luvulla. Kunnat muodostettiin pitäjäyhteisöistä, jotka olivat siihen saakka toimineet kirkon seurakuntina. Siihen saakka köyhäinhoi-
dosta olivat vastanneet kirkon paikallisseurakunnat köyhäinhoitoasetusten puitteissa. (Rönkkö 1988, Huhtanen 1994.)

Köyhäinhoidon toinen kehitysjakso alkoi kunnallishallinnon perustamisesta 1860-luvulla. Kun seurakunnat eivät enää pystyneet huolehtimaan suurten nälkävuosien aikana kasvaneesta köyhyydestä, kunnallishallinto perustettiin huolehtimaan köyhäinhoidosta. Maamme itsenäistymiseen saakka kunnat olivat valtioon nähden itsehallinnollisia paikallisyhteisöjä, jotka huolehtivat omavastuisesti lähinnä köyhäinhoidon ja kansanopetuksen järjestämisestä. Hyvinvointivaltion rakentamiseen saakka kuntien toteuttama köyhäinhoito oli ainoa julkisen vallan tukimuoto avun tarpeessa oleville. Köyhät paikallisyhteisöt huolehtivat itsehallintonsa puitteissa omista köyhästään.

Sosiaalipolitiikan varhaisin ideologinen suunnanmuutos tapahtui 1870-luvulla, kun köyhäinhoidon ehtoja kiristettiin liberalististen arvojen mukaisesti. Avun tarpeessa olevat jaettiin kelvollisiin ja kelvottomiin. Vain orvot, sairaat ja työkyvyttömät olivat kelvollisia samaan paikallisyhteisön jakamaa köyhäinhoitoa. Työkykyiset köyhät olivat kelvottomia köyhäinhoidon saamisen kannalta. Heidän tuli itse ansaita elantonsa taikka turvautua suvun tai muiden läheisten armeliaisuuteen. (Huhtanen 1994.)

Kunnat valtion paikallisviranomaisina: 2. kehitysvaihe

Maamme itsenäisyyden ensimmäiset vuosikymmenet olivat siirtymävaihetta, jolloin taloudelliset ongelmat, yhteiskunnalliset arvot, kuntien ja valtion väliset suhteet sekä kuntien toimintakäytännöt muuttuivat. Armeliaisuus ja yhteisöllinen köyhäinhoito eivät enää riittäneet köyhyden ja muiden sosiaalisten ongelmien lievittämiseen. Liberalistiset arvot väistyivät vähitellen solidaarisuutta, tasa-arvoa ja julkisen vallan tehtäviä korostavien kollektiivisten käsitysten tieltä. (Hellsten 1993.)

Tämän siirtymävaiheen aikana julkinen valta omaksui aktiivisemman roolin hyvinvoinnin jakamisessa. Yhteiskunnan tehtäväksi omaksuttiin köyhyden lievittäminen sekä terveyteen, asunnottomuuteen ja työoloihin liittyvien polttavien sosiaalisten ongelmien poistaminen. Kun nämä tehtävät siirrettiin suurelta osin kuntien lakisääteiksi velvoitteiksi, kuntien

tehtäväkenttä laajeni ja sen hoitamisessa omaksuttiin uusi toimintakäytäntö. Valtiolla katsottiin olevan oikeus säätää kunnille lakisääteisiä tehtäviä köyhäinhoidon, terveydenhuollon ja kansan-opetuksen järjestämiseksi. Näiden lakien toteuttamiseksi kuntien ja valtion välinen tehtävien ja kustannusten jako määriteltiin uudella tavalla. Keskitettyyn ohjaukseen perustuva sektori-strategia sitoi valtion ja kuntien toiminnan kiinteästi yhteen. Valtio asetti kunnille lakisääteisiä velvoitteita ja osallistui niiden rahoitukseen tehtäväkohtaisten valtionapujen kautta. Valtion osallistuminen lakisääteisten tehtävien rahoittamiseen antoi valtiolle oikeuden ohjata ja valvoa yksityiskohtaisesti kuntien toimintaa. Kuntien ja valtion välisissä suhteissa sektoristrategiaa sovellettiin 1990-luvulle saakka. (Kröger 1997, Anttonen & Sipilä 2000.)

Toimeentuloturva perustui 1950-luvulle saakka liberalistisiin arvoihin. Yhteiskunnan tuki rajoittui viimesijaisen ja tiukasti tarveharkintaisen köyhäinhoidon jakamiseen. Jokaisen piti ansaita toimeentulo omalla työllään ja työssä olevan piti elättää myös perheensä. Sosiaalivakuutuksen ja -avustusten puuttuessa tuloköyhyys kosketti suurta osaa väestöstä. Köyhyys oli aineellista puutetta ja eriarvoisuutta, joka monien kohdalla siirtyi sukupolvelta toiselle. Kuntien toiminta sai kielteisen leiman, kun köyhäinhuoltolaki pakotti kunnat toteuttamaan kansalaisiin kohdistuvaa kontrollia ja tiukkaa tarveharkintaa. (Haataja 1998.)

Maamme itsenäistymisestä alkaneen toisen kehitysvaiheen aikana kuntien tehtäväksi tuli lakisääteisten palvelujen tuottaminen valtion ohjauksen alaisena. Valtion ohjauksen kaventaessa kuntien itsehallintoa, kunnat muuttivat itsehallinnollisista paikallisyhteisöistä *valtion ohjaamiksi paikallisiviranomaisiksi, valtiokeskeisen hyvinvointivaltion agenteiksi*.

Valtion ohjaamat hyvinvointikunnat palvelujen tuottajina: 3. kehitysvaihe

Viime sotien jälkeen nopea talouskasvu, täystyöllisyys sekä tasa-arvoa korostaneet kollektiiviset arvot loivat pohjan keynesiläiselle talouspolitiikalle ja hyvinvointivaltion laajentamiselle. Se merkitsi painopisteen selvää siirtyä-

mistä kollektiivisten arvojen ja reformistisen tradition suuntaan. Reformistisen ajattelun mukaisesti uskottiin, että julkinen valta pystyy ohjaamaan yhteiskunnan kehitystä ja poistamaan sosiaaliset ongelmat. 60-luvun sosiaalipolitiikka -teoksessaan Pekka Kuusi (1968) muotoili ajatukset yhteiskunnalliseksi uudistusohjelmaksi. Hyvinvointivaltion laajentamisesta vallitsi laaja poliittinen konsensus.

Sotakorvausten päättymisen jälkeen keynesiläinen talouspolitiikka ja reformistinen sosiaalipolitiikka näkyivät hyvinvointivaltion vastuun ja kuntien tuottamien palvelujen laajentumisena. 1960-luvulla rakennettiin koko maan kattava keskussairaalaverkko tuottamaan erikoissairaanhoidon palveluja. Peruskoulu-, kansanterveystyö- ja lasten päivähoitouudistukset olivat vuorossa 1970-luvulla. (Kröger 1997.)

Pohjoismainen hyvinvointivaltio laajeni *palveluvaltioksi*, jossa kuntien tuottamat koulutus-, terveys- ja sosiaalipalvelut edistivät kansalaisten hyvinvointia ja mahdollisuuksien tasa-arvoa tarjoamalla maksuttomat peruspalvelut kaikille asuinpaikasta ja omista taloudellisista resursseista riippumatta. Lasten ja vanhusten hoivaan kohdistuneet sosiaalipalvelut vapauttivat naiset palkattomasta hoivatyöstä työmarkkinoille. Koulutus- ja terveydenhuolto- palvelujen laajentaminen tarjosi naisille palkattua kokopäivätyötä. (Anttonen & Sipilä 2000.)

Sosiaaliturvan puolella ansiosidonnainen sosiaalivakuutus alkoi vähitellen korvata erilaisten riskien aiheuttamia tulonmenetyksiä. Lapsilisät ja muut sosiaaliavustukset poistivat tehokkaasti tuloköyhyyttä. Kansalaisuuteen perustuva oikeus toimeentuloturvaan varmisti jokaiselle kohtuullisen toimeentulon työmarkkinoille osallistumisesta riippumatta. Tarveharkintainen köyhäinhoito (myöhemmin huoltoapu ja toimeentulotuki) jäi viimesijaiseksi tukimuodoksi. (Rönkkö 1998.)

1980-luvulle ajoittuneen hyvinvointivaltion kypsän vaiheen aikana hyvinvoinnin jakamisen painopiste siirtyi yhä enemmän kollektiivisten arvojen ja laajan hyvinvointivaltion suuntaan. Kulttuuri-, vapaa-aika- ja liikunta- palvelut säädettiin kuntien lakisääteisiksi tehtäviksi. Kollektiivisiin arvoihin perustunut universalismi korvasi liberalistisen tarveharkinnan. Valtiokeskei-

sen hyvinvointivaltion toiminta ulottui vähitellen kaikkiin väestöryhmiin, myös hyvin toimeentulevaan keskiluokkaan.

Universalismi johti kuntien lakisääteisten tehtävien laajentumiseen ja niiden keskeisen rahoituslähteen, kunnallisverotuksen, kiristymiseen. Kuntien vastuu asukkaiden hyvinvoinnista ulottui kaikkiin elinvaiheisiin eli kehdestä hautaan. Lakisääteisten tehtävien lisääntyessä ja valtion ohjauksen kiristytessä kunnat muuttuivat *palveluja tuottaviksi laaja-alaisiksi hyvinvointi- ja palvelukunniksi*. Ne toteuttivat valtion ohjaamaa hyvinvointipolitiikkaa. (Kröger 1997, Rönkkö 1998.)

Laajan hyvinvointivaltion, korkean veroasteen ja heikoimmassa asemassa olevien kohtuullisen toimeentulon turvaamisen kannatus, legitiimiteetti, varmistettiin pohjoismaisen hyvinvointivaltion toimintaperiaatteella. Sen mukaan ”jokainen saa universaaleja etuuksia ja jokainen osallistuu verotuksen kautta niiden maksamiseen”. Kuntien tuottamien universaalisten hyvinvointipalvelujen ulottuessa kaikkiin väestöryhmiin, myös hyvin toimeentuleva keskiluokka sai vastinetta maksamilleen veroille. Universalismi palveli myös heikoimmassa asemassa olevien etua, kun he saivat samat palvelut kuin keskiluokkaan kuuluvat. (Anttonen & Sipilä 2000.)

Itsehallinnolliset palvelukunnat paikallisen hyvinvointipolitiikan toteuttajina: 4. kehitysvaihe

1990-luvun alku oli yhteiskunnallisen murroksen, taloudellisen laman, hyvinvointivaltion rahoituskriisin, kuntien itsehallinnon laajentumisen ja palvelujen uudelleenarvioinnin aikaa. 1990-luvun alussa kuntien ja valtion välisiä ohjaussuhteita muutettiin päätösvallan hajautuksen suuntaan. Kuntien itsehallintoa laajennettiin karsimalla yksityiskohtaista lainsäädäntöä, muuttamalla valtionosuusjärjestelmä laskennalliseksi, purkamalla monitasoinen suunnittelujärjestelmä ja supistamalla valtion valvontaa. Laajemman itsehallinnon turvin kunnat pystyivät sopeutumaan lamaan ja valtionosuuksien supistamiseen.

Kuntien kannalta valtio toimi kaksijakoisesti, osaksi jopa ristiriitaisesti. Valtio laajensi kuntien lakisääteisiä tehtäviä lasten päivähoidon järjestämisessä, mutta samaan aikaan valtio supisti valtionosuuksia oman taloutensa tasapainottamiseksi. Talouden ahdinko pakotti kunnat talouden tasapainottamiseen. Keskeisenä tasapainottamiskeinona oli juustohöylä eli kaikkien menojen supistaminen samalla prosenttiosuudella. Juustohöylän lisäksi kunnat kiristivät kunnallisverotusta, ottivat lisää velkaa ja tehostivat palvelujen tuottamista.

Valtion keskitetyn ohjauksen ja valvonnan purkautuessa vuodesta 1993 lähtien, kunnat pystyivät uudistamaan hallinto-organisaatiotaan ja tehostamaan palvelutuotantoaan laajentuneen itsehallinnon turvin. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion palvelurakenteet säilyivät kuitenkin ennallaan, vaikka kunnat joutuivat karsimaan menojaan taloutensa tasapainottamiseksi.

Itsehallinnon laajentuessa kunnat muuttuivat valtion tiukasti ohjaamista agenteista *paikallisen hyvinvointipolitiikan toteuttajiksi, itsehallinnollisiksi palvelukunniksi*.

1990-luvun loppuvuosina kuntien haasteet liittyivät Euroopan yhdenmiskehitykseen, uuden monetaristisen talouspolitiikan asettamiin kehyksiin, väestön ikääntymiseen sekä palvelujen kilpailuttamista koskeviin vaatimuksiin. Uuteen toimintaympäristöön sopeuduttiin toteuttamalla yhteiskuntapolitiikan suunnanmuutos, joka heijastui välillisesti myös kuntien asemaan. Suunnanmuutos perustui EU:n talouspoliittisiin linjauksiin, uusliberalistisiin arvoihin hyvinvoinnin jakamisesta sekä uuden julkisjohtamisen (NPM) periaatteisiin. Monetaristisen talouspolitiikan tavoitteiksi määriteltiin maamme kilpailukyvyyn säilyttäminen, talouskasvun voimistaminen sekä talouden vakauden ja valtion talouden tasapainon säilyttäminen EU:n kasvu- ja vakausohjelman edellyttämällä tavalla. (Julkunen 2001, Kiander 2001, Kiander & Lönnqvist 2002.)

Uusliberalististen käsitysten mukaan talouden kasvun turvaaminen edellytti veroasteen alentamista ja julkisen sektorin kasvun pysäyttämistä, jopa sen supistamista. Jaakko Kianderin tulkinnan mukaan sosiaaliturvan suunnanmuutos merkitsi siirtymistä pohjoismaisesta welfare-strategiasta

yleiseurooppalaiseen työkeskeiseen sosiaalipolitiikkamalliin. Hyvinvointivaltion sijaan omaksuttiin hyvinvointiyhteiskunnan käsite. Hyvinvoinnin jakamista koskevien arvojen painopiste siirtyi yhteiskunnan vastuuta korostaneista kollektiivisista arvoista liberalististen arvojen suuntaan. Uudet arvot korostivat työn ensisijaisuutta sosiaaliturvaan nähden ja ihmisten omaa vastuuta hyvinvoinnistaan. (Kiander 2001.)

Myöskin kunnat joutuivat sopeutumaan toteutettuun suunnanmuutokseen. Vaikka kuntien tuottamien peruspalvelujen säilyttämistä ja niiden rahoituksen turvaamista pidettiin talouspolitiikan yhtenä tavoitteena, kuntien taloudellinen asema vaikeutui 2000-luvun alussa monella tavalla. Valtionosuuksien supistaminen siirsi palvelujen rahoitusta kuntien vastuulle. Talouden kasvun hidastuminen supisti kasvukeskusten yhteisöverotuloja ja kunnallisverotukseen suunnatut veronkevennykset hidastivat kuntien verotulojen kasvua. Samaan aikaan valtio lisäsi kuntien lakisääteisiä tehtäviä laajentamalla lasten päivähoitoon ja viimesijaiseen toimeentulotukeen liittyviä subjektiivisia oikeuksia. Pitkäaikaistyöttömiin kohdistuvan aktiivisen sosiaalipolitiikan toteuttamisesta monet tehtävät siirtyivät kuntien vastuulle. 2000-luvun alkuvuosina valtio korvasi osan kunnallisverotukseen kohdistuneista veronkevennyksistä korottamalla valtionosuuksia. (Kanniainen 2002, Rönkkö 2004, 2006.)

Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta vuosisadan uudistus

2000-luvun puolella kuntien talous kriisiytyi. Kuntien talousongelmien ratkaisemiseksi hallitus käynnisti keväällä 2005 kunta- ja palvelurakennemuutuksen eli ns. Paras-hankkeen. Laajuutensa vuoksi hanketta on kutsuttu vuosisadan uudistukseksi.

Uudistushanketta koskeva linjaus ja toimeksianto sisältyivät valtioneuvoston 11.3.2005 tekemään päätökseen valtiontalouden kehyksistä vuosille 2006–2009 sekä kansalliseen toimenpideohjelmaan vuosille 2005–2008, jonka Suomen hallitus esitti Eurooppa-neuvostolle Lissabonin strategiaan liittyvistä toimenpiteistä. (VM 2005.)

Hankkeen käynnistämisen välittömänä syynä oli kuntien talouden kiristyminen terveydenhoitomenojen nopean kasvun vuoksi. Talouden perustan heikentyessä oli uhkana, että kunnat eivät enää pysty hoitamaan peruspalveluihin liittyviä lakisääteisiä tehtäviään perusoikeuksien edellyttämällä tavalla. Pienten ja maaseutuvaltaisten kuntien asemaa heikensi myös huoltosuhteen vinoutuminen, kun väestö ikääntyi ja muuttoliike vie koulutettua työvoimaa kasvukeskuksiin. (SisM 2005.)

Uudistushankkeen tarkoituksena oli turvata kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen saatavuus ja laatu sekä palvelujen kestävä, tehokas ja taloudellinen tuottamistapa myös tulevaisuudessa. Peruspalveluilla tarkoitetaan hankkeen yhteydessä kaikkia erityislainsäädäntöön perustuvia kuntien järjestämis- ja rahoitusvastuulla olevia peruspalveluja. Niihin sisältyvät etupäässä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen lakisääteiset ja valtionosuusjärjestelmän piirissä olevat palvelut. Niiden kustannukset ovat 77 prosenttia kuntien kokonaismenoista. (Aronen, Järviö, Luoma & Rätty 2001, SisM 2005.)

Hankkeessa kiinnitetään erityistä huomiota peruspalvelujen järjestämistapojen monipuolistamiseen, tilaaja-tuottaja – ajattelun lisäämiseen, uuden teknologian hyödyntämiseen, palveluyrittäjyyden edistämiseen sekä hankinta- ja tilaajaosaamisen vahvistamiseen. Hankkeen peruslinjauksena on laajentaa palvelujen väestöpohjaa joko kuntien välisen yhteistyön tai kuntaliitosten avulla sekä omaksua palvelujen tuottamiseen markkinaperusteisia tuotantotapoja. (SisM 2005.)

Keväällä 2006 hallituspuolueet pääsivät poliittiseen sopimukseen kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteuttamisen peruslinjauksista. Sopimuksen mukaan hallitus antoi syyskuussa 2006 eduskunnalle esityksen uudistuksen puitteista eli ns. puitelain. Vuoden 2007 alussa voimaan tuleva puitelaki edellyttää, että kunnat laativat toukokuun 2007 loppuun mennessä erityisen toimeenpanosuunnitelman siitä, mitä toimenpiteitä ne tekevät kunta- ja palvelurakenteen vahvistamiseksi joko kuntaliitoksen tai yhteistoiminta-alueita muodostamalla. Kunnat tekevät selvitykset omaehtoisesti. Tavoitteena on saada aikaan kunkin alueen ominaispiirteet huomioon otava vahvistunut kuntarakenne. Uudistuksen tavoitteena on antaa kunnille

hyvät mahdollisuudet kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia. (Kuntaliitto 2006.)

Puitelaki ei aseta kuntien vähimmäiskoolle asukaslukutavoitetta. Perusterveydenhuolto tulee kuitenkin järjestää siten, että yhteistoiminta-alueen väestöpohja on vähintään 20 000 asukasta ja ammatillisessa koulutuksessa 50 000 asukasta. Erikoissairaanhoidossa kunnat voivat yhdistää nykyisiä sairaanhoitopiirejä. Maakuntakeskusten on yhdessä naapurikuntien kanssa tehtävä suunnitelmat mm. maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisen parantamisesta kaupunkiseudulla. (Kuntaliitto 2006.)

Hallituksen tekemien linjausten mukaan kunnat voivat uusien palvelustrategioiden avulla sopeutua väestön ikääntymisestä aiheutuvaan hoivamenojen kasvuun sekä odotettavissa olevaan työvoimapulaan. Tieto- ja viestintäteknologia tarjoaa verkkoympäristössä mahdollisuuksia digitaalisten asiointi- ja vuorovaikutuspalvelujen kehittämiseen. Uudenlaisten johtamistapojen ja verkostoitumisen avulla kunnat voivat hyödyntää alueyhteisössä olevia voimavaroja ja suunnata ne asukkaiden hyvinvoinnin ja alueen elinvoimaisuuden edistämiseen. (SisM 2005.)

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen rinnalla monet kunnat ovat käynnistäneet hallinto-organisaatioon, poliittiseen johtamiseen ja palvelutuotantoon kohdistuvia uudistushankkeita. Tulosjohtamisen ohella hankkeet kohdistuvat tilaaja- tuottaja-mallin soveltamiseen. Tampereen kaupunki siirtyy vuoden 2007 alussa uuteen hallintomalliin, jossa organisaatio on jaettu tilaajaorganisaatioon ja tuottajaorganisaatioon. Tampereen poliittista johtamista uudistettiin siirtymällä kaupunginjohtajajärjestelmästä pormestariin. (Tampere 2006.)

Toteutuneen arviointia

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakentaminen on ollut keskeinen yhteiskuntapoliittinen tavoite ja toimintalinja II maailmansodan jälkeen. Tarkoituksena on ollut tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden edistäminen julkisen vallan toimenpiteiden avulla.

1990-luvulle saakka yhteiskunnan teollistuminen, keynesiläinen talouspolitiikka ja hyvinvoinnin jakamista koskevat kollektiiviset arvot tuokivat kuntien tehtäväkentän, henkilöstömäärän ja menojen laajentumista. Alueellista ja sosiaalista tasa-arvoa toteutettiin rakentamalla pohjoismaisen hyvinvointivaltion palvelujärjestelmiä ja nostamalla veroastetta palvelujen rahoittamiseksi. Tämä kehityssuunta muutti kunnat hyvinvointivaltion toimeenpanijoina, hyvinvointikunniksi, jotka tuottivat verovaroin rahoitetut universaalit palvelut valtion ohjauksen alaisuudessa.

Kansainvälisten vertailujen mukaan maamme kunnat tuottivat lakisääteiset palvelut tehokkaasti ja vähäisin voimavaroin. Kuntien ylläpitämä palveluverkko ulottui koko maahan ja hyvinvointivaltion pohjoismaisen malli turvasi kaikille mahdollisuuden käyttää näitä palveluja omasta maksukyvyttä ja asuinpaikasta riippumatta. (Rönkkö 2006.)

Kuntien toiminnalla oli myös muita myönteisiä vaikutuksia. Laajat ja kattavat hyvinvointipalvelut lisäsivät yhteiskunnan perusturvallisuutta, sosiaalista kiinteyttä ja osaamispääomaa. Universaalit peruspalvelut estivät syrjäytymistä ja vahvistivat sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Kansalaiset pitivät kuntien tuottamia terveys-, koulutus- ja sosiaalipalveluja laadukkaina ja kannattivat niiden säilyttämistä. (Kajanoja & Simpura 2000.)

1990-luvun alussa valtion ohjauksen väljentyminen vahvisti kuntien itsehallintoa ja tarjosi kunnille aikaisempaa paremmat mahdollisuudet hallinto- ja palveluorganisaation uudistamiseen sekä uusien seudullisten yhteistoimintamuotojen kehittämiseen. Laajemman itsehallinnon turvin kunnat pystyivät säilyttämään palvelutason lähes entisellään, vaikka niiden piti sopeutua lamavuosina tehtyihin valtionosuuksien leikkauksiin.

1990-luvun loppuvuosina alueiden ja kuntien väliset erot kasvoivat ja maan sisäinen muuttoliike voimistui, kun talouden kasvu keskittyi kasvukeskuksiin. 2000-luvun alussa talouden kasvun pysähtyminen ja väestön kasvun aiheuttamat lisämenot heikensivät myös kasvukeskusten taloutta. Uusi tilanne lisäsi kuntien välillä olevia näkemuseroja valtion suorittaman tasoituksen laajuudesta ja sen kohdentumisesta.

2000-luvulla kuntatalouden vaikeuksien nähtiin uhkaavan peruspalvelujen saatavuutta ja laatua. Rahoitusongelmien ratkaisuksi hallitus käynnisti

keväällä 2005 kunta- ja palvelurakennemuutoksen. Uudistushanke perustui kuntataloutta ja kuntien palvelutuotannon tehokkuutta koskeviin taloustieteellisiin tutkimuksiin. Uudistushankkeen ja tulkintojen välille muodostui keskinäinen riippuvuus ja työnjako. Kuntien taloutta koskevat tutkimukset tunnistivat peruspalvelujen rahoitusongelmat kuntien negatiivisten vuosikatteiden ja kuntien velkaantumisen perusteella. Sen jälkeen rahoitusongelmien syynä pidettiin väestön ikääntymistä ja kuntien palvelutuotannon tehottomuutta. Taloustieteellisen tulkinnan mukaan tehottomuus ilmeni palvelujen alhaisena tuottavuutena ja suurina yksikkökustannuksina. Näiden tulkintojen perusteella peruspalvelujen rahoitusongelmien syytä ja niiden ratkaisuja etsittiin vain kuntatasolta ja kuntien talouden menopuolelta. (Rönkkö 2006.)

Tehokkuus- ja tuottavuustulkinnoissa ei ole tunnistettu pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin institutionaalisia rakenteita eikä peruspalvelujen rahoitukseen liittyviä toimintamekanismeja, vaikka kuntien tuottamat universaalit peruspalvelut rahoitetaan verovaroin. Pohjoismaisessa mallissa pieni- ja keskituloisten maksavat vain kunta- ja maakuntaveroa. Tämän verorakenteen ansiosta keskituloisiin kohdistuu vain tasavero ja verojen tuotto turvaa peruspalvelujen rahoituksen. Valtioapujen osuus jää silloin vähäiseksi.

Suomessa peruspalvelujen rahoitus poikkeaa monelta osin pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin periaatteista. Meillä keskituloiset joutuvat maksamaan kunnallisveron lisäksi myös valtion tuloveroa. Progressiivinen tulovero ja kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen supistumisen yhteisvaikutuksena keskituloisten marginaaliveroaste on noussut korkeammaksi kuin muissa Pohjoismaissa. Monet osa-aikatyössä olevat ja työttömät joutuvat turvautumaan kuntien jakamaan toimeentulotukeen, koska kunnallisveroa joutuu maksamaan köyhyysrajan alapuolella olevista tuloista. Valtion toimenpiteet ovat supistaneeet kuntien tulorahoitusta. Lamavuosina peruspalvelujen rahoitukseen tarkoitetut valtionavut supistuivat noin puoleen 1990-luvun alun tasosta ja vuodesta 1996 lähtien veronkevennykset kohdistettiin kunnallisverotukseen. Vasta viime vuosina veronkevennyksiä on kompensoitu kunnille valtionosuuksia korottamalla.

Kunnallisverotukseen ja valtionosuuksiin kohdistuneiden toimenpiteiden vuoksi kuntien rahoitusongelmat ovat suurelta osin valtion toimenpiteiden aiheuttamia. Talouden kasvu ja työllisyyden kohoaminen eivät ole samalla tavoin kuin aikaisemmin turvanneet peruspalvelujen rahoitusta eikä kuntien talouden tasapainoa. (Rönkkö 2006.)

Vain palvelutuotannon tehokkuuteen ja tuottavuuteen kohdistuva tulkinta voi johtaa koko kunta- ja palvelurakennemuutoksen epäonnistumiseen. Kuntarakenteen uudistaminen ja vaihtoehtoisten palvelustrategioiden omaksuminen eivät välttämättä turvaa peruspalvelujen rahoitusta, vaikka kuntien palvelutuotanto tehostuisikin. Peruspalvelujen rahoituksen turvaaminen edellyttäisi huomion kiinnittämistä myös kuntien talouden tulopuolelle. (Rönkkö 2006.)

Tulevaisuuden vaihtoehtoja

Peruspalvelujen rahoitusongelmien lisäksi kuntien tulevaisuuden haasteet liittyvät mm. globalisaatioon, tietoyhteiskuntakehitykseen, Euroopan yhdentymiseen ja väestön ikääntymiseen. Kuntien tehtävät, rahoitus ja asema kansalaisten hyvinvoinnin turvaamisessa ovat sidoksissa pohjoismaisen hyvinvointivaltion tulevaisuuteen. Vaihtoehdot ulottuvat EU:n ”suomettamisesta” pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin purkamiseen ja kokonaan uuden yhteiskuntamallin omaksumiseen valtiokeskeisen mallin tilalle.

Juho Saaren (2003, 431-432, 2006) mielestä EU:n jäsenmaiden tulisi monilla politiikkaloikoilla ”suomettua” kopioimalla Euroopan sosiaalisen malliin suomalaisen hyvinvointivaltion hyviä ominaisuuksia. Saaren arvioin mukaan Suomen malli on ollut menestystarina. Suomi on edelläkävijämaa Euroopan kontekstissa ja tulevaisuuden tietoyhteiskunta, jossa talous, työllisyys ja sosiaaliturva sekä kestävä kehitys ovat suhteellisen korkeatasoisia. Suomen malli voisi olla EU:n puitteissa maamme uusi vientituote, joka pysyy yhdistämään taloudellisen tehokkuuden, nopean talouskasvun ja tasa-arvon oikeudenmukaisella tavalla.

Toisena ääri vaihtoehtona on *pohjoismaisen hyvinvointivaliomallin purkaminen*, jolloin kuntien tehtävät siirretään markkinoiden ja osaksi kolmannen sektorin kautta hoidettaviksi. Tämän vaihtoehdon taustalla on globalisaatioon liittyvä kansainvälinen verokilpailu ja tuotannon uusi työnjako. Jos maamme kilpailukyvyyn säilyttäminen vaatii veroasteen merkittävää alentamista, julkisen sektorin rahoitusta ja kuntien tehtäviä joudutaan vastaavasti supistamaan. Valtiokeskeistä hyvinvointivaltiomallia joudutaan silloin muuttamaan markkina- ja kansalaisyhteiskuntakeskeiseen suuntaan. Silloin kunnat muuttuisivat hyvinvointikunnista nykyistä suppeamman tehtäväkentän omaaviksi *poliittiseksi kunniksi tai identiteettikunniksi* mantereurooppalaiseen ja anglo-saksiseen tapaan. (Häkkinen – Jaakkola – Kuivalainen & Palola 2001, Haveri 2006.)

Kolmas ja ehkä todennäköisin vaihtoehto sijoittuu edellisten ääri vaihtoehtojen väliin. Suomen haasteena on silloin sopeutua laajentuvan EU:n sisämarkkinoihin ja talouspoliittisiin linjauksiin sekä Lissabonin strategian käynnistämän sosiaalipolitiikan uuden aikakauden linjauksiin.

EU:n jäsenenä Suomi joutuu sopeutumaan EU:n sisämarkkinoihin, erityisesti palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen ja kilpailulainsäädäntöön. Vapaan kilpailun ulottaminen myös terveydenhuoltoon ja muihin hyvinvointipalveluihin, pakottaisi kunnat uudistamaan palvelustrategiaansa. Vapaa kilpailu muuttaisi kunnat palvelujen *tuottajista palvelujen tilaajiksi ja järjestäjiksi*, mutta säilyttäisi edelleen kuntien rahoitusvastuun.

EMU:n jäsenenä Suomi on sitoutunut EU:n kasvu- ja vakaushjelmaan. Ohjelma edellyttää jäsenmaiden täyttävän vakaata rahanarvoa, kansantalouden velkaantumista sekä valtiotalouden tasapainoa koskevat kriteerit. Talouden kasvun hidastuessa kriteerien noudattaminen olisi entistä vaikeampaa. Julkisen talouden ylijäämän säilyttäminen edellyttäisi silloin valtion ja kuntien taloudessa uusia säästöjä ja rakenteellisia uudistuksia. (HS 29.11.2002.)

Vaikka hyvinvointipalvelujen järjestäminen ja niiden rahoitus säilyvät jokaisen jäsenmaan omaan kansalliseen päätösvaltaan kuuluvana asiana, Euroopan yhdentymiskehitys voimistaa jäsenmaiden omaksumien hyvin-

vointivaltiomallien ja -strategioiden lähentymistä, konvergenssia. EMU-kriteerien lisäksi yhdentymiskehityksen vaikutus kohdistuu kuntiin välillisesti Euroopan sosiaalisen mallin rakentamisen ja uudeksi ohjauskeinoksi omaksutun avoimen koordinaatiomenettelyn kautta. Jokaisen jäsenmaan on silloin sopeutettava sosiaaliturvaan sekä terveydenhuoltoon, vanhustenhuoltoon ja koulutuspolitiikkaan kohdistuvat kansalliset ratkaisunsa EU:n yhteisiin linjauksiin. Pohjoismaisen mallin valtio- ja kuntakeskeisten ratkaisujen sijasta uudet linjaukset perustuvat enemmän markkinoiden, erilaisten yhteisöjen ja kansalaisten oman vastuun varaan.

Tulevaisuuden suuret haasteet edellyttävät, että kuntien asemaa ja peruspalvelujen turvaamista koskevien ratkaisujen pohjaksi tarvitaan nykyistä monipuolisempaa ja luotettavampaa tietoa. Suuria yhteiskuntapoliittisia linjauksia tehtäessä tulisi tunnistaa nykyistä laajemmin suomalaisen hyvinvointivaltion toimintamekanismit ja kontekstierot EU:n ydinmaihin nähden. Palvelutuotannon tehokkuus- ja tuottavuustulkinnat eivät siihen yksinään riitä.

Lähteet

- Anttiroiko, Ari-Veikko (2000) Kuntien tehtävät ja toimintatavat tietoyhteiskunnassa. Teoksessa Vuorensyrjä, Matti & Savolainen, Reijo (Toim.) Tieto ja tietoyhteiskunta. Helsinki : Gaudeamus.
- Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000) Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Vastapaino.
- Arajärvi, Pentti (2002) Toimeentuloturvan oikeellisuus. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68. Jyväskylä: Kela.
- Aronen, Kauko – Järviö, Maija-Liisa – Luoma, Kalevi – Rätty, Timo (2001) Yhteistyöllä ja kilpaillen – peruspalvelut 2000- tutkimusraportti. VATT-julkaisu 31. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Castells, Manuel (1996) The Information Age. Economy, Society and Culture. Vol. II: The Power of Identity. Oxford: Blackwell.
- Haataja, Anita (1998) Tasaetu, tarveharkinta vai ansioperiaate? Turun yliopiston julkaisu Sarja C, osa 141. Turku: Turun yliopisto.

- Haveri, Arto (2006) Kunnallishallinnon tukevaisuus – kuinka kunnallishallinto selviää tulevaisuudesta. Teoksessa: Kuntarakenteita etsimässä. Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja -mahdollisuuksista. Juhlakirja kunnallistalouden professori Veli Karhun siirtyessä eläkkeelle vuonna 2006. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampere University Press.
- Hellsten, Katri (1993) Muuttuva yhteiskunta ja sosiaalipolitiikan keskeiset arvot ja päämäärät. Teoksessa: Riihinen, Olavi (Toim.) (1993)Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen. Juva: SITRA & WSOY.
- Heuru, Kauko (1993) Kunnan perustehtävät ja perusarvot muuttuvissa olosuhteissa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/1993.
- Huhtanen, Raija (1994) Toimeentulotuen myöntäminen. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. B-sarja N:o 202. Tampere: Finnpublishers Oy.
- Häkkinen, Hannele – Jaakkola, Antero – Kuivalainen, Susan & Palola, Elina (2001) Näkökulmia eurooppalaiseen sosiaalipolitiikkaan. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Hämäläinen, Timo J. (1997) Murroksen aika – Selviytyykö Suomi? Teoksessa: Hämäläinen, Timo J. (Toim.) Murroksen aika. Selviääkö Suomi Rakennemuutoksessa? Juva: WSOY.
- Julkunen, Raija (2001) Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.
- Kajanoja, Jouko & Simpura, Jouko (Toim.) (2000) Sosiaalinen pääoma: Globaaleja ja paikallisia näkökulmia. Stakes & VATT. Raporteja 252. Saarijärvi. Stakes & VATT.
- Kanniainen, Vesa (2002) Puhtia hyvinvointiyhteiskunnan purjeisiin. Peruspalveluja uudella tavalla. Vantaa: EVA.
- Karismo, Anne (2002) Rahaministeriön Brunila: ”EU:n esitys ei muuta vakaussopimusta”. Artikkelit Helsingin Sanomat 29.11.2002.
- Karisto, Antti, Takala, Pentti & Haapoja, Ilkka (1991) Elintaso, elämäntapa, sosiaalipolitiikka. Aineistoa suomalaisen yhteiskunnan muutoksesta. Juva: WSOY.
- Kiander, Jaakko (2001) Laman opetukset. Suomen 1990-luvun talouskriisin syyt ja seuraukset. Helsinki: Suomen Akatemia ja Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Kiander, Jaakko & Lönnqvist, Henrik (2002) Hyvinvointivaltio, sosiaalipolitiikka ja taloudellinen kasvu. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:20. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Koskiahho, Briitta (1986) Yhteiskunnan muutos ja sosiaalipolitiikka. Helsinki: Tammi.
- Kuusi, Pekka (1968) 60-luvun sosiaalipolitiikka. Porvoo: WSOY.
- Kröger, Teppo (1997) Hyvinvointikunnan aika. Kunta hyvinvointipalvelujen rakentajana. Acta Universitatis Tamperensis 561. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Nieminen, Armas (1955) Mitä on sosiaalipolitiikka? Porvoo: WSOY.

- Rönkkö, Pentti (1998) Kunnallishallinto ja hyvinvoinnin kansallinen strategia. Teoksessa: Hoikka, Paavo (Toim.) Kunnat 2000-luvun kynnyksellä. Tampere:TAJU.
- Rönkkö, Pentti (2004) Paikallisesta köyhäinhoidosta Euroopan sosiaaliseen malliin. Suomalaisen hyvinvointivaltiomallin kehitysvaiheiden ja toimivuuden tarkastelua. Futura 2/2004.
- Rönkkö, Pentti (2006) Peruspalvelujen rahoitusongelmien ratkaisu vai uusi ongelma – kunta- ja palvelurakennemuutoksen etukäteisarviointi. Teoksessa: Kuntarakenteita etsimässä. Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja –mahdollisuuksista. Juhlakirja kunnallistalouden professori Veli Karhun siirtyessä eläkkeelle vuonna 2006. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampere University Press.
- Saari, Juho (2001) Reformismi. Sosiaalipolitiikan perusteet 2000-luvun alussa. Helsinki: Gaudeamus.
- Saari, Juho (Toim.) (2003) Euroopan sosiaalinen malli. Sosiaalipoliittinen näkökulma Euroopan integraatioon. Saarijärvi: Sosiaali- ja terveysturvan Keskusliitto ry.
- Saari, Juho (2006) Suomen malli vertailevissa indekseissä. Teoksessa Saari Juho (toim.) Suomen malli – murroksesta menestykseen? Helsinki: Yliopistopaino.
- Sisäasianministeriö (2005) Kunta- ja palvelurakennemuutos. Muistio 9.5.2005.
URL: www.intermin.fi/hakkeet/paras/home.nsf/files. Käytetty 5.1.2006.
- Suomen Kuntaliitto (2006) Puitelaki.
URL:http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;55264;55275;82183;100320. Käytetty 1.9.2006.
- Tampereen kaupunki (2006) Toimintamallin uudistus. URL: <http://www.tampere.fi/hallinto/toimintamallinuudistus/index.html>. Käytetty 25.9.2006.
- Valtiovarainministeriö (2001) Talouspolitiikan lähivuosien haasteista. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3/2001. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (2005) Valtiontalouden kehukset vuosille 2006–2009. VM 5/214/2005. URL: www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/92324.pdf. Käytetty 5.1.2006.
- Toffler, Alvin (1980) The Third Wave. London: Pan Books.
- Tuomala, Matti (1997) Julkistalous. Tampere: Gaudeamus.
- Tuori, Kaarlo (1995) Sosiaalioikeus. Juva: WSOY.
- Waris, Heikki (1980) Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipolitiikka. Porvoo: WSOY.

2.2. Globalisaatio ja Euroopan yhdentyminen

Globalisaatio on yksi syvällisimmin yhteiskuntakehitykseen vaikuttavista kehitystrendeistä. Se kytkeytyy tiiviisti modernin maailmankuvan syntyyn, kapitalismin leviämiseen sekä kansallisvaltioiden laajentumispyrkimyksiin esimerkiksi kolonialismin muodossa. Toisaalta monet globalisaatioon liittyvät tunnusmerkit ovat saaneet hahmonsaa niinkin myöhään kuin 1980- ja 1990-lukujen aikana (ks. Castells 1996–1998).

Globalisaatioon liittyy monia institutionaalisia prosesseja. Maailman johtavat valtiot ovat pyrkineet löytämään ratkaisuja talouskehityksen ongelmiin mm. johtavien teollisuusmaiden muodostaman G7:n puitteissa. Kansainväliset organisaatiot kuten Maailmanpankki ja Kansainvälinen valuuttarahasto ovat niin ikään aktiivisesti pyrkineet vaikuttamaan maailmantalouden kehitykseen. Oman ryhmänsä tässä kokonaisuudessa muodostavat ns. *regionaaliset instituutiot* eli valtioiden muodostamat suuret alue- ja talousyhteisöt. Kysessä on globaaliin kilpailuun liittyvä prosessi, jossa samoihin kulttuurialueisiin kuuluvien maiden hallitukset pyrkivät lisäämään taloudellista yhteistyötä edistääkseen talouskasvua. Tämän kehityksen suunnannäyttäjällä meillä Euroopassa on luonnollisesti Euroopan unioni, jonka yhtenä lähtökohtana on vahvistaa Euroopan kilpailukykyä suhteessa Yhdysvaltoihin ja Itä-Aasiaan (ks. Axtmann 1998).

Globalisaation käsite ja ydinsisältö

Globalisaation käsite

Globalisaatio voidaan nähdä modernisaatiokehityksen radikaalisti uutena vaiheena, jota luonnehtii irrottautuminen ajasta ja paikasta sekä globaaliksi laajentuva työnjako. Käsitteellisesti *globalisaatio* viittaa rajoja ylittävien sosiaalisten suhteiden tiivistymiseen ja laajentumiseen. Se vaikuttaa siten institutionaalisten rajojen rapautumiseen, orientaatioperustan laajenemiseen

sekä vuorovaikutuksen ja keskinäisriippuvuuden lisääntymiseen (Väyrynen 1997, 33 ja Väyrynen 1999, 41–46).

Globalisaatio on institutionaalisten rajojen eroosiota kuvaava prosessikäsite. Se kuvaa siten laajavaikutteista muutosprosessia, jossa yhtäältä yksittäisten toimijoiden ja alueyhteisöjen valtioiden rajoja ylittävät yhteydet ja keskinäisriippuvuus lisääntyvät ja jossa toisaalta alkaa muodostua jonkinlainen uusi maailmanjärjestys.

Globalisaatiomuuttoa perustavalla tavalla kaikkia yhteiskunnan osajärjestelmiä. Näin ollen se näkyy (a) teknis-taloudellisen järjestelmän, (b) politiikan ja hallinnon ja (c) sosio-kulttuurisen elämänalueen globalisoitumisena. Globalisaation ydin on kuitenkin talouden uudelleenrakentumisessa. Tältä kannalta katsottuna globalisaatio näkyy selvästi erityisesti seuraavilla talouselämän osa-alueille (Pajarinen et al. 1998, *passim.*):

1. *Vienti ja tuonti* ovat luonnollisesti tärkeitä globalisaatioindikaattoreita. Maailmankaupan volyyymi on kasvanut 1500 % vuodesta 1950 vuoteen 1996. Myös maailmankaupan koostumus on muuttunut: ensimmäisen maailmansodan jälkeen teollisuustuotteiden ja palvelujen osuus on kasvanut merkittävästi.
2. *Suorat ulkomaiset investoinnit* (foreign direct investment, FDI) ovat lisääntyneet huomattavasti viimeisen parin vuosikymmenen kuluessa. Tämän kasvun edellytyksiä ovat olleet teknologinen kehitys, talouspolitiikan liberalisoituminen ja kansainvälisellä tasolla organisoidun tuotannon lisääntyminen.
3. *Pääomaliikkeet* laajentuivat dramaattisesti varsinkin 1990-luvulla. Kaikkein ”globalisoitunein” osa maailman finanssimarkkinoita on valuutamarkkinat. Päivittäinen globaali liikevaihto näillä markkinoilla on kasvanut 1980-luvun puolivälin 200 biljoonasta dollarista kymmenessä vuodessa noin 1,2 triljoonaan dollariin. Lontoo, New York ja Tokio ovat tunnetusti sellaisia globaaleja solmukohtia, joiden kautta kulkee suuri osa globaaleista finanssivirroista (vrt. Sassen 1991).

4. *Teknologian siirto* on taloudellisen kasvun keskeinen tekijä. Riippuvuus teknologian tuonnista on lisääntynyt merkittävästi useimmissa maissa parin viime vuosikymmenen kuluessa. Esimerkiksi USA ja Ruotsi ovat tärkeitä teknologian viejiä. Suuri osa teknologiavirroista kulkevat käytännössä monikansallisten yritysten kautta.

Globalisaatio korostaa luontaisesti mm. monikansallisten yhtiöiden roolia maailmantaloudessa. Tältä osin on syytä korostaa, että vaikka globalisaatio merkitsee perimmältään *delokalisaatiota* eli irtaantumista paikkatekijöistä ja paikallisista olosuhteista, se johtaa toisaalta *relokalisaatioon* eli globaalien toimintalogiikan pohjalta tapahtuvaan uudelleenpaikallistamiseen. Tämä on suuri haaste esimerkiksi monikansallisille yhtiöille samoin kuin globaalia hallintaa toteuttaville kansainvälisille organisaatioille.

Globaalin kilpailun imperatiivi

Talospoliittiselta kannalta katsottuna globalisaatio ilmentää siirtymää keynesiläisestä ajattelusta kohti vapaamarkkinaideologiaa, joka korostaa vapaata kilpailua, yrittäjyyttä ja pääomavetoisuutta. Keynesiläiselle kaudelle tyypillistä pääoman ja työvoiman välistä yhteiskuntasopimusta ollaan ”irtisanomassa” monissa maissa, mikä tarkoittaa käytännössä esimerkiksi asteittaista luopumista keskitetyistä työmarkkinaratkaisuksista ja joustojen lisäämistä työmarkkinoilla. Enemmän tai vähemmän suljetuista ”sopimustalouksista” on tulossa aidosti avoimia kansantalouksia. Lisäksi globaalien talouden sääntely perustuu yhä selvemmin lähinnä kilpailuolosuhteiden parantamiseen. Myös julkisyhteisöjen toiminta on muuttunut. Perinteinen kontrolliorientaatio on tehnyt tilaa kehittämisorientoituneelle ajattelutavalle. (Castells 1989; vrt. Stiglitz 1998.) Muutos ei tietenkään ole mitenkään yksiselitteinen ja lineaarinen, mutta nykymuodossaan sen ydin on joka tapauksessa globaaliksi laajentuva vapaamarkkinaideologia.

Globaali vapaamarkkinapolitiikka perustuu länsimaiden jakamaan näkemykseen jonkinasteisesta kaupan vapauttamisen tarpeesta. Tämä näke-

mys kehittyi monien vaiheiden kautta 1900-luvun kuluessa. Ensimmäinen maailmanlaajuinen kauppapoliittinen sopimus tällä saralla oli GATT-sopimus (*General Agreement on Tariffs and Trade*), joka allekirjoitettiin vuonna 1947. Tämä maailmankaupan vapauttamisprosessi tuli uuteen vaiheeseen 1990-luvun alussa kun GATT-neuvottelujen ns. Uruguayn kierros saatiin päätökseen. Sen pohjalta 1990-luvun puolivälissä GATT sai väistyä ja sen tilalle perustettiin Maailman kauppajärjestö (*World Trade Organization*, WTO). Muita vapaakauppaa edistäneitä kansainvälisiä organisaatioita ovat ns. Bretton Woods instituutiot eli YK:n alaiset Maailmanpankki ja Kansainvälinen valuuttarahasto (*International Monetary Fund*, IMF) sekä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD.

OECD:n politiikkaraportti *Towards a New Global Age* (1997) kuvaakin hyvin tätä muutosta ja sen perusvirettä. Se korostaa globalisaation myötä aikaansaattavia positiivisia vaikutuksia, kuten tuottavuuden kohottamista, resurssien kohdentamisen tehostumista ja talouskasvua. Tämä tapahtuu käytännössä mm. vähentämällä protektionismia, laajentamalla työnjakoa ja luomalla yhä laajempia harmonisoituja markkinoita ja taloudellisia yhteisöjä (ks. Alasuutari & Ruuska 1999, 19). Muutaman vuoden takainen OECD:n talouspoliittinen katsaus (Policy Brief No. 6-1998) tiivistää em. kysymyksen siten, että vapaamarkkinapolitiikka hyödyntää suhteellisen edun periaatetta ja tuo lisää valinnanvapautta:

”[t]he case for open markets rests on solid foundations. One of these is the fact that when individuals and companies engage in specialisation and exchange, a country will exploit its comparative advantage. It will devote its natural, human, industrial and financial resources to their highest and best uses. This will provide gains to firms and consumers alike. Another is the strong preference of people of the world over for more, rather than less, freedom of choice.” [Vapaamarkkina-ajattelun perusta on pitävä. Yhden perustan muodostaa se tosiasia, että kun yksilöt ja yhtiöt erikoistuvat ja osallistuva vaihdantaan, maa pystyy hyödyntämään suhteellista etuaan. Tällöin se hyödyntää luonnonvarojaan sekä inhimillisiä, teollisia ja rahoitusresurssejaan parhaalla mahdollisella tavalla. Tämä hyödyttää yrityksiä ja yhtä lail-

la myös kuluttajia. Toisen perustan muodostaa ihmisten vahva pyrki-
mys mieluumminkin lisätä kuin vähentää valinnanvapautta.”

Globalisaatio hallinnan haasteena

Globalisaation taustalla vaikuttaa kansallisvaltioiden roolin muutos. Kansainvälinen näyttämö oli aina Westfalenin rauhasta 1600-luvun puolivälin tienoilta II maailmansodan jälkeiseen kylmään sotaan asti vahvasti valtioiden taisteluketjää. Westfalenin hallintamalli lähti oletuksesta, että maailma muodostuu *suvereeneista valtioista* ja erilaiset kansainväliset kysymykset ovat valtioiden välisiä kysymyksiä. Kuten sanottu, tällainen ajattelu alkoi muuttua vasta toisen maailman sodan jälkeen. (Held 1997.)

Brittiläinen politiikan tutkija David Held (1997) on päättänyt näkemykseen, että seuraavantapaiset globalisaatioon liittyvät tekijät ovat asettaneet uudenlaisia reunaehdoja politiikan tekemiselle ja alueyhteisöjen toiminnalle:

- *Kansainvälinen oikeus ja globaali agenda*: Kansainvälisen oikeuden kehittyminen on luonut yksilöille, yhteisöille, organisaatioille ja instituutioille uudet oikeudellisen sääntely puitteet (ihmisoikeudet, Rion julistus jne.). Niin ikään lisääntyvä määrä kansainvälisiä ja monikeskisiä sopimuksia ja vakiintuneita käytäntöjä ovat muovanneet vallitsevia hallintasuhteita siitäkin huolimatta ettei kansainvälisellä oikeudella ole varsinaista pysyvää tuomioistuinta eikä myöskään kansainvälisen oikeuden täytäntöönpanokoneistoa.
- *Poliittisen päätöksenteon kansainvälistyminen*: Kansainväliset hallintajärjestelmät ja organisaatiot on luotu hoitamaan tiettyjä monikansallisia toimintoja ja kollektiivisen politiikan osa-alueita. Tämä liittyy erityisesti Yhdistyneiden kansakuntien (United Nations, UN), regionaalisten instituutioiden ja kansainvälisten organisaatioiden rooliin. Olemme todistaneet uuden monikansallisen talouspoliittisen ”diplomatian” ja monikeskisten hallinnan rakenteiden syntyä (G7, YK, EU, IMF jne.).

- *Kansainvälisen turvallisuuden rakenteet*: Yhdysvaltojen ja NATO:n lisääntyvä vaikutusvalta on näkynyt selvänä viime vuosikymmeninä. NATO vuonna 1949 perustettuna sotilaallisena järjestönä on saamassa uuden roolin kun sen alkuperäinen tehtävä länsivaltojen turvallisuuden takaajana suhteessa sosialistimaihin on päättynyt. Vuoden 2001 syyskuun 11. päivän terrori-isku Manhattanin *World Trade Centerin* pilvenpiirtäjiin teki ”terrorismin vastaisesta taistelusta” globaalin turvallisuuspolitiikan ydinteeman.
- *Kansallinen identiteetti ja kulttuurin globalisoituminen*: Valtion kansalaisuus näyttää asteittain heikenevät poliittisen identiteetin perustana. Tähän kehitykseen vaikuttaa erityisesti globaali viestintä ja identiteetin perustojen monipuolistuminen.
- *Maailmantalouden kehitys*: Talouden liberaointi, kapitalismin uudelleenrakentaminen ja tietotekninen kehitys ovat vieneet talouselämää uuteen suuntaan. Yhä suurempi osa taloudesta – markkinointi, rahoitus, tuotanto, jakelu – organisoituu regionaalisella tai globaalilla tasolla.

Jo pelkästään tällaiset kansainväliseen oikeuteen, poliittiseen elämään, turvallisuuspolitiikkaan, identiteetin rakentamiseen ja talouteen liittyvät tekijät pakottavat huomaamaan, kuinka syvällisesti maailma muuttui 1900-luvun kuluessa.

Globalisaation yhteydessä puhutaan paljon erityisesti kansainvälisten organisaatioiden vallan kasvusta. Lisäksi keskustelua käydään paljon siitä, ovatko monikansalliset yhtiöt ja muut globaalin talouden toimijat tulleet liian voimakkaiksi suhteessa valtioon ja muihin julkisyhteisöihin (ks. Barnett & Cavanagh 1995; Brecher & Costello 1994; Michie & Grieve Smith 1995). Ulrich Beck esittää kirjassaan *Mitä globalisaatio on?* (1999, 38) seuraavanlaisen kuvauksen globalisaation kääntöpuolesta:

”Ylikansalliset yhtiöt kilpailevat keskenään ennätysvoitoista – ja työpaikkojen joukkomittaisesta hävittämisestä. Niiden hallitukset esittelevät vuosikertomuksissaan unelmavoittoja. Samanaikaisesti

poliitikot, joiden täytyy puolustella skandaalimaisen suurta työttömyyttä, jatkavat painostustaan uusien veronalennusten puolesta siinä useimmiten turhassa toivossa, että rikkaiden uudesta rikkaudesta syntyisi edes joitakin työpaikkoja.”

Suuryhtiöt pystyvät yhä vapaammin kilpailuttamaan investointiratkaisujaan eri maiden ja alueiden välillä, mikä lopulta heikentää kilpailussa häviölle jääneiden alueyhteisöjen toimintaedellytyksiä. Lisäksi globalisaatio lisää volatiilisuutta eli heilahtelevuutta, mikä puolestaan lisää taloudellista epävarmuutta niin kansantalouksien ja paikallisyhteisöjen kuin kotitalouksienkin tasolla. Tämän tyyppiset muutokset asettavat suuria haasteita kuntien ja alueiden hallintakyvylle (ks. esim. Kasvio 1998; Cohen et al. 1996; Sassen 1991; Castells 1989).

Regionaalisten instituutioiden muotoutuminen

Regionalisaatio eli alueellistuminen on käsitteenä sikäli väljä, että sillä voidaan viitata yhtä lailla pienten talousalueiden tai työssäkäyntialueiden dynaamiseen muotoutumiseen kuin suurtalousalueiden ja vapaakauppa-alueidenkin muotoutumiseen. Tässä yhteydessä kyseisellä käsitteellä viitataan kaiken aikaa ns. makroregionaalisten instituutioiden eli suuryhteisöjen ja -talousalueiden muotoutumisprosessiin.

Regionalisaatiota tapahtuu kahdessa muodossa. Niin sanottu *de facto* regionalisaatio eli tosiasiallinen alueellistuminen viittaa spontaaniin ja dynaamiseen talousaluemuodostukseen, jossa saman maanosan tai suuren aluekokonaisuuden yritysten kanssakäyminen lisääntyy. Toinen regionalisaation muoto on *de jure* regionalisaatio, joka perustuu aina hallitusten väliseen sopimukseen. Esimerkiksi Euroopan unioni edustaa nimenomaan jälkimmäistä erilaisine perustamis- ym. sopimuksineen ja instituutioineen. Regionaalisten instituutioiden ja talousalueiden synnyn taustalla on monia geopoliittisia ja historiallisesti määräytyneitä tekijöitä, mutta yhä selvemmin niiden muodostusta motivoi globaali taloudellinen kilpailu. Euroopan unio-

ni on nykymaailmassa kaikkein pisimmälle kehittynyt yhteisö. Euroopan yhtenäisyyden idean juuret ovat satojen vuosien takaisessa historiassa, mutta todellista sisältöä nämä ajatukset alkoivat saada vasta 1900-luvun puolivälin tienoilla. Yksi Euroopan yhtenäisyyttä vahvistava askel oli *Euroopan neuvoston* perustaminen vuonna 1949. Se muodostui Euroopan yhtenäisyyttä lujittavaksi ja sen demokraattista perintöä vaalivaksi keskustelufoorumiksi, johon Länsi-Euroopan maiden hallitukset lähettivät edustajiaan. Euroopan neuvosto toimii Strasbourgissa ja sen toiminnassa oli 2000-luvun alussa mukana 43 jäsenmaata.

Euroopan unioni on edellistä huomattavasti tiukemmin organisoitu instituutio, jonka idea syntyi toisen maailmansodan jälkimainingeissa. Ensimmäisiä käytännön askelia kohti Euroopan unionia olivat 1950-luvun alussa perustettu Euroopan hiili- ja teräsyhteisö ja vuonna 1957 Roomassa allekirjoitetut sopimukset, jolla luotiin Euroopan talousyhteisö EEC ja atomienergiajärjestö Euratom. Näiden kolmen yhteisön perustajamaat – Ranska, Saksa, Italia, Hollanti, Belgia ja Luxemburg – sulauttivat ko. yhteisöt toisiinsa 1967. Varsinainen Euroopan unioni (*European Union*, EU) syntyi helmikuussa 1992 allekirjoitetulla Maastrichtin sopimuksella, joka on virallisesti ”Sopimus Euroopan unionista”. Euroopan unionin jäsenmaiden määrä nousi kuudesta perustajavaltiosta vuosikymmenestä toiseen niin, että kun Suomi yhdessä Ruotsin ja Itävallan kanssa tuli yhteisön jäseneksi vuonna 1995, yhteisön jäsenmäärä nousi 15:een. Kun viimeisen laajentumisvaiheen yhteydessä vuonna 2004 itäisen ja eteläisen Euroopan maita tuli mukaan unioniin, jäsenvaltioiden määrä nousi 25:een.

Eurooppa ei ole tietenkään ainoa manner jolla tapahtuu tämän tapaista kehitystä. Toinen tunnettu esimerkki valtioiden välisiin sopimuksiin perustuvasta *de jure* regionalisaatiosta on vuonna 1994 perustettu *Pohjois-Amerikan vapaakauppaliitto* (NAFTA), jonka puitteissa Yhdysvallat, Kanada ja Meksiko tekevät yhteistyötä kaupan esteiden poistamiseksi ja kauppasuhteidensa edistämiseksi. Latinalaisessa Amerikassa yhdentymispyrkimyksiä edustavat mm. Brasilian, Argentiinan, Paraguain ja Uruguain muodostama *Mercosur* sekä *Karibian yhteisö ja yhteismarkkinat* (CARICOM). Amerikan

mantereen laajin joskin samalla suhteellisen löyhä yhteistyöorganisaatio on 35 maan muodostama *Amerikan valtioiden järjestö* OAS.

Aasiassa vastaavia pyrkimyksiä edustaa vuonna 1967 perustettu *Kaakkois-Aasian maiden järjestö* (ASEAN) ja *Etelä-Aasian alueellinen yhteistyöjärjestö* (SAARC). Amerikan ja Aasian Tyynenmeren puoleisten maiden löyhää yhteistyötä toteuttaa *Aasian ja Tyynenmeren taloudellinen yhteistyöjärjestö* (APEC).

Lähi-idässä ja Pohjois-Afrikassa alueellisen yhteistyön tärkein foorumi on Kairossa vuonna 1945 perustettu *Arabiliitto*. Muihin arabimaiden alueellisiin organisaatioihin kuuluu mm. 1981 perustettu *Persianlahden arabimaiden yhteistyöjärjestö* (CCASG). Afrikan mantereen tärkeimmäksi yhteistyöjärjestöksi muodostui vuonna 1963 perustettu *Afrikan yhtenäisyysjärjestö* OAU, joka sai vuonna 2000 nimekseen *Afrikan unioni* (AU).

Nämäkin esimerkit riittävät osoittamaan, että regionaaliset instituutiot ovat jo nykyoloissa tärkeä osa uutta globaalia maailmanjärjestelmää.

Euroopan taloudellinen integraatio ja Suomen tie Euroopan unioniin

Taloudellisen integroitumisen asteet ja ominaispiirteet

Kansainvälisen kaupan teoriat ovat jo parin viime vuosisadan ajan esittäneet argumentteja maailmanlaajuisen vapaakaupan puolesta. Huolimatta yleisesti hyväksytystä pyrkimyksestä maailmanlaajuiseen vapaakauppaan, ei sitä käytännössä ole saavutettu. Kuten edellä esitellystä globalisaatio- ja regionalisaatiokehityksestä ilmenee, sen tuloksena on syntynyt erilaisia maantieteellisesti rajoittuneita vapaakauppa-alueita. Näistä viidentoista läntisen ja eteläisen Euroopan maan muodostama Euroopan unioni on pyrkinyt tiivistämään taloudellista yhtenäisyyttä myös pelkkää hyödykkeiden vapaakauppaa syvemmäksi.

Pyrittäessä tiiviimpään maiden väliseen taloudelliseen integroitumiseen katsotaan sen yleensä syvenevän asteittain: vapaakauppa-alueesta aina raha-

Taulukko 2.
Taloudellisen integraation asteet ja ominaispiirteet

	ei näkyviä kaupan esteitä	yhteiset ulkotullit	poistetaan ei-näkyvät kaupan esteet	tuotannon tekijöiden vapaa liikkuminen	yhteinen valuutta	yhteinen talouspolitiikka
vapaakauppa-alue	X					
tulliunioni	X	X				
sisämarkkinat	X	X	X	X		
raha- ja talousliitto	X	X	X	X	X	X

ja talousliittoon saakka. Taulukossa 2 on kuvattu taloudellisen integraation asteet ja niiden tyypilliset ominaispiirteet (Vickerman 1992, 3).

Vapaakauppa-alueeseen liittyvät maat poistavat ns. näkyvät kaupan esteet kuten tullit (tariffit) ja määräkiintiöt keskinäisestä kaupastaan. Ongelmaksi tällaisen alueen pysyvyydelle saattaa kehittyä maiden epäsymmetrinen suhtautuminen alueen ulkopuoliseen kauppaan. Niinpä taloudellinen integroituminen voi syventyä tulliliitoksi, jossa sovitaan yhteisistä kaupan rajoitteista tulliliiton ulkopuolisiin kauppakumppaneihin, ns. kolmansiin maihin, nähden.

Tulliunionin perustaminen saa aikaan kahdentyyppisiä muutoksia kauppavirtoihin (Viner 1950). Tässä yhteydessä puhutaan kaupan luontija siirtymävaikutuksista. *Kauppan luonnissa* tulliuioniin osallistuva maa voi korvata kotimaista tuotantoa halvemmalla toisen tulliuionikumppanin tuonnilla. Vastaavasti *kauppan siirtymä* tapahtuu silloin, kun tulliuioni osallistuva maa voi joutua korvaamaan ulkopuolista tuontiaan kalliimmalla tulliuionikumppanimaasta tulevalle tuonnilla. Näin ollen ei voida *a priori*

sanoa, hyödyttääkö tulliuunioniin kuulumisen yksityistä maata vaiko ei. Viime kädessä on empiirisesti osoitettava, kumpi em. vastakkaisista vaikutuksista on dominoivampi (Karhu et al. 1994, 1–2.)

Integraation syventämiseen sisämarkkinoiksi saattaa johtaa tarve edelleen tasapuolistaa tulliuunionin sisäisen kaupankäynnin edellytyksiä. Tällöin markkinoilta pyritään poistamaan myös ei-tariffinomaiset hyödykekaupan fyysiset ja tekniset esteet. Tällaisia ovat esim. rajamuodollisuudet, erot hyödykkeiden turvallisuus- ja terveystasnormistoissa sekä teknisissä ynnä muissa standardeissa.

Sisämarkkinoille on tunnusomaista myös tuotannontekijöiden kuten työvoiman ja pääomien vapaa liikkuminen. Tässä hengessä EU:ssa on pyritty vuoden 1993 alusta lähtien noudattamaan *ns. neljän vapauden periaatetta*: tavaroiden, palvelusten, pääomien ja ihmisten mahdollisimman vapaata liikkumista alueen jäsenmaiden välillä.

Integraation vähentäessä kaupan fyysisiä ja teknisiä esteitä se mahdollistaa yrityksille suurtuotannon etujen entistä paremman hyödyntämisen tuotannossaan. Suuri yhtenäinen markkina-alue vuorostaan mahdollistaa tuotannollisen erikoistumisen, tuotannon jakamisen laajamittakaavaisiksi osaprosesseiksi. Kaupan vapauttaminen ja kansallisten säädösten harmonisointi vuorostaan lisää kilpailua saaden aikaan tuotannon tehostumista integraatioalueella (Karhu et al. 1994, 3.)

Lopuksi, vaikka sisämarkkinoiden syntyminen luo edellytykset suhteelliseen etuun perustuvan tehokkaan tuotantotoiminnan synnyttämiselle, voi jokin sisämarkkinamaa harjoittaa esim. sellaista raha- ja valuuttakurssipolitiikkaa, ettei resurssien tehokasta pitkän tähtäimen allokaatiota saavuteta. Näin syntyy paineita edelleen syventää yhdentymistä talous- ja rahaliittoon saakka. Se merkitsee yhteistä rahaa ja rahapolitiikkaa sekä talous- ja yhteiskuntapolitiikan harmonisointia.

Voidaankin sanoa, että Euroopan taloudellinen yhdentyminen on läpikäynyt omalla tavallaan kaikki taulukon 2 integroitumisen asteet. Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti, miten Suomen integroituminen Euroopan unioniin tapahtui.

Suomen tie Euroopan unioniin

Maamme johdonmukaisena kauppapoliittisena linjana toisen maailmansodan jälkeen on ollut vapaakaupan varovainen laajentaminen. Suomi vapautui ulkomaankaupan säännöstelystä muita länsimaita myöhemmin. Sotakorvaukset ja itäkaupan käynnistyminen olivat merkittäviä maamme kauppapoliittiseen linjaan vaikuttaneita tekijöitä. Aivan 1990-luvulle saakka haluttiin varmistua siitä, etteivät kauppapoliittiset ratkaisut olisi ristiriidassa Suomen harjoittaman puolueettomuuspolitiikan kanssa. Ulkomaankauppaa käytiin niin itään kuin länteen.

Suomi liittyi vuonna 1948 jäseneksi Maailmanpankkiin ja Kansainväliseen valuuttarahastoon ja vuonna 1950 maailmanlaajuiseen vapaakaupan esteitä karsimaan pyrkivään GATT-järjestöön. Vuonna 1961 Suomi liittyi Euroopan vapaakauppaliitto EFTAn liittäjäjäseneksi ja vasta vuonna 1986 Suomesta tuli EFTAn täysjäsen.

Suomen ja EEC:n välinen vapaakauppasopimus allekirjoitettiin syksyllä 1973. Sen mukaisesti useimpien teollisuustuotteiden tullit poistuivat 1.7.1977 kokonaan Suomen ja EEC-maiden välisestä kaupasta. Pisimmän siirtymäaikataulun saaneilta tuotteilta tullit poistuivat vasta vuoden 1985 alussa. EEC-sopimuksen solmimista edelsi varsin kiihkeä taistelu puolesta ja vastaan, vaikka tuolloin oli kyseessä vain teollisuustuotteiden vapaakaupan laajentaminen (ks. Tanskanen et al. 1984).

1980-luvun alkupuolella maailmantalouden kasvualueet näyttivät siirtyneen Euroopan ulkopuolelle, Pohjois-Amerikkaan ja Kaakkois-Aasiaan. Euroopan talouksien todettiin potevan niin sanottua *eurokleroosia*. Länsi-Euroopan suhteellisen aseman turvaamiseksi ja korjaamiseksi maailmankaupassa syntyi pyrkimys Euroopan integraation syventämiseen. EY:ssä työstetyssä ns. Valkoisessa kirjassa (*White Paper on Completing the Internal Market*) vuodelta 1985 kirjattiin EY:n tavoitteeksi täydellisten sisämarkkinoiden luominen EY-alueelle vuoden 1992 loppuun mennessä. Järjestelyn tavoitteena oli kilpailun lisääminen ja markkinajohtaisen taloudellisen toimeliaisuuden tehostaminen.

Näillä samoilla seikoilla Suomen hallitus perusteli selonteossaan 13.3.1990 Suomen Eta-jäsenyyttä. EY:n muututtua vuonna 1993 Maastrichtin sopimuksen myötä EU:ksi, EFTAn ja EU-maiden välinen sopimus Euroopan talousalueesta (Eta-sopimus) tuli voimaan 1.1.1994. EFTA-maista vain Sveitsi jäi tuolloin vanhan vapaakauppasopimuksen varaan.

EFTA-maista EY-jäsenyyshakemuksen jätti Itävalta vuonna 1990, Ruotsi vuonna 1991, Suomi ja Norja vuonna 1992. Näiden maiden hallitukset allekirjoittivat EU:hun liittymissopimukset Korfun saarella 24.6.1994. Tässä vaiheessa Islanti ja Liechtenstein jäivät Eta-sopimuksen varaan. Samoin teki myöhemmin myös Norja, kun norjalaiset jo toistamiseen olivat hylänneet 28.11.1994 kansanäänestyksessä maansa liittymisen EU:n jäseneksi.

Itävaltalaiset hyväksyivät 12.6.1994 kansanäänestyksessä maansa EU-jäsenyyden. Samoin tekivät suomalaiset 16.10. ja ruotsalaiset 13.11. pidetyissä neuvoo-antavissa kansanäänestyksissään. Vuoden 1995 alussa Itävallasta, Ruotsista ja Suomesta tuli EU:n jäseniä. Näistä kolmesta maasta Itävalta ja Suomi liittyivät 1.1.1999 Euroopan talous- ja rahaliitto EMU:uun, kun taas Ruotsi jättäytyi talous- ja rahaliiton ulkopuolelle. Myös Iso-Britannia ja Tanska olivat jo aikaisemmassa vaiheessa jättäytyneet EMU:n ulkopuolelle. Näin ollen EU:n nykyisestä viidestätoista jäsenmaasta 12 kuuluu talous- ja rahaliittoon. Ne ovat saavuttaneet taloudellisen integraation pisimmälle viedyn askelman. Iso-Britannia, Ruotsi ja Tanska ovat EMU:n kolmannen vaiheen (yhteinen raha ja rahapolitiikka) ulkopuolella, jolloin ne voivat edelleen harjoittaa omaa kansallista raha- ja valuuttakurssipolitiikkaa.

Globalisaatio kuntien hallintakyvyn haasteena

Niin globalisaation kuin regionalisaatiokin vaikuttavat ratkaisevalla tavalla kuntien toimintaan. Globalisaation olennainen vaikutus on se, että kunnat ja alueet joutuvat toimimaan ilman institutionaalisia pidäkkeitä markkina-perusteisten lainalaisuuksien puitteissa. Itse asiassa kunnista ja alueista on viime vuosikymmenien kuluessa tullut yhä kehittämisorientoituneempia ja

kansainvälisemmin orientoituneita. Niistä on tullut ns. katalyyttisiä julkisyhteisöjä, jotka pyrkivät aktiivisesti rakentamaan yhteyksiään ylipaikalliseen toimijakenttään (vrt. Weiss 1999). Alueet ovat globalisaation oloissa joutuneet kilpailutilanteeseen, jossa niiden on oltava yhä vetovoimaisempia kyetäkseen houkuttelemaan alueelle yritystoimintaa. Koska alueyhteisöt eivät tällaisessa tilanteessa voi tehdä vaikuttavia globalisaatiota koskevia poliittisia päätöksiä, niiden tärkeimmäksi mahdollisuudeksi jää yhtäältä vaikuttaa globalisaatioprosessiin välillisesti omien verkostojensa kautta ja toisaalta tehdä sellaisia kunnallispoliittisia valintoja, joilla on paikkakunnan asukkaiden tuki takanaan (Castells 1989).

Keskeinen yhteiskuntapoliittinen kysymys tällaisessa tilanteessa on se, miten julkisyhteisöt kykenevät globaaliksi laajentuvan vapaamarkkinaideologian puitteissa turvaamaan alueensa asukkaiden hyvinvoinnin ja yhteiskuntakehityksen tasapainoisuuden. Tämä on suuri haaste Suomen tapaiselle hyvinvointiyhteiskunnalle.

Lähteet

- Alasuutari, Pertti & Ruuska, Petri (1999) *Post-Patria? Globalisaation kulttuuri Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Axtmann, Roland (ed.) (1998). *Globalization and Europe. Theoretical and Empirical Investigations*. London: Pinter.
- Barnet, Richard J. & Cavanagh, John (1995). *Global Dreams, Imperial Corporations and the New World Order*. New York: Simon & Schuster, 1994. First Touchstone Edition 1995. A Touchstone Book.
- Beck, Ulrich (1999) *Mitä globalisaatio on? Virhekäsityksiä ja poliittisia vastauksia. Alkuteoksesta 'Was ist Globalisierung?' (1997) suom. Tapani Hietaniemi*. Tampere: Vastapaino.
- Brecher, Jeremy & Costello, Tim (1994). *Global Village or Global Pillage. Economic Reconstruction from the Bottom up*. Boston, Mass.: South End Press.
- Castells, Manuel (1989) *The Informational City. Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process*. Oxford: Basil Blackwell.
- Castells, Manuel (1996) *The Information Age. Economy, Society and Culture. Vol. I: The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Castells, Manuel (1997) *The Information Age. Economy, Society and Culture. Vol. II: The Power of Identity*. Oxford: Blackwell.
- Castells, Manuel (1998) *The Information Age. Economy, Society and Culture. Vol. III: End of Millenium*. Oxford: Blackwell.
- Cohen, Michael A. & Ruble, Blair A. & Tulchin, Joseph S. & Garland, Allison M. (eds.) (1996) *Preparing for the Urban Future. Global Pressures and Local Forces*. Washington D.C.: The Woodrow Wilson Center Press.
- Held, David (1997). *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. First published in 1995. Reprinted 1996, 1997. Cambridge: Polity Press.
- Karhu Veli, Karppinen Ari ja Saikkonen Jussi (1994). *EU vai ETA? Tutkimus Suomen EU-jäsenyyden ja ETA-sopimuksen taloudellisista vaikutuksista*. Jyväskylän yliopisto, Taloustieteen laitoksen julkaisuja N:o 94/1994.
- Kasvio, Antti (1998) *Rajattoman maailman uusi aluepolitiikka. Kaupungit kilpailevat ai-neellisesta, sosiaalisesta ja kulttuurisesta pääomasta. Hyvinvointikatsaus 1/1998*. Tilastokeskus. Tilastollinen aikakauslehti 1/1998, s. 3–8.
- Michie, Jonathan & Grieve Smith, John (eds.) (1995) *Managing the Global Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD (1997) *Towards a New Global Age. Challenges and Opportunities. Policy Report*. Organisation for Economic Co-operation and Development. OECD 1997.

- OECD (1998) *Open Market Matter: The Benefits of Trade and Investment Liberalisation*. OECD – Policy Brief, No. 6-1998.
- Pajarinen, Mika & Rouvinen, Petri & Ylä-Anttila, Pekka (1998) *Small Country Strategies in Global Competition. Benchmarking the Finnish Case*. Helsinki: ETLA.
- Sassen, Saskia (1991) *The Global City*. New York, London, Tokyo. Princeton University Press.
- Stiglitz, Joseph E. (1998) *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*. 1998 WIDER Annual Lecture.
<http://www.wider.unu.edu/plec981.htm>.
- Tanskanen, Antti & Vajanne, Laura & Volk, Raija (1984) *Kauppapoliittinen keskustelu Suomessa. Teoksessa Sata vuotta suomalaista kansantaloustiedettä, Kansantaloudellinen yhdistys 1884–1984*. Vammala.
- Vickerman R.W. (1992) *The Single European Market, Prospects for Economic Integration*. Exeter: Harvester Wheatsheaf.
- Viner J. (1950) *The Customs Union Issue*. Carnegie Endowment for International Peace, New York.
- Väyrynen, Raimo (1997) *Global Transformation. Economics, Politics, and Culture*. SIT-RA 161. Helsinki: Suomen itsenäisyyden juhlarahasto, Sitra.
- Väyrynen, Raimo (1999) *Suomi avoimessa maailmassa. Globalisaatio ja sen vaikutukset*. Sitra 223. Taloustieto Oy.
- Weiss, Linda (1999) *The Myth of the Powerless State. Governing the Economy in a Global Era*. First published in 1998. Reprinted in 1999. Cambridge, UK: Polity Press.

2.3. Tietoyhteiskunta

On sanottu, että olemme siirtyneet teollisuusyhteiskunnasta tietoyhteiskuntaan. Tietoyhteiskunnalla tarkoitetaan yhteiskuntamuodostumaa, jossa tiedolla ja teknologialla eri muodoissaan ja erilaisine vaikutuksineen on keskeinen merkitys tuotannossa ja muilla yhteiskuntaelämän osa-alueilla. Tämä muutos on muovannut ratkaisevasti myös kunnallishallinnon toimintaympäristöä, sidosryhmäsuhteita ja toimintatapoja.

Tietoyhteiskuntakeskustelun viriäminen

Meillä Suomessa tietoyhteiskunnan käsitteellinen jäsentäminen käynnistyi todenteolla 1980-luvun puolivälin tuntumassa. Tulevaisuudentutkimuksen klassikot – erityisesti Marshall McLuhan, Yoneji Masuda, Daniel Bell, Alvin Toffler, Peter Drucker ja John Naisbitt – olivat tuolloin jo raivanneet tietä tietoyhteiskunnan tapaisille uusille käsitteille ja ajattelutavoille. Suomessa tuon aikakauden akateemisessa tutkimuksessa huomio kohdistui enemmän tietoyhteiskunnan tuomiin uhkiin kuin sen mahdollisuuksiin. Sisällöllisesti keskustelussa korostui ennen muuta työelämän muutos (ks. Alho et al. 1986; Kyntäjä 1985; Cronberg 1985; Virtanen 1987 ja Kortteinen 1988). Sittemmin varsinkin Internetin globaali läpimurto 1993-1994 ja johtavien länsivaltojen kansallisten tietoyhteiskuntalinjausten aikaansaama muutos alkoi laajentaa ja monipuolistaa myös meillä käytyä keskustelua (Keskinen 1995; Tekes 1996; Hautamäki 1996; Kasvio 1997; Science and Technology Policy Council of Finland 1997. Ks. lähemmin Vuorensyrjä & Savolainen 2000).

Tietoyhteiskunnan käsitteestä tuli 1990-luvun yhteiskunnallisen keskustelun muotiaiheita oikeastaan kaikkialla maailmassa, vaikka toki keskustelu syntyi ja levisi nopeimmin Yhdysvalloissa, Japanissa, Ranskassa ja muissa kehittyneissä teollisuusmaissa. Samalla on syytä muistaa, että tietoyhteiskunnan käsite on 1990-luvulta lähtien saanut monia kilpailijoita. Tällaisia ovat mediayhteiskunta, verkostoyhteiskunta, osaamisyhteiskunta,

kohtaamisyhteiskunta, ekoälykäs yhteiskunta ja vuorovaikutusyhteiskunta (ks. esim. Hintikka 1993, 65; Nokelainen & Komu 1996, 111; Malaska 1995, 33–34). Näiden ohella on käytetty myös sellaisia teoreettisemmin latautuneita luonnehdintoja kuin postmoderni yhteiskunta ja teknokapitalistinen yhteiskunta (ks. Cahoone 1988; Lash & Urry 1987; Giddens 1992; Kellner 1989; Webster 1995). Vaikka nimitykset vaihtelevat, kaikki muutoutumassa olevaa yhteiskuntamuotoa kuvaavat käsitteet tuntuvat heijastelevan näkemystä, jonka mukaan käynnissä on globaalit mittasuhteet saanut syvällinen muutosprosessi, jossa ”tiedolla” eri muodoissaan on tärkeä sija.

Tieto ja tietoyhteiskunta

Olemme jättäneet taaksemme teollisen yhteiskunnan käytännöt ja astuneet uuteen yhteiskuntakehityksen aikaan, jota luonnehtii teknologia- ja tietointensiivisyys. Asiaa voidaan havainnollistaa siten, että kun aikanaan *teollisuusyhteiskunnan* käsite otettiin käyttöön viittaamaan teollisen tuotannon syvälliseen, yhteiskuntakehitystä ohjaavaan vaikutukseen ja teollisten organisointiperiaatteiden levittäytymiseen koko yhteiskuntaan, aivan vastaavalla tavalla *tietoyhteiskunta* merkitsee tieto- ja viestintäteknologian, tietointensiivisyyden ja verkostomaisen toimintalogiikan vaikutusten lisääntymistä ei vain tuotannossa vaan käytännössä kaikessa yhteiskunnallisesti merkittävässä toiminnassa. Kun tähän lisätään vielä teollistumista edeltävä maatalousyhteiskunnan kehitysvaihe, saadaan taulukon 1 havainnollistama jäsenyys kolmesta yhteiskuntakehityksen vaiheesta.

Tieto ei liity tietenkään pelkästään tietoyhteiskunnan kehitysvaiheeseen. Pikemminkin se on kaikkien elollisten olentojen ja yhteisöjen orientoitumisen perustekijä. Tieto vaikuttaa ratkaisevasti kaikkiin inhimillisiin, yhteisöllisiin ja yhteiskunnallisiin prosesseihin. Tieto on siten toimintaympäristöön kytkeytyvä ”suhdemuuttuja”, joka on ollut ja tulee aina olemaan osa jokaisen yhteisö- ja yhteiskuntamuodostuman toimintaa, ymmärtämistä, hallintaa ja muuttamista.

*Taulukko 1.
Kolme yhteiskuntakehityksen vaihetta.*

	Maatalousyhteiskunta	Teollisuusyhteiskunta	Tietoyhteiskunta
<i>Tuotantovoimien ydin</i>	Luonnonvarat ja työvoima	Teollinen tuotanto-prosessi	Tietämys ja innovaatiot (uudisteet)
<i>Teknologisen osaamisen ydin</i>	Maan ja luonnonvarojen hyödyntäminen	Energian tuottaminen ja tuotantoteknologia	Tieto- ja viestintä-teknologia
<i>Tyypillinen viestinnän muoto</i>	Kirjat ja lehdet	Yksisuuntainen sähköinen joukkotiedotus	Monensuuntainen viestintäympäristö (esim. Internet)
<i>Yhteiskunnallisten suhteiden määräytyminen</i>	Paikallisuus	Valtiollisuus (kansallisvaltio)	Globaalisuus
<i>Julkisen hallinnon organisointiperiaate</i>	Perinteisiin nojaava, autoritaarinen ja eriytymätön hallinto	Byrokratia ja asiantuntijuus	Verkostot ja hallintasuhteet
<i>Demokratian luonne</i>	Maanomistukseen ja asemaan sidottu vallankäyttö	Edustuksellinen demokratia	Monimuotoistuva ja viestinnällistyvä hallinta
<i>Kuntien rooli</i>	Minimikunta (köyhäinhoito ja kansansivistys)	Paikallinen sääntelijä ja hyvinvointipalvelujen tuottaja	Paikallinen kehittäjä ja palvelujen järjestäjä

Tietoyhteiskunta on yhteiskuntamuodostuma, jossa tiedolla eri muodoissaan ja erilaisine vaikutuksineen on keskeinen sija tuotannossa, kulutuksessa ja hallinnossa. Tiedon ja sen rinnalla koko inhimillisen ja intellektuaalisen pääoman sekä tiedon käsittelyä tehostavan teknologian merkityksen korostaminen perustuu mm. siihen, että muiden tuotantotekijöiden – erityisesti luonnonvarojen ja fyysisen työn – tehostamisesta saatavat hyödyt ovat aikaisempien yhteiskunnallisten kehitysvaiheiden kuluessa kaventuneet. Esimerkiksi energiankäyttöä tai tavaratuotantoa tehostamalla voidaan saavuttaa yhä vähemmän etuja yritysten välisessä kilpailussa. Tunnettu yhteiskunta-teoreetikko ja kaupunkitutkija Manuel Castells (1989) on tiivistänyt tämän piirteen käsitteeseen ”tietoperustainen kehitysmuoto” (engl. informational mode of development). Se on tietoyhteiskunnalle ominainen kehitysmuoto, jossa tietämyksen ja kehittämisen erityisenä kohteena on lisääntyvässä määrin nimenomaan uuden tiedon luominen ja käsittely. (Hintikka 1993; Anttiroiko 1998; Kasvio 2005.) Tästä syystä sellaiset käsitteet kuin tietämys, osaaminen, oppiminen, innovaatiot ja luovuus kuvaavat osuvalla tavalla verkostomaisen ja tietointensiivisen taloudellisen toiminnan ja samalla koko tietoyhteiskunnan ydinprosesseja.

Näkökulmia tietoyhteiskuntaan

Tietoyhteiskunnan käsitettä on käytetty monissa eri merkityksissä. Sitä luonnehdittiin erityisesti 1990-luvun jälkipuoliskolla teknologiavetoisesti esimerkiksi siten, että tietoyhteiskunta on sellainen yhteiskunta, jossa hyödynnetään laajasti tietoverkkoja ja tietotekniikkaa, tuotetaan runsaasti tieto- ja viestintäteollisuuden tuotteita ja palveluja ja jossa on monipuolinen sisältöteollisuus (Tekes 1996, 21; Tilastokeskus 1997, 16; vrt. Networks ... 1996, 8). Tällaiset määritelmät korostavat kapea-alaisesti tuotantoa, teknologiaa, kulutusta ja vuorovaikutusta. Näin ymmärrettynä tietoyhteiskunnan käsite nivoutuu tiiviisti keskustelua hallinnoiviin ohjelmallisiin ja teknokraattisiin pyrkimyksiin eli käytännössä esimerkiksi siihen, miten valtiovalta haluaa luoda Suomesta johtavan tietoyhteiskunnan.

Näiden rinnalla tietoyhteiskunnan käsitteellistämässä voidaan kiinnittää huomiota laajempiin yhteiskunnallisiin yhteyksiin eli sellaisiin aineellista, sosiaalista ja henkistä elämää suuntaaviin tendensseihin ja muutoksiin, jotka ratkaisevalla tavalla muuttavat ihmisten ja organisaatioiden yleisiä toimintatapuitteita. Samalla tällainen laaja-alaisempi näkökulma tarjoaa mahdollisuuden arvioida teoreettisesti kypsällä tavalla tietoyhteiskuntakehityksen mielekkyyttä. Tältä kannalta *tietoyhteiskunta on määriteltävissä sellaiseksi yhteiskuntamuodostumaksi, jossa tietoperustainen kehitysmuoto määrittää ratkaisevasti aineellisten ja henkisten voimavarojen käyttöä ja kohdentumista, ja jonka tuotannon, kulutuksen, viestinnän ja hallinnan ydintoiminnot rakentuvat tietointensiivisinä ja verkostomaisina sosiaalisen toiminnan prosesseina* (ks. tämän määrittelyn yhteiskuntateoreettisista lähtökohdista lähemmin Kellner 1989; Castells 1989 ja Webster 1995).

Kun tietoyhteiskunnan käsitteen käyttötapoja tarkastellaan monisyisemmin, ne voidaan jakaa viiteen ideaalityyppiin:

1. *Visionäärinen tietoyhteiskuntakonsepti*
 - Tulevaisuudentutkimukselle tyypillinen lähestymistapa.
 - Taustalla indikaattoreita ja heikkoja signaaleja, joista projisoidaan erilaisia yhteiskuntakehityksen suuntia ja muotoja - tarjolla on kaikkea globaalista kylästä kyberavaruuteen.
 - Tarjoaa usein rohkeita ja laajoja näköaloja yhteiskuntakehityksen suunnista.
2. *Teknologinen tietoyhteiskuntanäkemyks*
 - Insinöörivetoinen tietoyhteiskuntakäsitys.
 - Huomio kiinnittyy tieto- ja viestintäteknologiaan ja laajemminkin tietoyhteiskunnan infrastruktuuriin. Huomio kiinnittyy yleensä varsin pinnallisesti siihen, mihin kaikkeen tätä teknologiaa voidaan käyttää.
 - Hahmottaa teknologisia edellytyksiä ja sovelluksia. Perustuu ”bittituntumaan”, joka jää yhteiskunnallisten ja hallinnollisten kysymysten osalta kaipa-alaiseksi.

3. *Virtuaalisuutta korostava tietoyhteiskuntanäkemyk*
 - Tyypillinen verkkokeskustelun pioneereille ja tietoverkkojen käyttäjä ja virtuaaliyhteisöistä kiinnostuneille tutkijoille.
 - Korostaa tietoverkkojen käytön kokemuksellista puolta. Nettisurffailu, etättyö, yhteisöverkot ja vastaavat mikrotason instanssit nähdään tärkeinä.
 - Hahmottaa erilaisia sovellusalueita ja käyttöyhteyksiä. Usein lähtökohdaksi on omakohtainen, kenties syvälinenkin perehtyneisyys joihinkin sovellusalueisiin (esim. virtuaaliyhteisöt).

4. *Teknokraattis-byrokraattinen tietoyhteiskuntakonsepti*
 - Tyypillinen ylikansallisen, kansallisen ja alueellisen kehittämistyön parissa toimiville.
 - Korostaa toiminnallisuutta ja sovellusten laaja-alaista hyödynnettävyyttä.
 - Hahmottaa taloudelliselle kasvulle välttämättömäksi katsottuja toimintaympäristön muutostekijöitä. Tähän liittyy esim. valtion tasolla pyrkimys luoda johdonmukainen kehittämisohjelma tietoyhteiskuntakehityksen edistämiseksi.

5. *Tietoperustaisen kehityslogiikan varaan rakentuva tietoyhteiskunta*
 - Yhteiskuntatieteellinen lähestymistapa.
 - Huomio kiinnittyy laajoihin yhteiskunnallisiin prosesseihin globalisaatiosta regionalismiin ja postmoderniin mentaliteettiin ja niihin kytkeytyviin uudenlaisen kehityslogiikan muotoihin. Huomiota kiinnitetään usein myös tämän kehityksen mukanaan tuomiin ongelmiin ja riskeihin.
 - Hahmottaa laajoja kehitysprosesseja ja niiden instansseja. Tällä tasolla operoivat tutkijat tuntevat enemmän sosiologian klassikkoja kuin webmastereita.

Edellä esitetty jaottelu ei ole tietenkään aukoton eikä yksiselitteinen. Se antaa joka tapauksessa viitteitä siitä, mistä lähtökohdista tietoyhteiskuntaa on määritelty viimeisen parin vuosikymmenen kuluessa.

Yritykset, kansalaiset ja julkinen hallinto

Tietoperustaisen kehitysmuodon merkit näkyvät selvinä varsinkin *yritys- ja työelämässä*. Kaupankäynti lisääntyy verkoissa askel askeleelta. Virtuaaliyritysten ja verkostojen myötä syntyy uusia organisointi- ja tuotantotapoja. Myös innovaatiotoiminnan ja tuotekehitystoiminnan merkitys taloudessa on kasvanut huomattavasti.

Samainen muutos on leviämässä myös *kansalaisten ja yhteisöjen* arjen ja omaehtoisen toiminnan piiriin. Ihmisten välinen viestintä on saanut uusia ulottuvuuksia varsinkin Internetin ja myös mobiilin viestinnän myötä. On syntynyt mm. tietokonevälitteiseen viestintään pohjautuvia virtuaaliyhteisöjä, joiden jäsenet eivät välttämättä koskaan tapaa toisiaan kasvotusten. Muutoinkin koko tiedon tuotannon ja välittämisen prosessit ovat saamassa uusia muotoja, jotka tiivistyvät käsitteeseen Web 2.0 (käsite viittaa Internetin peruskäytön ylittäviin uusiin vuorovaikutuksellisiin muotoihin, kuten wiki-pohjaiseen viestintään, blogeihin, mobiileihin ja langattomiin järjestelmiin jne.).

Näiden ohella myös *julkinen hallinto ja poliittinen elämä* ovat käymässä läpi uudistumisprosessia. Julkisen hallinnon osalta tämä tarkoittaa soveltumista tietoyhteiskunnan asettamiin vaatimuksiin. Käytännössä yksi keskeinen ko. soveltumisen muoto on tieto- ja viestintäteknologian hyödyntäminen toimintojen kehittämiseksi. Kuntien mahdollisuudet hyödyntää uutta teknologiaa toiminnassaan näkyvät neljällä sovellusalueella:

- a) **Sähköinen hallinto ja johtaminen:** tieto- ja viestintäteknologian hyödyntäminen kuntien toiminnan johtamisessa ja hallinnollisissa prosesseissa (esim. sähköiset asianhallinta- ja tietojärjestelmät).

- b) **Sähköiset palvelut:** kuntien tietoverkkojen kautta tarjoamat sähköiset informaatio-, viestintä- ja asiointipalvelut eri sidosryhmille.
- c) **E-demokratia:** tieto- ja viestintäteknologian hyödyntäminen demokraattisissa prosesseissa (sähköinen kansalaiskonsultointi, etä-äänestäminen jne.).
- d) **Verkkopohjaiset hallinta- ja kehittämistoiminnot:** tieto- ja viestintäteknologian hyödyntäminen hallintasuhteiden hoitamisessa, verkostojohtamisessa ja kehittämispolitiikassa (sähköinen markkinointi, sähköiset hankintamenettelyt jne.).



Kuvio 1.

Sähköinen hallinto ja sen keskeiset osa-alueet.

Keskeistä tietoyhteiskuntakehitykseen sovittautumisessa on julkisen hallinnon toimintojen kehittäminen siten, että kyseisen kehitysvaiheen tarjoamat mahdollisuudet pystytään hyödyntämään mahdollisimman täysimääräisesti, mutta samalla kyetään vastaamaan tämän kehityksen mukanaan tuomiin riskeihin ja haasteisiin, joita esimerkiksi alueellinen eriarvoistuminen ja syrjäytyminen synnyttävät.

Summa summarum

Tietoyhteiskunta muodostui 1990-luvulla ehkä kaikkein yleisimmin käytyksi uutta yhteiskuntamuodostumaa kuvaavaksi käsitteeksi. Sen perusajatus on, että teknologian, tiedon ja inhimillisen pääoman saralla tapahtuneet muutokset ovat luoneet kokonaan uuden tietoperustaisen kehitysvaiheen (Castells 1989).

Tietoyhteiskuntaa on määritelty visionääristen näkymien, teknologian, virtuaalitodellisuuden, teknokraattis-byrokraattisten ohjelmien ja informaationaalisen kehityslogiikan kannalta ja niillä kaikilla on omat käyttötarkoituksensa. Näistä teknokraattis-byrokraattinen tietoyhteiskuntakonsepti kytkeytyy selkeimmin julkishallinnon kehittämistehtävään, kun taas tietoperustaisen kehitysmuodon näkökulma on kaikkein ”yhteiskuntatieteellisin” käsitteellistämistapa, joka tarjoaa samalla kriittisen viitekehysten sen ymmärtämiseksi, miten tietoyhteiskuntakehitys ehdollistaa julkisen hallinnon ja kuntien toimintaa.

Kunnallishallinnon näkökulmasta voidaan sanoa, että tietoyhteiskunta vaatii kunnilta tieto- ja viestintäteknologian järkevää hyödyntämistä, yhä tietoperustaisempia ja joustavampia käytäntöjä ja yhä verkostomaisempia organisoitumistapoja. Näiden avulla voidaan tehostaa hallintoa, parantaa palveluja ja luoda uusia osallistumismuotoja, jotka osaltaan luovat edellytyksiä alueyhteisöjen tasapainoiselle kehitykselle ja ihmisten hyvinvoinnille.

Lähteet

- Alho, Olli et al. (1986) Tietoyhteiskunta meissä. Pelot, toiveet, teot. Helsinki: Liikenne-
ministeriö.
- Cahoone, Lawrence E. (1988) *The Dilemma of Modernity. Philosophy, Culture, and Anti-
Culture.* State University of New York Press.
- Castells, Manuel (1989) *The Informational City. Information Technology, Economic Re-
structuring, and the Urban-Regional Process.* Oxford: Basil Blackwell.
- Cronberg, Tarja (1985) Työ, aika ja asuminen tietoyhteiskunnassa. Helsinki: Asuntohal-
litus.
- Giddens, Anthony (1992) *The Consequences of Modernity.* Cambridge (UK): Polity
Press, 1990, reprinted 1992.
- Hautamäki, Antti (toim.) (1996) Suomi teollisen ja tietoyhteiskunnan murroksessa. Tie-
toyhteiskunnan sosiaaliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset. Sitra 154. Helsinki:
Sitra.
- Hintikka, Kari A. (1993) Tieto - neljäs tuotannontekijä. Tehtaasta televirtuaalisuuteen.
Helsinki: Painatuskeskus.
- Kasvio, Antti (1997) Finland's Road to the Information Society. Paper prepared for the
Information Society Working Group at Sosiologipäivät, Helsinki 20.-21.3.1997.
- Kasvio, Antti (2005) What Information Society? Teoksessa Antti Kasvio & Ari-Veikko
Anttiroiko (eds.) *e-City: Analysing Efforts to Generate Local Dynamism in the
City of Tampere*, pp. 619-643. Tampere: Tampere University Press.
- Kellner, Douglas (1989) *Critical Theory, Marxism and Modernity.* Cambridge: Polity
Press.
- Keskinen, Auli (1995) Johdatusta teledemokratiaan ja tietoverkkoihin. Teoksessa Auli
Keskinen (toim.) *Teledemokratia - tietoverkot ja yhteiskunta*, s. 19-27. Helsinki:
Painatuskeskus.
- Kortteinen, Matti (1988) *Hallittu rakennemuutos? 2. painos.* Helsinki: Hanki ja jää.
- Kyntäjä, Timo (toim.) (1985) Talouden kahtiajako: mykät pakot ja vapauden visiot. Tut-
kijaliitto.
- Lash, Scott & Urry, John (1987) *The End of Organized Capitalism.* Cambridge: Polity
Press.
- Malaska, Pentti (1995) Yhteiskuntakehityksestä ja murroksesta. Teoksessa Auli Keskinen
(toim.) *Teledemokratia - tietoverkot ja yhteiskunta.* Helsinki: Painatuskeskus.
- Naisbitt, John (1984) *Megatrends. Ten New Directions Transforming Our Lives.* Macdon-
ald & Co., 1982. Futura edition 1984. London: Futura.
- Networks for People and their Communities. Making the Most of the Information Society
in the European Union. Cordis focus, 15 September 1996. First Annual Report

- to the European Commission from the Information Society Forum, June 1996. European Commission. (Networks ... 1996)
- Nokelainen, Petri & Komu, Tommi (1996) Teledemokratiaa mediayhteiskunnassa. Teoksessa Petri Nokelainen & Jarmo Viteli (toim.) Digitaalinen media verkoissa 1996. Tampere: Tampereen yliopisto. Tietokonekeskus/hypermedialaboratorio. Tampere.
- Science and Technology Policy Council of Finland (1997) Finland: A Knowledge-Based Society. Helsinki: EDITA.
- Tekes (1996) Teknologia 2000. Osaamisella tulevaisuuteen. Helsinki: Teknologian kehittämiskeskus.
- Tilastokeskus (1997) Tiedolla tietoyhteiskuntaan. Helsinki: Tilastokeskus.
- Virtanen, Matti (1987) Tehtaasta studioon. Helsinki: Hanki ja jää.
- Vuorensyrjä, Matti & Savolainen, Reijo (toim.) (2000) Tieto ja tietoyhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus.
- Webster, Frank (1995) Theories of the Information Society. London: Routledge.

2.4. Alueellisen kehityksen muutossuunnat

Maamme alueellisen kehityksen ongelmat ovat viime aikoina kärjistyneet. Näin on tapahtunut erityisesti 1990-luvun laman jälkeisen talouskasvun aikana. Taloudellinen kasvu ja väestö keskittyvät muutamiiin kasvukeskiksiin, samalla kun maaseutu ja eräät keskisuuretkin kaupungit ovat suurten vaikeuksien edessä. Yleistäen voi sanoa, että Suomi on maantieteellisesti jakaantumassa menestyviin ja taantuviin alueisiin siten, että menestyvät alueet sijaitsevat Etelä- ja Länsi-Suomessa, kun taas taantuvat alueet sijaitsevat etupäässä Itä- ja Pohjois-Suomessa.

Aluekehitys on muutoinkin hyvin pirstoutunutta. Pelkästään maaseutualueiden erot ovat huomattavia. Kaupunkien ja maaseutujen keskinäiset kasvuerot ovat suuria. Kasautuvan ja eriytyvän taloudellisen kasvun johdosta maamme alueellinen kehitys uhkaa jatkua samansuuntaisena, mikäli markkinavoimien vapaan toiminnan sallitaan jatkua eikä kansallista aluepolitiikkaa saada syystä tai toisesta tehostettua. Aluepolitiikan tehostamisen puolesta puhuvat toisaalta globalisaation mukanaan tuoma toimintaympäristön muutos, mikä on ollut omiaan edistämään alueellista keskittymiskehitystä, ja toisaalta EU:n itälaajenemisen myötä tapahtuva yhteisön alue- ja rakennepolitiikan muutos. Sehän vähentää ratkaisevasti myös Suomen nykyisin saamia EU:n alue- ja rakennepoliittisia tukia, sillä tuet tulevat suuntautumaan enenevässä määrin uusiin jäsenmaihiin (ks. Karhu ja Kauppinen 2002.)

Myöskin Sisäasiainministeriön asettama ALUS -lakityöryhmä on mietinnössään (Sisäasiainministeriö 2002, 10) huomioinut edellä mainitut kansallisen aluepolitiikan haasteet todetessaan seuraavaa: ”EU:n alue- ja rakennepolitiikan muuttuminen vuoden 2006 jälkeen, voimakkaasti keskittyvään aluerakenteeseen vaikuttaminen ja alueellisten rakenne-erojen kasvu edellyttävät suomalaisen aluepolitiikan uudelleen muotoilua ja kansallisen aluepolitiikan voimistamista.”

Tässä luvussa tarkastellaan aluksi yleisellä tasolla maamme viimeaikaista aluekehitystä ja siihen vaikuttaneita tekijöitä. Lopuksi havainnollistetaan niiden vaikutuksia seutukuntatason vuosia 1989–2000 koskevaan

aineistoon perustuvalla empiirisellä tarkastelulla. Tarkastelu suoritetaan vain työpaikkakehitykseen perustuen. Tällöin kuitenkin nähdään, kuinka talouslamaan ajautuminen (1989–1993) ja siitä nousu (1993–2000) ovat kohdelleet eri toimialojen työllisyyttä ja millaisia toimialojen työllisyyskehityseroja löytyy yli 20 prosenttia työpaikkojaan menettäneiden seutukuntien (n=27) ja työpaikkojaan lisäämään kyenneiden seutukuntien (n=7) väliltä.

Alue- ja kuntakenttä murroksessa

Aina 1990-luvun alkuun saakka maamme alueellinen kehitys oli melko tasapainoista. Mutta tilanne muuttui ratkaisevasti 1990-luvun alkupuolen laman jälkeen, jolloin alueet ovat entistä voimallisemmin eriytyneet ja jakautuneet voittajiin ja häviäjiin. Laman jälkeisen taloudellisen kasvun ja kehityksen eriytyminen on osaltaan selitettävissä talouden rakennemuutoksella, joka näkyi selkeimmin maatalouden, julkisen sektorin ja osaltaan myös perinteisen teollisuuden tuotannon heikentymisessä. Uusiksi kasvualoiksi muodostuivat korkea teknologiaa vaativa tuotanto ja erityisesti elektroniikka-teollisuus. Suurimmissa kaupungeissa myös yksityisillä palveluilla on ollut merkittävä kasvuvaikutus. Voidaankin sanoa, että ns. uuden talouden vaikutus alueellisten kasvuerojen synnylle on ollut suuri. Esimerkiksi informaatiosektorin osalta taloudellinen toiminta on keskittynyt voimallisesti vain muutamiin maakuntiin ja sielläkin lähinnä yliopistokaupunkeihin ja niiden lähiympäristöön (Kauppinen ja Karhu 2002.)

Taloudellisen kasvun alueellinen keskittyminen vain muutamille keskuseuduille ja muiden seutujen jäädessä työpaikkoja ja väestöä enemmän tai vähemmän menettävään asemaan on merkinnyt maan sisäisen muuttoliikkeen voimistumista. Viimeaikaisen muuttoliikkeen erityispiirteenä on ollut se, että maaseudun lisäksi myös useat kaupunkialueet ovat joutuneet muuttotappiokierteen kouriin. Muuttoliike on nimittäin kouraissut myös yksipuolisen, perinteisen teollisuuden varaan rakentuneita kaupunkeja. Kannattaa myös muistaa, että muuttoliike on ollut valikoivaa, sillä aktiivisimpia poismuuttajia ovat nuoret aikuiset, millä on kohtalokkaita seu-

rauksia lähtöalueiden kehitykselle. Poismuuttajat eivät vie mukanaan vain verotuloja, vaan myös osaamis pääomaa, jonka varaan alueen omaehtoisen kehittämistoiminnan tulisi rakentua. Näin muuttoliike ja sen valikoivuus syövät edellytyksiä muuttotappioalueiden kehittämistoimilta (Kauppinen ja Karhu 2002.)

Suurimpien kaupunkikeskusten huomattava kasvu ei kuitenkaan ole yksinomaan suomalainen ilmiö. Hanellin et al. (2002) tekemän tutkimuksen mukaan erot Pohjoismaiden kasvukeskusten ja syrjäseutujen välillä ovat kasvaneet huomattavasti 1990-luvun loppupuolella. Väestön muuttoliike kaupunkikeskuksiin on ollut lähestulkoon yhtä voimakasta kuin 1960- ja 1970-luvuilla. Samanaikaisesti laajat alueet Suomen, Ruotsin ja Norjan pohjoisosissa ovat putoamassa entistä selvemmin kasvun ja kehityksen kyydistä. Kuitenkin Suomessa alueellinen keskittyminen on ollut kaikkein rajuinta, sillä jopa 90 prosenttia maan pinta-alasta on poismuuttoaluetta.

Lamanjälkeisestä pitkään jatkuneesta taloudellisen kasvun kaudesta huolimatta, Suomen työttömyysluvut ovat kuitenkin pysytelleet itsepintaisen korkeina. Laman tultaessa alueiden väliset työttömyyserot konvergoituivat jonkin verran, mutta sen jälkeen ovat kasvaneet uudelleen (Karhu ja Kauppinen 2002).

Valtion toteuttamien säästötoimenpiteiden voidaan katsoa osaltaan vaikuttaneen erityisesti syrjäisten alueiden laman jälkeiseen talouskehitykseen. Näin koska laman seurauksena ja osaksi myös kiireelliseksi katsotun EMU-sopeutuksen takia tehdyt julkisten menojen leikkaukset kohdistuivat raskaimmin niille alueille, jotka aikaisemmin eniten hyötyivät suuresta julkisesta sektorista ja sen alue-eroja tasaavasta vaikutuksesta (ks. Tervo 2000). Kuntasektorilla valtion säästötoimenpiteet konkretisoituivat valtionosuuksien mittavina leikkauksina: 1990-luvun alusta kuntien valtionosuudet ovat enemmän kuin puolittuneet nykyiseen alle 20 mrd markkaan lähtötason ollessa yli 40 mrd markkaa. Kun kuntien velvollisuuksia palvelujen järjestämiseen ei vastaavasti ole vähennetty, vaan pikemminkin lisätty, useimmat kunnat ovat joutuneet toimimaan erittäin kireissä rahoitusolosuhteissa – puun ja kuoren välissä (ks. Karhu et al. 1999).

Seutukunnittainen työpaikkakehitys 1989–2000 tilastojen valossa

Tilastokeskuksen ALTIKA-tietokannan vuoden 2000 ennakkotietojen mukaan koko maassa oli tuona vuonna 137 tuhatta työpaikkaa vähemmän kuin vuonna 1989. Näin ollen Suomi ei vuoteen 2000 mennessä ole saavuttanut sitä työpaikkamäärän tasoa, joka sillä oli vuoden 1989 lopussa eli laman kynnyksellä. Työpaikkojen määrä vuonna 1989 oli 2 374 tuhatta ja vuonna 2000 vastaavasti 2 237 tuhatta.

Aluksi seutukunnat ryhmitellään neljään ryhmään sen mukaan, kuinka suuri työpaikkojen suhteellinen kokonaismuutos on ollut ajanjaksolla 1989–2000. Seutukuntien ryhmittely ja eri ryhmiin kuuluvien seutukuntien lukumäärät näkyvät taulukosta 3.

Taulukko 3.

Seutukuntien ryhmittely työpaikkakehityksen suuruuden mukaan

<i>Työpaikkojen suhteellinen muutos (%) 1989–2000</i>		<i>N</i>
Ryhmä 1 = vähentynyt	yli 20 %	27
Ryhmä 2 = vähentynyt	10,1–20 %	33
Ryhmä 3 = vähentynyt	0,1–10 %	15
Ryhmä 4 = lisääntynyt		7
Kaikki seutukunnat		82

Kuten taulukosta 4. nähdään, vain seitsemän seutukuntaa ovat kyenneet lisäämään työpaikkojen määräänsä ajanjaksolla 1989–2000. Manner-Suomen viisi seutukuntaa ovat Saloa lukuun ottamatta korkean teknologian yliopisto- ja korkeakoulupaikkakuntia. Tämä kielii selvästi siitä, mitkä toimi-

*Taulukko 4.
Positiivisen työpaikkakehityksen seutukunnat*

<i>Seutukunta</i>	<i>TP-muutos, 1989–2000</i>	<i>TP-muutos, % 1989–2000</i>
Oulun sk	6 687	8,9
Salon sk	2 291	8,5
Mariehamns stad	705	7,3
Helsingin sk	38 196	6,3
Ålands landskap	189	4,9
Tampereen sk	4 570	3,5
Jyväskylän sk	134	0,2

*Taulukko 5.
Kymmenen heikoiten menestynyttä seutukuntaa*

<i>Seutukunta</i>	<i>TP-muutos, 1989–2000</i>	<i>TP-muutos, % 1989–2000</i>
Itä-Lapin sk	-3 589	-32,6
Kärkikuntien sk	-953	-31,4
Torniolaakson sk	-1 319	-29,4
Kehys-Kainuun sk	-3 442	-28,0
Pielisen Karjalan sk	-4 022	-26,8
Sisä-Savon sk	-1 775	-26,0
Pieksämäen sk	-2 845	-24,9
Pohjois-Lapin sk	-2 049	-24,0
Juvan sk	-2 568	-23,6
Koillis-Savon sk	-2 130	-23,5

alat ovat laman jälkeisenä aikana toimineet taloudellisen kasvun vetureina. Mukana on myös kaksi Ahvenanmaan seutukuntaa, joiden asema selittynee pitkälti Ahvenmaan erityisasemalla.

Taulukossa 5. on esitetty kymmenen heikoiten menestyneen seutukunnan työpaikkojen absoluuttiset ja suhteelliset muutokset ajanjaksolla 1989–2000. Kuten nähdään, suhteellisesti suurimmat työpaikkamenetykset ovat kohdistuneet Pohjois- ja Itä-Suomen seutukuntiin. Kuudessa seutukunnassa työpaikkamenetyks on ollut suurempaa kuin 25 prosenttia.

Taulukossa 6. on koko maan työpaikkojen suhteellista muutosta tarkasteltu toimialoittain. Lisäksi tarkastelu on periodisoitu ajallisesti, jotta nähtäisiin, kuinka talouslamaan ajautuminen ja siitä nousu ovat kohdelleet eri toimialojen työllisyyttä. Kuten taulukosta 6. havaitaan, talouslamaan ajautuminen koetteli yksityisen sektorin työllisyyttä voimakkaammin kuin yhteiskunnallisen palvelualan työpaikkoja, joskin sielläkin pudotusta oli noin 7 prosenttia. Lamasta elpymiskaudella 1993–97 vientivetoisen teollisuuden työpaikat kasvoivat 13 prosenttia ja yhteiskunnallisten palvelujen työpaikat noin 11 prosenttia. Yksityisten palvelujen ja rakentamisen työpaikkojen nousu jäi 4,5 prosenttiin. Ne lähtivät lähes 12 prosentin nousuun vasta seuraavalla ajanjaksolla. Maa- ja metsätalouden työpaikat ovat olleet laskusuunnassa koko ajanjakson 1989–2000 ajan.

Taulukko 6.

*Työpaikkojen muutos (%) toimialoittain ja ajanjaksoittain:
kaikki seutukunnat (n=82)*

Ajanjakso	Maa- ja metsätalous	Teollisuus	Yksit. palvelut ja rakentaminen	Yhteiskunn. palvelut
1989–93	-19,5	-28,0	-24,2	-7,1
1993–97	-23,6	13,0	4,5	11,3
1997–00	-15,1	10,9	11,6	5,0
1989–00	-47,9	-11,0	-11,6	8,9

Taulukossa 7. on tarkasteltu sitä, millaisia toimialojen työllisyyskehityseroja löytyy yli 20 prosenttia menettäneiden seutukuntien (ryhmän 1) ja työpaikkojaan lisänneiden seutukuntien (ryhmän 4) väliltä. Taulukossa ensimmäinen luku koskee ryhmää 1 ja toinen ryhmää 4. Mitä taulukko kertoo?

Lamaan ajautumiskaudella teollisuuden ja yksityisten palvelujen kohdalla suhteellinen työpaikkamenetys oli suurempi ryhmässä 1 kuin ryhmässä 4. Puhumattakaan siitä, että kun keskimäärin yhteiskunnallisten palvelujen työpaikat taulukon 4 mukaan laskivat noin 7 prosenttia, niin ryhmässä 1 lasku oli lähes 10 prosenttia ryhmässä 1 ja ryhmässä 4 työpaikkojen määrä olikin noussut 2,6 prosenttia.

*Taulukko 7.
Toimipaikkojen muutos (%) toimialoittain ja ajanjaksoittain:
ryhmiin 1 ja 4 kuuluvat seutukunnat eriteltyinä*

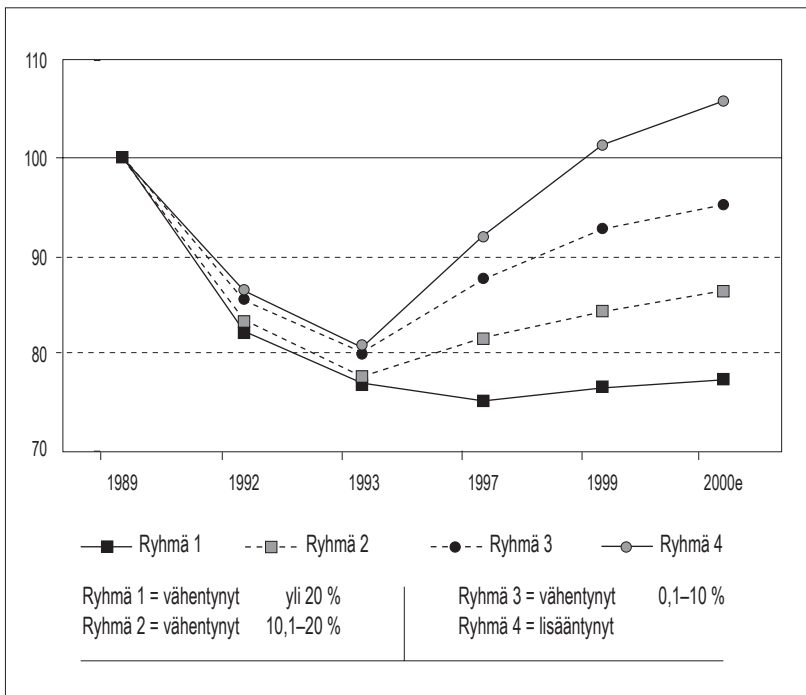
Ajanjakso	Maa- ja metsätalous		Teollisuus		Yksit. palvelut ja rakentaminen		Yhteiskunn. palvelut	
	ryhmä 1	ryhmä 4	ryhmä 1	ryhmä 4	ryhmä 1	ryhmä 4	ryhmä 1	ryhmä 4
1989-93	-21,3	-23,8	-28,7	-21,6	-24,0	-20,6	-9,8	2,6
1993-97	-26,3	-26,0	5,6	23,0	-1,5	10,2	7,1	16,1
1997-00	-15,5	-14,2	13,4	12,8	8,6	18,1	3,4	11,3
1989-00	-51,0	-51,7	-17,7	8,7	-18,6	2,8	0,2	33,4

Lamasta elpymisajanjaksolla 1993-1997 toimialoitteiset kasvuerot ryhmien 1 ja 4 välillä kärjistyivät entisestään. Ryhmän 1 teollisuuden työpaikat kasvoivat 5,6 prosenttia, kun ryhmässä 4 vastaava kasvu oli 23 prosenttia. Yksityisten palvelujen ja rakentamisen työpaikat ryhmässä 1 laskivat 1,5 prosenttia, kun ryhmässä 4 kasvua oli 10,2 prosenttia. Yhteiskunnallisten

palvelusten työpaikat lähtivät ryhmässä 1 7,1 prosentin kasvuun ryhmän 4 kasvun ollessa peräti 16,1 prosenttia.

Ajanjaksolla 1997–2000 teollisuuden työpaikkojen kehitys pääsi 13,4 prosentin vauhtiin myös ryhmässä 1, kun se ryhmässä 4 oli 12,8 prosenttia. Myös ryhmän 1 yksityisten palvelujen ja rakentamisen työpaikat pääsivät vihdoin 8,6 prosentin kasvuun, kun taas ryhmässä 4 kasvuprosentti oli 18,1. Yhteiskunnallisten palvelujen kasvu taittui ryhmässä 1 3,4 prosenttiin, kun taas ryhmässä 4 työpaikkojen kasvu pysytteli edelleen korkealla 11,3 prosentin tasolla.

Lopuksi kuviossa 4. havainnollistetaan graafisesti ryhmiin 1–4 kuuluvien seutukuntien keskimääräistä kumulatiivista työpaikkakehitystä. Siitä



Kuvio 4.

Työpaikkojen kumulatiivinen kehitys seutukuntatyypeittäin 1989–2000 (1989=100)

nähdään, että vain ryhmän 4 seutukunnat ovat saavuttaneet vuoden 1989 työpaikkatason vuoteen 2000 loppuun mennessä. Heikoiten menestyneiden seutukuntien (ryhmän 1) työpaikkakehitys on jäänyt lamavuosien tasolle eli alle 80 prosentin kuten kuviosta nähdään.

Alueellisen kehityksen muutossuunnista voidaan empiirisen tarkastelun perusteella todeta yhteenvetona seuraavaa:

- Alueellisen kehityksen erot ovat laman jälkeen vuosina 1993–2000 kasvaneet voimakkaasti. Ryhmän 4 kuuluvien seutukuntien kohdalla voidaan puhua kasautuvasta kasvusta, joka on vahvistunut vuosi vuodelta. Sen vastakohtana on ryhmän 1 seutukunnat, joissa työpaikkojen määrällä mitattuna ei vielä ole päästy irti lamasta.
- Teollisuuden, yksityisten palveluiden ja rakentamisen kehitys seutukunnittain on ollut selvästi keskushakuista. Laman jälkeen työpaikkoja on syntynyt niille alueille, joissa edellytykset voittoa tuottavaan liiketoimintaan ovat parhaimmat eli suuriin keskuksiin. Näitä keskuksia luonnehtivat hyvät yhteydet globaaleille markkinoille ja korkea ostovoima.
- Myös yhteiskunnallisten palveluiden työpaikkakehitys on ollut samansuuntaista eli alueellisesti suuriin keskuksiin (ryhmän 4 seutukunnat) kasautuvaa. Valtionhallinnon ja kuntien yhteistyöorganian (mm. sairaanhoitopiirien ja muiden kuntayhtymien) työpaikkojen alueellinen sijoittuminen on ollut selvästi keskushakuista. Onko niin, ettei julkisella hallinnolla ole ollut mahdollisuutta – tai edes kovin suurta haluakaan – toimia omien työpaikkojensa kohdalla alueellisia eroja tavoittavasti?

Tässä luvussa on tarkasteltu työpaikkojen perusteella vuosien 1989–2000 aluekehitystä seutukunnittain. Kehitys on jatkunut tämän ajanjakson jälkeen varsin myönteisenä, vaikka toisaalta polarisaatio on lisääntynyt jonkin verran nimenomaan 2000-luvun alkupuoliskolla. Vuosina 2001–2004 työpaikat vähenivät yli 30 seutukunnassa ja heikoimpien seutukuntien tilanne näyttää vain pahenevan, mutta toisaalta varsinkin ryhmään 3 kuuluvissa eli 0,1–10 prosenttia työpaikkoja 1989–2000 menettäneissä seutukunnissa

työpaikat ovat 2000-luvulla lisääntyneet ja niissä on ylitetty vuoden 2004 loppuun mennessä kuviossa 4 esitetty vuoden 1989 työpaikkataso (indeksi 100). Viime vuosien aluekehitys näyttää siten sisältävän sekä myönteisiä että kielteisiä piirteitä.

Kaiken kaikkiaan Suomen 1990-luvun laman jälkeiselle kehitykselle on ollut ominaista polarisoituvaa kehityssuuntaa, jossa alueiden ja seutukuntien erot ovat kasvaneet. Onko tälle alue-erojen kasvusuunnalle olemassa vaihtoehtoa 2000-luvulla? Millaisia mahdollisuuksia esim. aluekeskus-, osaamiskeskus- ja muut valtiovallan käynnistämät alueelliset kehittämissohjelmat antavat heikosti kehittyneille alueille ja seutukunnille? Olisiko syytä panostaa aluepolitiikan tehostamiseen?

Lähteet

- Hanell, T., Aalbu H. & Neubauer J. (2002). Regional Development in the Nordic Countries 2002. Nordregio Report 2002:2.
- Karhu Veli ja Kauppinen Mikko T. (2002). Kasautuva alueellinen kasvu ja sen ohjausmahdollisuudet. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, Julkaisusarja 2/2002.
- Karhu Veli, Rentola Pasi ja Soronen Matti (1999). Kunnat puun ja kuoren välissä. Tutkimus kuntien valtionosuusjärjestelmän muutosten kohdentumisesta ja niihin sopeutumisesta 1993–1996. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, Julkaisusarja 2/1999.
- Kauppinen Mikko T. ja Karhu Veli (2002). Kasautuva alueellinen kasvu ja sen ohjausmahdollisuudet. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2002, 273–283.
- Sisäasiainministeriö (2002). Alueiden kehittäminen. ALUS -lakityöryhmän mietintö. Aluekehitysosaston julkaisu 2/2002.
- Tervo Hannu (2000). Suomen aluerakenne ja siihen vaikuttavat tekijät. Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/2000.
- Tilastokeskus. ALTIKA-tietokanta, työpaikat seutukunnittain 1989–2000.

2.5. Kansalaisyhteiskunnan ja osallisuuden renessanssi

1990-luvun ja uuden vuosituhannen alun kehityssuunnat

Kunnallisen kansanvallan ja osallistumismahdollisuuksien vahvistaminen on ollut koko 1990-luvun keskeinen paikallista toimintaa koskeva keskustelu- ja kehittämiskohde. Monien maiden kunnallislait on uudistettu perusteellisesti 1990-luvulla näiltä osin. Niihin sisältyvät varsin yleisesti sitovaa merkitystä omaavat kansalaisten suorat osallistumis- ja vaikuttamiskeinot. Konkreettisen esimerkin tässä suhteessa tarjoavat Saksan ja Itävallan osavaltioiden 1990-luvun täydellisesti uudistetut kunnallislait (Schleswig-Holsteinin osavaltion kunnallislain uudistus vuodelta 1990 sisälsi tämän ”uuden reformiaallon” ensimmäiset sitovat vaikuttamiskeinot; se oli osaltaan esimerkkinä oman maamme kuntalain valmistelussa). Lainsäädäntöuudistukset toivat mukanaan kansanaloitteen ja sitovan kansanäänestyksen ohella myös oikeuden kunnan johtajan suoraan, kuntalaisten toteuttamaan vaaliin.

Niinpä 1990-lukua onkin nimitetty suoran demokratian voittokulun vuosikymmeneksi. Niissäkin maissa, joissa lainsäädäntöuudistukset eivät ole edenneet pitkälle, on kuitenkin nähty tarpeelliseksi kysymysten selvittäminen. Esimerkiksi Ruotsissa on ollut laaja-alainen demokratiakysymyksiä selvittävä hanke (Utredning om folkstyret i Sverige inför 2000-talet, Dir 1997:101). Suomessa kysymysten tarkastelu oli keskeisellä sijalla kuntalain valmistelua suorittaneessa kunnalliskomiteassa, sillä kunnallisen demokratian vahvistamisen selvittäminen oli keväällä 1991 asetetun komitean asettamiskirjeen ensimmäisenä kohtana. Komitea arvioikin asiaa monipuolisesti, vaikka säädetty laki (kuntalain 4. luku) ei ehdotusten mukaiseen laajuuteen päätyntykään.

On kuitenkin syytä huomauttaa, että suoralla kansalaisvaikuttamisella on pidemmälle menevät taustansa myös niissä maissa, joissa uudistuksia on toteutettu vasta 1990-luvulla. Tuolloin syntyi monissa maissa erilaisia yhteiskunnallisia liikkeitä, jotka nostivat julkisuuteen uusia teemoja ja näkökan-

toja. Edustuksellisen poliittisen järjestelmän toimintaa ne eivät kuitenkaan pystyneet haastamaan. Keskustelua demokratian uudistamisesta ”alhaalta ylös” on käyty runsaasti jo 1970-luvulla. Demokratian vahvistamiseksi paikallistasolla on annettu lukuisia suosituksia. Myös meillä tätä kuvaavat lukuisat eri selvitykset ja komiteanmietinnöt. Vapaakuntakokeilun (1989–1996) yhtenä tavoitteena oli kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen.

Ongelmaton ja suoraviivainen ei sanottu kunnallisen demokratian kehitys kuitenkaan ole ollut. Voidaan nimittäin sanoa, että julkisen toiminnan ja hallinnon yleinen valtavirta on käytännössä ollut sille vastakkainen. Julkisen sektorin markkinaistaminen ja kehittämisen pääideologiaksi nousut New Public Management -ajattelu ovat sivuuttaneet kansalaisnäkökulman ja korvanneet sen asiakasnäkökulmalla. Asiakasroolin kehittäminen on luonnollisesti tärkeä kunnallishallinnon uudistamisalue, koska esim. Suomessa kunnat ja kuntayhtymät vastaavat keskeisestä osasta kansalaisten tarvitsemia peruspalveluita. Tälle kehittämiselle ovat antaneet mallin mm. brittiläisperäiset palvelusitoumusjärjestelmät. Kunnan asukkaan näkeminen pelkästään asiakkaan roolissa on kuitenkin kunnallisen itsehallinnon peruseräiteiden vastainen ja jättää huomiotta asukkaan muut roolit.

Osallisuuden ja demokratian vahvistaminen ei kuitenkaan välttämättä ole ristiriidassa talouden vaatimusten kanssa. Demokratian ja taloudellisen kehityksen välinen yhteys on nimittäin ilmeinen. Yleisesti nimittäin voidaan väittää (kuten EU:n Alueiden komitean raportissa *Alue- ja paikallis-demokratia Euroopan unionissa*, 1999), että ne alueet ja kaupungit, joilla on vahvat osallistuvan yhteiskuntaelämän perinteet, hyvin toimivat poliittiset ja hallinnolliset instituutiot sekä kehittynyt kansalaisyhteiskunta, ovat taloudellisesti edistyneimpiä.

1990-luvulla on myös paikallistason merkitys nähty uudessa valossa. Kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen on ollut tavoiteltuna uudistus-hankkeissa. Keskeiseltä osalta tätä on edesauttanut Euroopan neuvoston paikallisen (kunnallisen) itsehallinnon peruskirjan voimaantulo kaikissa keskeisissä Euroopan maissa. Yhdentymiskehityksen vastavoimana esille noussut ”alueiden Eurooppa” -visio puolestaan on kiinnittänyt huomiota

alue- ja paikallistason päätösvallan riittävään säilyttämiseen. Ns. hajauttamisratkaisut ovat korostaneet tarvetta pitää huolta myös alue- ja paikallisyhteisöjen osallistuvan demokratian kehittämisestä.

Suoran demokratian vahvistamisen rinnalle on 1990-luvulla noussut myös edustuksellisen demokratian vahvistamistarve. Poliitiikan (valtuustojen) rooli on puhuttanut liki kaikissa maissa. Poliitiikan ja hallinnon välinen suhde on tietysti ikuisuuskyseminen, mutta hallinnon erityisasiantuntemuksen vaatimuksen korostumisen, delegoinnin, budjettiuudistusten ym. tämänkaltaisten muutosten seurauksena asukkaita edustavien elinten rooli on uhkaamassa jäädä toisarvoiseksi. Sanottu kehitys on vastoin kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuusvaatimusta. Kehitykseen on pyritty reagoimaan eri tavoin. Eriäinen ajattelu kunnallisen demokratian suhteen näkyy myös näissä keinoissa. Suomessa Ruotsin tavoin on perinteisesti pidetty tärkeänä itseisarvona sitä, että paikallisesta asioidenhoidosta vastaa suuri joukko luottamushenkilöitä ja että päättävät elimet heijastelevat mahdollisimman hyvin väestöä. Sen sijaan jo esim. Tanskassa asiaa ei nähdä tällä tavoin, sillä valtuustot ovat kooltaan suhteellisen pieniä. Suoran demokratian ja edustuksellisen demokratian kesken ei suinkaan tarvitse vallita vastakkainasettelua, sillä molempien toimivana säilyttäminen on kunnallisen itsehallinnon kannalta välttämätöntä.

Uudessa tilanteessa ongelmalliseksi on muodostunut myös yksittäisen luottamushenkilön rooli. Erityisesti pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa kehitys on näyttänyt tekevän luottamushenkilöistä kunnallisen organisaation ja toimintojen puolustajan. Heistä on tullut enemmän järjestelmän puolustajia kuin kansalaisten asiamiehiä. Uuden poliitikkoroolin etsimistä peräänkuulutetaan perustellusti (esim. SOU 1993:90, 263).

Edustuksellisen demokratian kehittämisessä merkittävä tekijä ovat puolueet. Eri maiden keskustelussa on tarkasteltu puolueiden tulevaa roolia. Alhaisen äänestysosallistumisen ei kuitenkaan voida katsoa ilman muuta tarkoittavan puoluekielteisyyttä. Joissakin käsityksissä katsotaan, että puolueiden kansanliikeluonne heikkenee. Muuntyyppiset organisaatiot, kuten asiakysymysten perusteella järjestäytyminen, voittavat alaa puoluei-

den kustannuksella, katsotaan yleisesti. Puolueiden pitäisi kehittyä enemmän areenan kuin instituution suuntaan. Niiden tulisi tulevaisuudessa luoda sopivat arenat vuoropuhelulle ja keskustelulle (esim. Fridolf 2000). Eräät havainnot osoittavat, että sitovien suoran demokratian keinojen olemassaolo muuttaa perustavaa laatua olevalla tavalla puolueita niiden varsinaisen roolin suuntaan. Niistä tulee myötävaikuttajia kansan poliittiseen tahdonmuodostukseen, ei enää mielipiteenmuodostuksen täydellisiä hallitsijoita (von Arnim 2001, 142–146).

Euroopan neuvosto kunnallisen demokratian edistäjänä

Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja määrittää yhteiset eurooppalaiset reunaehdot kansalaisten itsehallinnon muodossa tapahtuvalle paikalliselle asioidenhoidolle. Peruskirjan ovat hyväksyneet useimmat Euroopan neuvoston 46:sta jäsenvaltiosta. Se on siten saavuttanut yleisen hyväksynnän.

Peruskirjan johdanto-osassa todetaan, että Euroopan neuvoston jäsenvaltiot katsovat, että kansalaisten oikeus osallistua julkisten asioiden hoitoon on yksi niistä demokratian periaatteista, jonka kaikki Euroopan neuvoston jäsenvaltiot tunnustavat. Peruskirja nojaa luonnollisesti sille aatteelliselle perustalle, jolla on pitkä traditio. Länsi-Euroopassa vallitsee paikallisen itsehallinnon ja itsemääräämisen perinne, joka on peräisin kansallisvaltion syntyä edeltävältä ajalta. Esimerkkinä voidaan mainita Hansaliiton kaupungit tai Italian kaupunkivaltiot, kuten Firenze ja Venetsia.

Peruskirjan 3. artiklan mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten (kuntien) oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailta välittömillä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti, ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä. Tämä määräys ei mil-

lään tavoin vaikuta kansalaisyhteiskousten tai kansanäänestysten järjestämiseen tai muunlaiseen kansalaisten suoraan osallistumiseen, milloin se on lainsäädännössä sallittu, todetaan ko. artiklassa.

Peruskirja nojaa näin edustuksellisen demokratian ensisijaisuuteen, aivan kuten oman maamme kuntalakikin. On kuitenkin huomattava, että peruskirja on kompromissi ja se on laadittu jo 1980-luvun puolivälissä. Euroopan neuvoston jäsenmaiden paikallishallinnon traditio ja toimintakulttuuri poikkeavat runsaasti toisistaan. Peruskirjan säännökset muodostavat ainoastaan minimireunaehdot esim. kansanvaltaisuuden suhteen.

On hyvin nähtävissä, että pohjoismainen hyvinvointivaltio poikkeaa mannereurooppalaisesta, eteläeurooppalaisesta tai anglosaksisesta asioidenhoitojärjestelmästä ja hallinnollisesta rakenteesta. Pohjoismaisella hyvinvointivaltiolla on useita piirteitä, jotka voivat merkitä sitä, ettei kansalaisten osallistumisella ole ollut kovinkaan merkittävää roolia. Hyvinvointivaltio on perinteisesti ollut valtiokeskeinen, jossa hyvinvointiohjelmat ovat kansallisia ja keskeinen palveluja koskeva päätöksenteko tapahtuu valtion, etujärjestöjen ja professionaalisen virkakunnan hoitamana.

Sanottu kehitys ei koske yksin Pohjoismaita. Yleisemmin voidaan sanoa, että modernissa kansallisvaltiossa perinteinen paikallisen osallistumisen kenttä, jossa kansalaisilla on ollut erilaisia aktiivisia rooleja ja luontaisia osallistumisen mahdollisuuksia, on unohtunut (Kettunen – Kiviniemi 2000, 46–47).

Suora päätöksentekovastuu näyttää nojaavan tietynlaiselle traditiolle. Miksi esimerkiksi Sveitsissä ja USA:ssa kansanäänestysmenettelyllä on vahva merkitys? Selityksenä tälle seikalle pidetään traditiota, jonka mukaisesti näiden maiden poliittisessa elämässä on vaikuttamassa eräänlainen esikansanäänestyskokemus, joka on syntynyt kansalaisyhteiskousten (kuntakousten) muodossa aikanaan tapahtuneen päätöksenteon myötä.

Historiallisen taustan merkitys uudistuksissa on näkynyt selkeimmin 1990-luvulla Keski- ja Itä-Euroopan uusissa demokratioissa. Paikallistasolle on haluttu osoittaa mahdollisimman laajat toimivaltuudet. Myös kuntien suuri määrä osoittaa samaa. Uudistuksissa ei kuitenkaan ole tyydytty pel-

kästään kuntien aseman vahvistamiseen, vaan sama on koskenut kansalaisia. Vuonna 1990 säädetyssä Unkarin kunnallislaisissa (LXV/1990) asetettiin valtuustolle velvollisuus kansanäänestyksen järjestämiseen tietyissä tapauksissa, samoin kuin mahdollisuus sellaisen järjestämiseen tietyissä tapauksissa. Kansanäänestyksen tulos on valtuustoa sitova. Mielenkiintoista on, että äänestys-oikeus 45-artiklan mukaan kansanäänestyksissä on myös sellaisilla, jotka eivät asu vakituisesti kunnassa, mutta omistavat kiinteistön (lomailutarkoituksessa)

Euroopan neuvoston päämääränä on sen perussäännön mukaisesti luoda läheisempi yhteys jäsenvaltioiden välille sellaisten ihanteiden ja periaatteiden turvaamiseksi ja toteuttamiseksi, jotka ovat niiden yhteistä perintöä, sekä jäsenmaiden taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen edistäminen. Tähän päämäärään pyritään ottamalla esille yhteisesti kiinnostavia kysymyksiä, tekemällä sopimuksia ja ryhtymällä yhteisiin toimiin taloutta, sosiaalialaa, kulttuuria, tiedettä, oikeutta ja hallintoa koskevissa kysymyksissä sekä puolustamalla ihmisoikeuksia ja perusvapauksia ja edistämällä niiden toteuttamista.

Demokratian vahvistamisessa Euroopan neuvoston rooli on ollut merkittävä. Tätä osoittavat lukuisat suositukset ja peruskirjat, joita se on hyväksynyt (edellä mainitun paikallisen itsehallinnon peruskirjan ohella). Seuraavassa suoritetaan lyhyt yhteenveto niistä tässä suhteessa keskeisimpiin.

1) Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus

Suomi on saattanut voimaan v. 1990 Euroopan neuvoston 4.11.1950 hyväksytyyn ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (HE 22/1990 vp, 439/1990). Ihmisoikeussopimuksella on merkitystä myös kunnallista toimintaa koskevan lainsäädännön uudistamisessa (esim. yleisen muutoksenhakuoikeuden toteuttamisessa, suullisen käsittelyn mahdollistamisessa hallintolainkäytössä ja puolueettomuuden korostamisessa). Lainsäädännön uudistamisen ohella sopimuksella on merkitystä myös hallintoviranomaisten toiminnan ohjaajana, ihmisoikeusystävällisen toiminnan vaatimuksen kautta.

2) *Euroopan neuvoston sopimus ulkomaalaisten osallistumisesta yhteiskunnalliseen elämään paikallisella tasolla*

Euroopan neuvoston jäsenvaltiot ovat hyväksyneet 5.2.1992 sopimuksen ulkomaalaisten oikeudesta osallistua paikallisen tason päätöksentekoon. Sen periaatteena on suoda poliittiset oikeudet ulkomaalaisille, mukaan lukien äänestysoikeus, Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisesti.

3) *Nuorten osallistumisoikeuksia koskeva peruskirja*

Euroopan neuvosto on hyväksynyt myös erillisen nuorten osallistumisoikeuksia koskevan peruskirjan (Charter on the Participation of Young People in Municipal and Regional Affairs). Samasta aiheesta on olemassa Euroopan neuvoston kunta- ja aluekongressin suositus (CLRAE Recommendation 59 (1999) ”Europe 2000 – Youth participation: The role of young people as citizens”. Suosituksen perusteluina todetaan, että nuorison valmentaminen ja opettaminen kansalaisiksi on olennaisen tärkeää. Nuorison osallistuminen poliittiseen elämään on tärkeää myös yhteisön kehittymisen kannalta.

4) *Euroopan kaupunkiperuskirja*

Euroopan neuvoston kuntien ja alueiden pysyvän konferenssin 18.3.1992 hyväksymä kaupunkiperuskirja (European Urban Charter, Resolution 234) määrittelee kansalaisten oikeudet kaupungeissa. Peruskirjan lähtökohtana on ajatus siitä, että kansalaisilla on perustavaa laatua olevia oikeuksia: oikeus suojaan aggressioita vastaan, saasteita vastaan, pilaantunutta ympäristöä vastaan, oikeus harjoittaa kansanvaltaista kontrollia paikallisyhteisössään sekä oikeus asianmukaiseen asumiseen, terveyteen ja kulttuuripalveluihin. Peruskirjaan sisältyy 20-kohtainen luettelo kyseisistä oikeuksista (osa A: ”Urban Rights”). Peruskirja on uudistettu vuonna 2004.

5) *Suositus julkisten palvelujen käyttäjien oikeuksista*

Euroopan neuvoston ministerikomitea on antanut suosituksen julkisten palvelujen käyttäjien oikeuksista (Recommendation No. R (97) 7, 14.1997). Suosituksessa kiinnitetään huomiota siihen, että julkisten palvelujen tuottajien tulee jatkuvasti arvioida tuotantonsa laatua ja taata palvelujen käyttäjille riittävä valinnanvapaus. Julkisten palvelujen parempaan laatuun on pyrittävä erityisesti luomalla palvelujen käyttäjille riittävät vaikuttamismahdollisuudet palvelujen sisällön suhteen. Palvelujen käyttäjien osallistumismahdollisuudella ei voida korvata edustuksellisen demokratian elinten, kuten valtuuston ja lautakuntien asemaa, mutta tätä kautta voidaan lähentää kansalaisten suhdetta hallintoon. Suosituksessa tuodaan esille vaihtoehtoja, joilla kyseiseen tavoitteeseen voidaan päästä, kuten asettamalla asiakohtaisia yhteiskomiteoita tai pitämällä vuosittain kokouksia päättäjien ja palvelujen käyttäjien kesken.

6) *Kansalaisten osallistumista paikallisella tasolla koskevat suositukset*

Euroopan neuvoston ministerikomitea on antanut 15.2.1996 suosituksen kansanäänestysten ja aloiteoikeuden käytöstä paikallistasolla (Recommendation No. R (96) 2). Suosituksessa todetaan, että edustuksellinen demokratia muodostaa paikallisen demokratian perustan. Suora demokratia on kuitenkin sille tärkeä täydennys. Niinpä paikallisten kansanäänestysten kautta esimerkiksi vähemmistöille voidaan avata mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua paikallisten kysymysten ratkaisemiseen. Kansanäänestysten merkitys on myös päätöksenteon legitimoinnissa ja sitä kautta kansalaisten hyväksynnän hankkimisessa.

Periaatteelliselta kannalta ko. suositus on merkittävä. Sen mukaisesti nimittäin Euroopan neuvoston ministerikomitea katsoo, Euroopan neuvoston perussäännön 15-artiklan b-kohdan nojalla, että kansalaisten oikeus ilmaista kantansa pitkän aikavälin tai käytännössä peruuttamattomiin sitoumuksiin, jotka koskevat kansalaisten enemmistöä, on yksi kaikille Euroopan neuvoston jäsenvaltioille yhteinen demokraattinen periaate. Tästä ilmenee yleinen vaatimus kuntalaisten kuulemiseen kun-

talaisia keskeisesti koskettavista pitkän aikavälin asioista. Kysymys ei ole vain siitä, että kuntalaisia kuultaisiin vain kansanäänestyksen tai muun siihen verrattavan menettelyn avulla, vaan muutoinkin. On huomattava, että kysymys on kuntalaisille kuuluvasta oikeudesta. Kysymys ei ole siitä, että ylhäältä päin annettaisiin kuntalaisille vain oikeus olla ”osallisenä”.

Merkittävänä on pidettävä Euroopan neuvoston ministerikomitean 6.12.2001 hyväksymää suositusta kansalaisten osallistumisesta kuntatasolla (Recommendation Nr. R (2001) 19). Siinä todetaan muun ohella kunnallisen demokratian olevan uudessa, aiempaa vaikeammassa tilanteessa, josta aiheutuu syvälle käyviä rakenteellisia ja toiminnallisia kuntaa koskevia muutoksia. Samalla myös kansalaisten odotukset kuntaansa kohtaan muuttuvat, minkä vuoksi myös kunnallispolitiikan toimintamuotojen on muututtava. Näiden muutosten katsotaan suosituksessa edellyttävän suurempia, joustavampia ja ad hoc käyttöön otettavia kansalaisosallistumisen muotoja. Erityisesti suosituksessa korostetaan sitä, että kansalaisosallistumisen oikeudellisia reunaehtoja on jatkuvasti kehitettävä.

7) *Luottamushenkilöitä koskevat käyttäytymisohjeet*

Euroopan neuvoston kunta- ja aluekongressi (CLRAE) on laatinut luottamushenkilöille lainsäädäntöä täydentävät käyttäytymisohjeet, eettiset periaatteet (European Code of conduct for local and regional elected representatives). Niillä on merkitystä myös suomalaisen luottamushenkilötoiminnan ohjaajina, antaen sisältöä kuntalain 32.3 §:ssä edellytetyille arvokkaalle käyttäytymiselle.

Euroopan unioni ja kansalaisten osallisuus

Euroopan unionin perustamista koskevassa ns. Maastrichtin sopimuksessa (astui voimaan 1.11.1993) määriteltiin unionikansalaisuuden käsite. Unionikansalaisuus käsittää nykyisellään liikkumis- ja oleskeluoikeuden

jäsenvaltioiden alueella, oikeuden asuinmaassaan äänestää sekä asettua ehdokkaaksi kunnallisvaaleissa ja Euroopan parlamentin vaaleissa, oikeuden saada suojelua minkä tahansa jäsenvaltion diplomaatti- ja konsuliviranomaisilta kolmannen valtion alueella ja oikeuden kääntyä Euroopan parlamentin yhteydessä toimivan oikeusasiamiehen puoleen.

Euroopan yhdentymiskehitys on nostanut keskeiseksi kysymyksen subsidiariteettiperiaatteen (läheisyysperiaatteen) toteutumisesta. Euroopan unionin perustamista koskevaan ns. Maastrichtin sopimukseen kyseinen periaate tuli unionin ja kansallisvaltion välisten suhteiden määrittäjäksi. Sen jälkeen esillä on pidetty kysymystä subsidiariteettiperiaatteen ankkuroimisesta koko unionin toimintaan periaatteen klassisessa mielessä, eli ulottumaan myös kansallisvaltioita pienempien yksiköiden ja kansalaisten tasolle. Tässä tarkoituksessa myös EU:n Alueiden komitea on antanut lausuntonsa läheisyysperiaatteen täysimääräisestä käyttöönotosta (CdR 302/98, 10.–11.3.1999: Lausunto aiheesta Läheisyysperiaatteesta: Kohti uutta subsidiariteetin kulttuuria. Alueiden komitean vetoisuus). Erityisesti Alueiden komitea on pitänyt subsidiariteettiperiaatetta ja kansalaisläheisyyden vaatimusta esillä.

Alueiden komitea on myös monin muin lausunnoin pyrkinyt edistämään kansalaisvaikuttamista ja demokratiaa. Se on mm. korostanut tarvetta uuden poliittisen kulttuurin aikaansaamiseksi: ”Alueiden komitea --- katsoo, että 21. vuosisadan monitahoisen eurooppalaisen yhteiskunnan hallinto kaipaa uutta poliittista kulttuuria; painon tulee olla sekä prosesseissa että menettelytavoissa, sekä asiakysymyksissä että instituutioissa.” (CdR 182/2000: Lausunto aiheesta Uudet hallintomallit: Eurooppa kansalaisten aloitteellisuuden puitteina).

Alueiden komitean rooli kansalaisnäkökulmasta on tärkeä. Sen perustamisen tavoitteena oli saada komiteasta välittäjä ylikansallisen, alueellisen ja paikallisen päätöksenteon kesken. Toistaiseksi sen rooli tässä suhteessa on kuitenkin vielä riittämätön.

Kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien parempi aikaansaaminen EU:n suuntaan nousi tärkeäksi teemaksi hallitustenväliseen konferenssiin

v. 2004 valmistauduttaessa. Euroopan unionin kasvava kiinnostus kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksiin liittyy luonnollisesti runsaasti esillä olleeseen unionin demokratia- ja legitimizeettivajeeseen. Integraatio on myös nyt siirtymässä aktiiviseen kansallisten toimijoiden lähentämiseen, avoimen koordinaation vaiheeseen, kun aikaisemmin keskityttiin kaupan esteiden purkamiseen. Ongelmalliseksi on myös koettu se, että unioni nähdään syyllisenä demokratiaongelmiin, joita ruohonjuuritason osallistumisvaatimukset ilmentävät. Julkista toimintaa hoitavat kaikkialla lisääntyvässä määrin myös yksityiset tai ei-valtiolliset elimet ja tämä tuo kasvavaa epätietoisuutta siitä, missä kulkee julkisen vastuun raja.

Komissio on antanut 1.3.2000 tiedonannon *Tavoitteena osallisuutta edistävä Eurooppa* (KOM(2000)79). Komissio ehdottaa uutta aloitetta, jolla tuetaan jäsenvaltioiden pyrkimyksiä torjua sosiaalista syrjäytymistä. Aloite on vastaus siihen, että jäsenvaltiot pitävät sosiaalista syrjäytymistä yhtenä suurimmista talouselämänsä ja yhteiskuntaansa uhkaavana haasteena. Haasteena on paitsi paremman avun tarjoaminen syrjäytyneille (tai niille joilla on riski syrjäytyä) myös se, että olisi aktiivisemmin puututtava sosiaalista integroitumista haittaaviin rakenteellisiin seikkoihin ja vähennettävä syrjäytymistä sitä kautta. Lisäksi aloitteella puututaan sosiaalisen syrjäytymisen potentiaaliin uusiin muotoihin, joita saattaa ilmetä siirryttäessä tietoon perustuvaan talouteen ja yhteiskuntaan. Juuri tämä uusi toimintaympäristö onkin otettava huomioon osallisuutta lisäävien strategioiden suunnittelussa. Osallisuuden edistäminen on luoteeltaan laaja-alaista, integroitua toimintaa. Amsterdamin sopimuksen 137 artiklan 2-kohdan viimeisessä alakohdassa todetaan: ”Sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi neuvosto voi (251 artiklassa tarkoitettua menettelyä noudattaen) toteuttaa toimenpiteitä jäsenvaltioiden välisen yhteistyön edistämiseksi aloittein, joilla pyritään parantamaan tiedon saantia, kehittämään tiedon ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa, edistämään innovatiivisia lähestymistapoja ja arvioimaan kokemuksia.” Kyseisen artiklan nojalla ehdotettava monivuotinen ohjelma edistäisi käytännöllisellä tavalla jäsenvaltioiden yhteistyötä niiden pyrkiessä tekemään politiikastaan sellaista, joka edistää osallisuutta entistä enemmän.

Jotta ohjelma tukisi edellä esitettyjen sitoumusten käytännön toteutusta, sen on pyrittävä rohkaisemaan hyväksi havaittujen toimintatapojen ja poliittisten toimien kehittämistä ja soveltamista, todetaan asiakirjassa.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan oikeudellinen määrittely on niin'ikään keskeinen kysymys. Perusoikeuskirja hyväksyttiin Eurooppa-neuvostossa Nizzassa joulukuussa 2000 julistuksenluontoisena kannanmäärittelynä. Sen oikeudellisia vaikutuksia ja merkitystä ei toistaiseksi siten vielä ole arvioitavissa. Voidaan kuitenkin sanoa, että peruskirjaa ei pidä yhdistää vanhaan hyvinvointivaltiolliiseen vaatimusajatteluun (vaatimusluettelona), vaan nähdä peruskirja järkevänä demokraattisena ja oikeudellisenä julkisen vallan kontrollointia palvelevana instrumenttina. Perusoikeuskirjan johdanto-osassa viitataan myös yksilöiden vastuuseen yhteisöään ja kanssaihmissiään kohtaan. Perusoikeuskirjan V-luku sisältää kansalaisten poliittiset ja osallistumisoikeudet sekä hyvään hallintoon kuuluvat määrittelyt.

EU:n piirissä on myös nähty tieteen ja teknologian kehityksen mukanaan tuomat muutokset kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen näkökulmasta. Kansalaisia askarruttavat yhä enemmän tieteen ja teknologian kehityksen yhteiskunnalliset ja eettiset seuraukset sekä edellytykset, joilla alan perusvalinnat tehdään, tai ei tehdä. Kehitys asettaa yhä useammin kyseenalaisiksi yhteiskunnan perusarvot ja -periaatteet. Toisaalta kansalaiset tietävät yhä enemmän ja ovat yhä koulutetumpia, ja kykenevät siksi entistä paremmin suhtautumaan kriittisesti kehitykseen, jota ei ole niinkään toivottu, mutta johon on alistuttava. Nämä kehityskulut ja niiden aiheuttamat jännitteet pakottavat tutkijat, poliittiset päättäjät, talouselämän ja teollisuuden vaikuttajat ja kansalaiset luomaan välilleen uudenlaisia suhteita.

Näistä syistä johtuen EU:n komissio on jokin aika sitten alkanut tarkastella ”eurooppalaista hallintoa” (*New Governance*), joka kattaa sekä yhteiskunnallisen osallistumisen uudet muodot että Euroopan eri valta- ja päätöksentekotasot (ilmauksena tästä oli ns. valkoisen kirjan julkistaminen heinäkuussa 2001, kuten toisaalla todetaan). Edistääkseen keskustelua kansalaisten suhteesta tieteen ja yhteiskunnan muutoksiin on komissio laatinut valmisteluasiakirjan. Siinä todetaan muun ohella, että tarvitaan uusia Euroo-

pan taseisia vuoropuhelun muotoja tutkijoiden, asiantuntijoiden, poliittisten päättäjien, teollisuuden edustajien ja kansalaisten välille. Jäsenvaltioissa on kokeiltu ja sovellettu erilaisia malleja. Pohjoismaissa, Isossa-Britanniassa ja Hollannissa on perustettu ”kansalaisten lautakuntia” tai ”kansalaisten paneeleja”. Useissa unionin jäsenmaissa on niiden pohjalta luotu erilaisia sovellutuksia. Ne ovat osoittaneet, että jos tavallisille kansalaisille annetaan kaikki tarpeellinen tieto, he voivat käydä korkeatasoisia keskusteluja asiantuntijoiden kanssa, esittää heille järkeviä kysymyksiä, lausua harkittuja arvioita ja päästä tyydyttävään yksimielisyyteen.

Päälinjaukset osallisuuden ja kansalaisten vaikuttamisen kehittämisessä

Alueellinen ja paikallinen taso ovat 1980-luvulta lähtien tulleet yhä merkittävämmiksi politiikan harjoittamisen foorumeina. Siksi on ollut luonnollista, että tarve kyseisten tasojen demokratiahaasteeseen vastaamiseen on ollut suuri. Toimiva demokratia edellyttää sekä mahdollisuutta kansan tahdon muodostumiseen että sen tehokasta välittymistä. Muutoin ei kansanvaltainen tahto voi toteutua. Tämä on luonnollisesti välttämätöntä paikallis- ja aluetasolla, joilla asioidenhoidon tulisi kansanvaltaisuusperiaatteen mukaisesti perustua kansalaisten itsehallintoon.

Paikallisen tason vaikuttamismahdollisuuksissa ja toiminnassa vallitsevat aktiviteetit voidaan jakaa monella tavoin. Eräs tapa on kahtiajako: 1) osallistuminen poliittiseen prosessiin ja 2) muut paikallisyhteisön intressissä suoritettavat aktiviteetit. Ensin mainittu ryhmä on jaettavissa osallistumiseen vaaleihin, toimintaan poliittisissa puolueissa ja suoraan päätöksenteko-osallistumiseen (Euroopan neuvoston raportti *Participation of citizens in local public life*, 2000). Seuraavassa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin lähinnä vain suoraa päätöksentekoon osallistumista ja muita paikallisyhteisön intressissä suoritettuja aktiviteetteja.

Kansalaisten aktiivinen osallistuminen ja vaikuttaminen voidaan jakaa vaativuudeltaan kolmeen tasoon:

- 1) Hallinnon transparenssi ja informaation riittävyys: kansalaisten tiedollisista edellytyksistä huolenpito
- 2) Kansalaisten mahdollisuus vaikuttaa kyselyjen ja aktiivisen myötämääräämisen kautta
- 3) Hallinnon hoitamien tehtävien siirtäminen kansalaisten tai heidän yhteisöjensä vastuulle

On luonnollisesti selvää, että kansalaisten osallisuuden ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen edellyttää kaikilla em. tasoilla tapahtuvaa kehittämistä. Niin 'ikään on varsin yleisesti hyväksytty näkemys, jonka mukaisesti tarpeen on sekä edustuksellisen että suoran demokratian kehittämisen rinnakkain.

Hyvän vertailukohdan oman maamme järjestelmään tarjoaa professori von Arnimin (von Arnim 2001, 142) esittämä määrittely neljästä kansalaislähtöisen kunnallislain tunnusmerkistä:

- 1) Valtuuston vaalissa ei ole käytössä jäykkää listaa, vaan flexiibeli vaalilista (oikeus antaa useampi ääni ja mahdollisuus muuttaa listajärjestystä), eikä vaalikynnystä kannatuksessa ole.
- 2) Pormestaria ei valitse valtuusto, vaan kuntalaiset.
- 3) Pormestari on hallinnon johtaja ja samalla myös valtuuston ja sen valio-kuntien puheenjohtaja.
- 4) Kuntalaisilla on mahdollisuus siirtää asiakysymyksiä ratkaistavakseen valtuuston asemesta kansalaisaloitteen ja sitovan kansanäänestyksen avulla.

Osallisuus ja hallinnon uudistushankkeet

Suomessa kunnilla on useiden selvitysten mukaan laajin tehtäväpiiri Euroopassa. Siksi kunnan asukkaiden osallisuuden ja vaikuttamismahdollisuuden riittävyydellä on olennaisen tärkeä merkitys. Voidaan kuitenkin perustellusti katsoa, että näiden mahdollisuuksien vahvistamisessa olemme monelta osin edelleen jäljessä parhaiden käytäntöjen vertailua suorittaessa – vuosina 1997–2002 toteutetusta osallisuushankkeesta huolimatta (ks. osallisuushankkeesta tarkemmin Ryyänen – Salovaara 2002 ja VNS 3/2002 vp).

Hallinnon uudistukset aloitettiin kuntatasolta 1980-luvun lopulla (vapaakuntakokeilu, normien purku, valtionosuusuudistus, kuntalain säätäminen). Niitä jatkettiin sen jälkeen aluetasolla (Aluehallinto 2000 -hanke ja kuntainliittojen muuttaminen kuntayhtymiksi). Aluetason uudistukset jatkuvat edelleen erityisesti aluekeskushankkeen ja seutu-hankkeen myötä. Nyttemmin on käynnistynyt myös keskushallinnon uudistus. Samanaikaisesti keskustellaan myös Euroopan unionin rakenteellisista uudistuksista, mihin keskustelun pohjan tarjoavat komission heinäkuussa 2001 julkistama valkoinen kirja Euroopan hyvästä hallinnosta sekä Nizzassa joulukuussa 2000 hyväksytty perusoikeuskirja. Kansalaisen näkökulmasta katsoen ongelmallista on hallintomaailman ja toimintaympäristön jatkuva muutoksen tila. Toimintajärjestelmän eri tasojen osia uudistettaessa voi käsitys kokonaisuudesta muuttua yhä vaikeammin havainnoitavaksi. Eduskunnan hallintovaliokunta on kyseisen ongelman havainnut edellyttäessään lausunnossaan, että hallituksen tulee antaa vuoteen 2005 mennessä sille kokonaisvaltainen selonteko maamme keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista (HaVM 5/2001 vp). Välttämätöntä on, että tässä tarkastelussa kansalaisnäkökulma otetaan lähtökohdaksi.

Hallinnon rakenteiden kokonaistarkastelujen yhteydessä joudutaan myös arvioimaan uudelta pohjalta julkisen vallan ja kansalaisen välinen suhde. Eräissä kansainvälisissä arvioissa (esim. Bsirske 2001) valtion roolin katsotaan muuttuvan suoritusvaltiosta eräänlaiseksi takaajavaltioksi, ei enää itse aktiiviseksi toteuttajaksi. Tällaisessa tulevaisuudenkuvassa korostuu luonnollisesti myös kansalaisten oma vastuu ja vapaaehtoistyö. Kansalaiset

muuttuvat pelkistä asiakkaista yhteistoimijoiksi, palvelujen tuottamisesta osaltaan vastuullisiksi.

Tämänkaltaisen keskustelu voi näyttää suomalaisesta näkökulmasta katsottuna vielä suhteellisen vieraalta. Edelleenhan varmasti on perusteltua edellyttää, että kansalaisella on oikeus peruspalveluihin, joista vastaaminen on valtion ja kuntien asia. Reunaehdot ja muutoksen tarpeet ovat kuitenkin samat kuin tällaista keskustelua käyvässä muissa maissa. Mitä tämä kehitys sitten tarkoittaa kuntien näkökulmasta? Keskeisenä vaatimuksena voidaan pitää sitä, että kunnallispoliitikot ja ennen muuta asioista käytännössä kunnissa vastaavat ammattilaiset ryhtyvät jo nyt raivaamaan liikkuma-alaa sille, että kansalaisilla ja erilaisilla järjestöillä on mahdollisuus tulla mukaan ongelmien yhteiseen ratkaisuun. Eräänlaisen edustajapolitiikan aika on ohi, eli se, että katsomme riittäväksi pelkästään sen, että esitämme yksipuolisia vaatimuksia valituille edustajille.

Sanotuille muutosvaatimuksille voidaan myös antaa uuden hyvinvointivaltion rakentamisen tarve -tavoite (kuten Sitran äskettäisessä raportissa, ks. Hautamäki 2001). Sen mukaisesti hyvinvointivaltioon liittyvien ongelmien ratkaiseminen edellyttää muutoksia itse hyvinvointivaltiossa. Sellaisia ovat erityisesti rahoitus-, markkina-, vastuu- ja koheesio-ongelmat. Hyvinvointijärjestelmä tuottaa passiivisuutta, kun pitäisi etsiä keinoja tukea ihmisten omaa aktiivisuutta, ”kykyä vapauteen”. Hyvinvointipalvelujen tavoitteena tulisi olla ihmisten itsenäiseen elämään edesauttavan kyvyn vahvistaminen (subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti).

Lähteet

- Arnim, Hans Herbert von (2001) Gefährdung der kommunalen Selbstverwaltung: Der Bürger: "Täter" oder "Opfer" auf der lokalen Ebene? Die Gemeinde 6/2001.
- Bsirske, Frank (2001) Partizipation der Bürger in einem aktivierenden Staat (<http://www.kommunale-info.de/Themen/Demokratie/Bsirske/htm>).
- Fridolf, Marie (2000) Vem formar politiken i kommunerna? Göteborg.
- Hautamäki, Antti (2001) Suomi muutosten edellä. Raportti Suomen haasteista. Sitran raportteja 6. Helsinki.
- Kettunen, Pekka & Kiviniemi, Markku (2000) Osallistumisen tutkimus ja kansalaisten muuttuva toimintaympäristö. Poliitiikka.
- Kuntademokratian vihreä kirja. Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/2005.
- Ryynänen, Aimo & Salovaara, Christa (2002) Kokeilusta käytännöksi – osallisuushankkeen selonteon taustaraportti. Sisäasiainministeriö.
- Statens offentliga utredningar SOU 1993:90. Lokal demokrati i utveckling. Stockholm.
- Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä (VNS 3/2002 vp).

3. KUNTIEN TOIMINTA- JA HALLINTATAVAT

3.1. Uusi paikallinen hallintatapa

Kunnallishallinnon kehitystä voidaan hyvin luonnehtia siirtymäksi byrokraattisesta hallintojärjestelmästä itseohjautuvien toimintayksiköiden muodostamien kuntakonsernien suuntaan. Kuntien toiminta oli koko hyvinvointivaltion rakentumisen ajan hyvin riippuvaista valtiovallan toimenpiteistä. Tämä suhde alkoi muuttua 1980-luvulta lähtien. Käytännössä tähän suuntaan ovat vieneet monet 1980- ja 1990-luvuilla toteutetut hallinnon uudistushankkeet, kuten esimerkiksi vapaakuntakokeilu, kunnallislain uudistaminen, valtionosuusjärjestelmän uudistus ja aluehallinnon uudelleenorganisointi. Yleisenä pyrkimyksenä on ollut valtion yksityiskohtaisen ohjauksen vähentäminen, ratkaisuvallan siirtäminen alue- ja paikallistasolle ja samalla taloudellisen ajattelun vahvistaminen hallinnon kaikilla tasoilla. Tästä uudistusten joukosta nousee esiin kolme pääsuuntaa: *deregulaatio* eli sääntelyn purkaminen, *desentralisaatio* eli hallinnon hajauttaminen sekä *markkinaohjautuvuus* eli markkinaperusteisten ja asiakasohjautuvuutta korostavien toimintatapojen omaksuminen.

Nyky muodossaan kuntien toiminnan ja talouden ohjaaminen ei perustu niinkään perinteiseen hierarkkiseen julkishallintoon ja ylemmiltä hallintotasoilta tulevaan suoraan normi- ja resurssiohjaukseen, vaan *uuteen hallinta-ajatteluun*, jonka perustana ovat erilaiset, tapauskohtaisesti rakentuvat yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet eri yhteistyötahojen kanssa. (Haveri 2000, 40; ks. myös Oksanen 2002 ja Kurunmäki 1999.) Hallintasuhteiden muodostuminen edellyttää eri osapuolilta yhteisymmärryksen tai ns. neuvotellun järjestyksen tapauskohtaista löytymistä tilanteissa, joita usein leimaavat erilaiset tavoitteet ja toimintakulttuurit.

Hallinnan käsite

Hallinnan käsitteen synty

Hallinnan käsite tulee anglo-amerikkalaisesta keskusteluperinteestä, jossa siihen viitataan termillä *governance*. Englanninkielisen ilmaisun juuret ovat antiikin kreikan ja klassisen latinan termeissä, joilla viitataan laivan ohjaamiseen. Alunperin hallinnan käsitteellä viitattiin jonkin tehtävän tai toiminnan ohjaamiseen. Hallinnan käsitettä käytettiin pitkään nimenomaan perustuslaillisten ja oikeudellisten kysymysten käsittelyn yhteydessä viittamaan valtion asioiden hoitoon ja valtiollisten instituutioiden johtamiseen. (Jessop 1998, 30.)

Hallintaa koskeva keskustelu alkoi vireytyä politiikan ja hallinnon tutkimuksen piirissä 1980-luvun lopulta lähtien. Seuraavan vuosikymmenen kuluessa itse käsite alkoi saada jo suhteellisen selkeän sisällön uudenlaisten organisointi- ja toimintatapojen kuvaajana. Perinteisen julkisen sektorin edellytettiin muuttuvan muun toimintaympäristön mukana. Hyvinvointivaltion kustannuskriisin, reaaliosialismin romahtamisen ja vastaavien muutosten myötä aika alkoi olla kypsä uudelle hallinta-ajattelulle myös julkisella sektorilla.

Politiikan tutkimuksessa tätä uutta käännettä koskeva keskustelu näkyi ennen kaikkea *kansallisvaltion roolia* koskevana keskusteluna. Suvereenin valtion sijaan yhteiskuntakehityksen kannalta keskeisiksi toimijoiksi ovat nousseissa yhtäältä alue- ja paikallishallinto ja toisaalta globaalien ja regionaalisten hallinnan instituutiot. Tässä paineessa valtioiden rooli on heikentynyt, joskin valtio on sinänsä edelleen poliittisen vallankäytön tärkein instituutio. Globaalit haasteet ovat muodostuneet sen laatuiseksi, etteivät valtiot kykene enää vastaamaan niihin omin voimin. Toisaalta paikallinen sovittautuminen toimintaympäristön muutoksiin ja paikallisten valintojen tekeminen on globalisoituvassa maailmassa yhä tärkeämpää, mikä puolestaan korostaa alue- ja paikallishallinnon roolia. (Pierre 2000, 1.) Valtiokeskeinen lähestymistapa selittyy sillä, että kansallisvaltiolla on historiallisesti ollut ratkaiseva rooli niin länsimaisten yhteiskuntien muotoutumisessa kuin

kansainvälisessä politiikassakin. Poliitikan tutkija David Held (1997) onkin osuvasti todennut, että sekä kansainvälinen järjestys että yhteiskunnan kontrolli on ollut tiukasti sidottu suvereenin valtion tahtoon aina 1980-luvulle ja 1990-luvun alkuun saakka.

Hallintotieteellisessä keskusteluperinteessä päähuomion kohteena ovat luonnollisesti valtion sijaan hallinto ja organisaatiot. Hallintaa koskeva keskustelu on liittynyt aluksi teoreettisesti etenkin organisaatioteorian esille nostamiin yhteiskunnan monimutkaistumisen aikaansaamiin suunnittelun ja johtamisen ongelmiin, sekä myöhemmin ideologis-käytännöllisesti julkisten organisaatioiden uusiin toimintaperiaatteisiin.

Organisaatioteoriassa erilaisten uusien yhteistyösuhteiden ja liittoutumien esiinnousu on jo Emeryn ja Tristin (1965) kirjoituksista lähtien yhdistetty yhteiskunnan yleiseen monimutkaistumiseen. Monimutkaisissa ja nopeasti muuttuvissa olosuhteissa organisaatiot tulevat riippuvaisiksi toisistaan, koska monimutkaisuutta ei voi hallita yksittäisten organisaatioiden omilla toimenpiteillä. Monimutkaisuutta ei voi johtaa muista riippumattomasti, koska häiriöitä ja niiden syitä ei voida riittävästi ennakoita tai ehkäistä yksipuolisella toiminnalla.

Vastaavasti Ribbel ja Webber (1973) korostivat monimutkaisuuden yleisyyttä julkisen sektorin käsittelemissä kysymyksissä kahden käsitteen, kesyt ja ”ilkeät” ongelmat avulla. Kesyt ongelmat voidaan ratkaista, koska ne voidaan määritellä ja erottaa muista ongelmista. Ilkeät tai vaikeat ongelmat jäävät puolestaan vaille selkeitä ratkaisuja. Ne muodostuvat vaikeista kysymyksistä, joihin on löydettävissä vain väliaikaisia ja epätäydellisiä vastauksia. Suurin osa asioista, joiden kanssa julkinen sektoria painiskelee, ovat tyyppittäin ilkeitä ongelmia, joiden hallitseminen varsinkin yksittäisten organisaatioiden toimesta on hankalaa, ellei mahdotonta. Uudentyyppisen hallinnan tarve lähtee monimutkaisuuden ja tilannekohtaisten vaikutusten aikaansaamasta haasteesta, ja johtaa siihen että hallinta ei voi olla yhden toimijan toiminnan tulosta, vaan useiden eri toimijoiden toiminnan summa.

Hallintaa koskeva keskustelu kytkeytyi ideologis-käytännöllisesti *julkisen sektorin organisaatioiden* uusiin toimintaperiaatteisiin, joissa korostettiin markkinaohjautuvuutta ja asiakaslähtöisyyttä. Samalla huomio

kiinnittyi yhä enemmän julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön ja kumppanuuteen. Tämä keskustelutraditio kytkeytyy selvimmin ns. uuteen julkisjohtamiseen, johon viitataan käsitteellä *New Public Management* (NPM). Tällainen lähestymistapa luo kilpailutilanteiden, kuntien hankintojen, ostopalvelujen, neuvotteluprosessien ja vastaavien kautta luontevan yhteyden hallinnan problematiikkaan. Syntymässä ollut uudenlainen julkisen sektorin toimintatapa edellyttää yhteiskuntakehityksen ohjaamisen ja esimerkiksi paikallistason kehittämissä politiikan koordinoinnin ongelmien ratkaisemista, minkä vuoksi huomiota joudutaan kiinnittämään juuri hallinnan problematiikkaan.

Politiikan ja hallinnon tutkimuksen keskusteluperinteet näkyvät hyvin siinä, miten itse hallinnan käsitteen käyttöä on jäsennetty. Esimerkiksi Jon Pierre (2000, 3) on pyrkinyt selkiyttämään po. käsitteen alaa osoittamalla että se viittaa yhtäältä (a) valtion pyrkimyksiin sovittautua toimintaympäristönsä muutoksiin ja toisaalta (b) yleiseen sosiaalisten järjestelmien koordinoitiproblematiikkaan.

Uusi hallinta-ajattelu heijastaa jo sellaisenaan valtiokeskeisyyden heikkenemistä ja monimuotoisen hallinnan kentän muotoutumista. Julkisyhteisöt säilyvät toki edelleen yhteisten asioiden hoidon instituutioina ja niiden yhteiskuntajärjestyksen ylläpitäjinä. Olemme kuitenkin selvästi siirtymässä valtiokeskeisestä aikakaudesta *uuden hallinnan aikakauteen*, jossa tehokkaan koordinoinnin, sääntelyn ja poliittisen vastuun instanssi ei enää itseoikeutetusti ole valtiovalta, vaan jossa julkinen vastuu jakaantuu eri hallintotasoilla toimiville julkisyhteisöille ja jossa tosiasiallista yhteisvastuuta siirretään joiltain osin myös yksityisen sektorin kannettavaksi. (Pierre 2000, 4–5; Hirst 2000, 13.) Valtio ei enää omaa monopolistista kontrollin oikeutta eikä julkinen sektori voi toimia erillään muusta yhteiskunnasta, vaan sen on ”laskeuduttava muiden toimijoiden tasolle”.

Nämä lähtökohdat auttavat ymmärtämään sitä, että uudessa hallintatavassa on paikallistasoa ajatellen kyse täysin uudesta tilanteesta, jossa *kuntien* rooli alueyhteisönsä puolestapuhujana muodostuu aikaisempaa tärkeämmäksi ja jossa kunnat joutuvat toimimaan yhdessä yritysten, järjestöjen, kansalaisryhmien, yhteisöjen ja muiden julkisyhteisöjen kanssa erilaisissa

päätöksenteko-, palvelu- ja kehittämisprosesseissa. Tämä asettaa suuria haasteita kuntien organisointi- ja koordinoitavuudelle sekä hallintasuhteiden johtamiselle.

Hallinta vs. hallinto

Yksi tärkeä tekijä koko hallinnan käsitteen taustalla on ollut tarve löytää 'hallintoa' (engl. government) laajempi ja dynaamisempi käsite. Itse asiassa näiden käsitteiden perusluonteessa on jo sellaisenaan tärkeä ero. *Hallinto* viittaa yhtäältä julkisyhteisöjen muodostamaan institutionaalisesti järjestettyyn kokonaisuuteen ja toisaalta hallinnollisten tehtävien muodostamaan kokonaisuuteen, kun taas *hallinta* viittaa monitoimijakentän suhteiden hoitamiseen ja siten siis lähinnä toimintoon tai prosessiin. (Jessop 1998, 30.)

Vaikka joissain yhteyksissä hallinnon ja hallinnan käsitteitä on käytetty jopa synonyymeinä, niillä on tosiasiallisesti tärkeitä sisällöllisiä eroja. Näitä eroja voidaan havainnollistaa seuraavanlaisen käsitteiden ideaalityyppitarastelun avulla (Anttiroiko & Jokela 2002, 130):

	Hallinto (Government)	Hallinta (Governance)
1. Valtaulottuvuus	Julkisen sääntely- ja pakko- vallan käyttö	Kehittämisen- ja aloitevallan käyttö
2. Hallinnon päätehtävä	Kollektiivisten päätösten toimeenpano	Kollektiivisten kehittämis- pyrkimysten toteuttaminen
3. Tehtäväluepainotus	Viranomaistehtävä	Kehittämistehtävä
4. Organisointiperiaate	Hierarkia	Verkosto
5. Julkisyhteisö toimijana	Toteuttaja	Koordinoija
6. Näkökulma prosesseihin	Hallinnon sisäiset prosessit	Hallinnon ulkoiset suhteet
7. Resurssiulottuvuus	Hallinto-organisaation omat resurssit	Koko yhteisön ja toiminta- ympäristön resurssit
8. Kansalaisten rooli	Alamainen	Aktiivinen toimija
9. Suhde yrityselämään	Sääntelyn kohde	Kumppani

Muistutettakoon tässä, että hallinto tai julkinen hallinto ovat sinänsä aivan yhtä tärkeitä käsitteitä kuin ennenkin. Julkinen hallinto on edelleenkin kaikissa kehittyneissä maissa ratkaisevan tärkeä instituutio, joka on ehdoton edellytys esimerkiksi tasa-arvon toteuttamiselle, hyvinvoinnin jakamiselle, tiettyjen julkishyödykkeiden tuottamiselle (esim. maanpuolustus) tai kansallisen kilpailukyvyyn vahvistamiselle. Se, mikä on muuttumassa, on julkisyhteisöjen toimintatapa. Tätä on pyritty havainnollistamaan nimenomaan hallinnan käsitteellä. Samalla tämä käsitteellinen siirtymä toki kertoo siitä, että 'hallinto' ymmärretään nykymuodossaan eri tavalla kuin mitä se ymmärrettiin byrokraattisen perinteen tai perinteisen hyvinvointivaltio-perinteen näkökulmasta. Uuden hallinta-ajattelun omaava hallinto toimii dynaamisesti ja kehittämisorientoituneesti erotuksena vanhasta kontrolli-orientoituneesta hallinnosta.

Hallinnan käsitteen eri merkityksiä

Hallinnan käsite saa erilaisia sisältöjä ja tulkintoja eri yhteyksissä. Edellä on jo viitattu siihen, miten se on käsitteellistetty politiikan ja hallinnon tutkimuksen piirissä. Hallintaan viitataan kuitenkin muissakin yhteyksissä, joten lienee paikallaan hahmottaa tämän käsitteen eri käyttötapoja. Hyvän kuvan näistä erilaisista hallinnan käsitteen käyttötavoista tarjoaa seuraava Hirstin (2000, 14–19) esittämä jäsenitys:

- 1) Hallinta 'hyvän hallintatavan' (good governance) merkityksessä eli lähinnä siinä mielessä kuin esimerkiksi kansainväliset kehittäjäorganisaatiot kuten OECD ovat sen mieltäneet.
- 2) Hallinta 'kansainvälisenä hallintana' (international governance), mikä ilmentää valtiovallan roolin heikkenemistä ja hallinnan kentän monimuotoistumista.
- 3) Hallinta 'yhtiöiden hallintana', mihin viitataan yleensä suomenkielisesäkin kirjallisuudessa käsitteellä *corporate governance*. Se viittaa yritysten institutionaalisiin toimenpiteisiin kontrolli- ja vastuusuhteiden ja avoimuuden määrittämiseksi.

- 4) Hallintauutena julkisyhteisöjen hallintatapana (new public governance). Tämä toimintamalli syntyi 1980-luvulla uuden julkisjohtamisen (*New Public Management*) leviämisen myötä. Olennaista siinä on markkina- ja asiakaslähtöisyyden omaksuminen julkisyhteisöjen johtamisessa.
- 5) Hallinta yleisessä merkityksessään 'uusina koordinoitukäytäntöinä', joita toteutetaan verkostojen, kumppanuussuhteiden ja keskusteluperustaisten yhteistyömuotojen avulla pyrkimyksenä resurssien kokoaminen, avaintoimijoiden kapasiteetin hyödyntäminen ja sosiaalisen pääoman kasvattaminen.

Kun hallinnasta puhutaan *kunnallishallinnon* näkökulmasta, hallinta ymmärretään lähinnä kuntien soveltamana uutena hallintatapana. Samalla tosin hallinnan käsitteelle luonteenomaisella tavalla huomiota kiinnitetään hyvän hallinnan periaatteisiin samoin kuin koko hallinnan kenttään kaikkine sektoreineen ja hallintotasoineen ja erilaisine sidosryhmäsuhteineen. Muutoinkin uuden julkisjohtamisen sijaan hallinta-ajattelu nojaa yhä vahvemmin yhteisölliseen näkökulmaan, jossa uudelle julkisjohtamiselle tunnusomaiset puhtaan tekniset ja sopimus pohjaiset markkinaperusteiset ratkaisut ovat tekemässä tilaa kunnallispoliittisemmin orientoituneelle koalitio- ja kumppanuussuhteiden rakentamiselle ja yhdyskunnan kaikkia panostenhaltijoita huomioonottavalle ”inklusiiviselle” ja demokraattiselle hallintamallille (vrt. Reddel 2002).

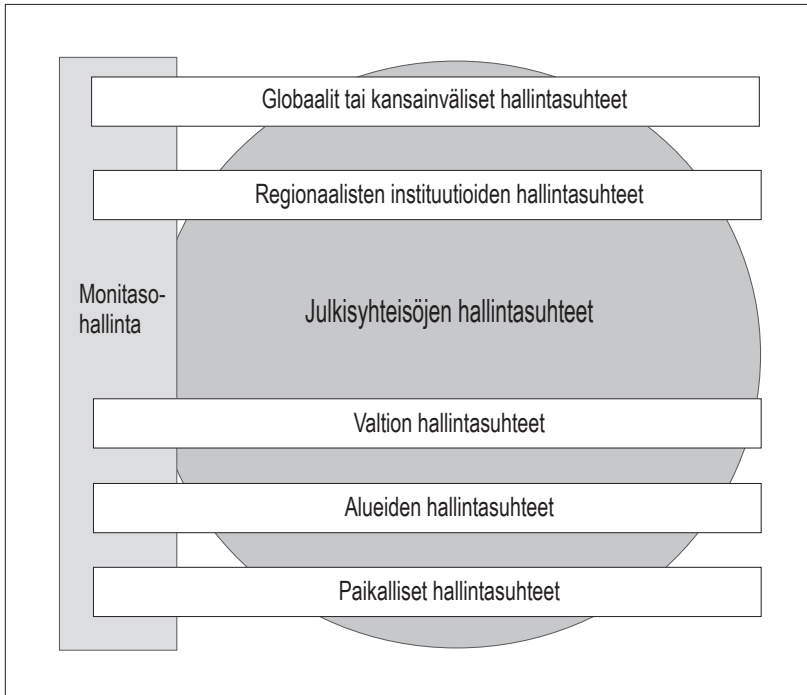
Hallinnan käsitteen kaksi pääulottuvuutta

Hallinnan käsitteellä on kaksi pääulottuvuutta: horisontaalinen ja vertikaalinen. *Horisontaalinen ulottuvuus* viittaa erilaisiin toimijoihin – julkisyhteisöt, yritykset, järjestöt, säätiöt, kansalaisryhmät, kansalaiset – jotka tietyllä institutionaalisella tasolla tekevät yhteistyötä ja toimivat yhdessä edistääkseen intressejään. Tämä viittaa käytännössä institutionaalisen tason toimijakentän muodostumiseen globaalilla, makroregionaalilla, kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Kullakin tasolla on omat luontaiset suhteensa, mikä viittaa esimerkiksi siihen,

- miten esimerkiksi johtavat valtiot, kansainväliset organisaatiot ja suur-
talousalueet pyrkivät tekemään globaalisti vaikuttavia linjauksia (Hirst
& Thompson 1999)
- miten regionaaliset instituutiot, suur-
talousalueet ja vapaakauppa-alueet
muotoutuvat ja miten varsinkin kyseisen alueen valtiot, suuryritykset
ja korporatistiset instituutiot tekevät yhteistyötä talousalueen puitteis-
sa. Esimerkiksi Euroopan unioni on tällainen ”makroregionaalinen”
yhteisömuodoste. (Hirst & Thompson 1999, 228–255),
- miten valtiot luovat kehittämis- ja politiikkaverkostoja kansallisten
kehittämisorganisaatioiden, tutkimuslaitosten ja johtavien suuryritysten
kanssa ja synnyttävät siten uusia hallinnan keinoja sopeuttaakseen
kansallista teollisuutta globaaliin kilpailun olosuhteisiin (Weiss 1999),
- miten aluehallinto pyrkii luomaan alueellisia kehittämisverkostoja
(Amin & Thrift 1999) ja
- miten paikallistasollakunnat hoitavat yhteyksiään paikalliseen elinkeino-
elämään, järjestöihin ja muihin paikallisiin toimijoihin (Blakely 1989;
Pratchett & Wilson 1996).

Näistä muodostuvat itse asiassa hallinnan perustasot. Institutionaalisessa mielessä ylimmällä eli *globaalin* hallinnan tasolla yhteisiä asioita hoidetaan globaalin tai kansainvälisen hallintajärjestelmän puitteissa, jossa keskeinen rooli on johtavilla kansallisvaltioilla (USA, Ranska, Saksa, Iso-Britannia jne.) ja niiden liittoutumilla (G3, G7 ym.), kansainvälisillä organisaatioilla (YK, IMF, OECD jne.) sekä regionaalisilla instituutioilla. *Regionaaliset instituutiot* muodostavat omine hallintasuhteineen tätä alemman tason (EU, ASEAN, NAFTA, Mercosur ym.). *Yhteiskunnalliset hallintasuhteet* jäsenyivät yleensä ennen kaikkea valtioiden puitteissa. Päähuomio on yleensä ollut valtion kyvyssä edistää talouden sovittautumista globaalin kilpailun olosuhteisiin. *Alue- ja paikallistaso* muodostaa kaksi alinta hallinnan tasoa. Niiden hallintasuhteet liittyvät alueyhteisön päätöksentekoon, palvelujen järjestämiseen sekä kehittämistoimintaan.

Hallinta ei tapahdu aina tietenkään niin, että toimitaan yhdellä ja samalla tasolla, esimerkiksi kansallisesti tai paikallisesti. Oikeastaan päinvastoin,



Kuvio 5.
Julkisyhteisöjen hallintasuhteet

hallintasuhteet koskevat yhä useammin nimenomaan eri tasoilla toimivien organisaatioiden suhteita. Hallinnan käsitteen *vertikaalinen ulottuvuus* kuvaa juuri näitä eri institutionaalisten tasojen välisiä hallintasuhteita, jossa esimerkiksi paikallistason toimijat neuvottelevat kehittämishankkeista vaikkapa valtiovallan, kansainvälisten yritysten ja Euroopan unionin edustajien kanssa. Poliittis-hallinnollisten prosessien osalta tällaisiin vertikaalisiin suhteisiin viitataan yleensä käsitteellä monitasohallinta (*multi-level governance*). Samainen vertikaalinen ulottuvuus tulee esiin myös federalististen järjestelmien yhteydessä, jossa joudutaan tarkastelemaan liittovaltion, osavaltioiden, alueiden ja kuntien välisiä hallinnollisia suhteita.

Kunnan hallintasuhteiden kenttä

Kunnat joutuvat poliittisen prosessin, palvelujen järjestämisen ja kehittämistehtävänsä toteuttamisen yhteydessä toimimaan useiden eri toimijoiden kanssa, mikäli ne haluavat hyötyä näiden erityisosaamisesta ja muista resursseista. Kunnan *hallintasuhteiden kenttä* voidaan jakaa kolmeen pääulottuvuuteen: (a) kuntaorganisaation sisäiset hallintasuhteet, (b) paikallisten hallintasuhteiden kenttä sekä (c) yli paikallisten hallintasuhteiden kenttä. Paikallisten ja yli paikallisten hallintasuhteiden kentällä kunnat joutuvat tekemisiin yritysten, järjestöjen ja kansalaisryhmien sekä muiden julkisyhteisöjen kanssa. Perussuhteina voidaan pitää yhtäältä kunnan suhdetta kunnan jäseniin (erityisesti asukkaisiin) sekä toisaalta kunnan suhdetta valtioon.

Kuntaorganisaation sisäisten hallintasuhteiden kysymyksistä on keskusteltu jo vuosikymmeniä. Tähän liittyvät kysymykset voidaan rinnastaa yrityselämässä laajasti keskustelua herättäneeseen *corporate governance*-teemaan. Siinä käsitellään osakkeenomistajien, yhtiön johdon ja työntekijöiden välisiä suhteita. Samassa mielessä voidaan puhua myös kuntien sisäisistä hallintasuhteista, joissa erityistä huomiota kiinnitetään poliittisten päätöksentekijöiden, johtavien viranhaltijoiden ja kunnan työntekijöiden välisiin suhteisiin ja niihin liittyviin avoimuuden, vastuunjaon ja luottamuksen kysymyksiin.

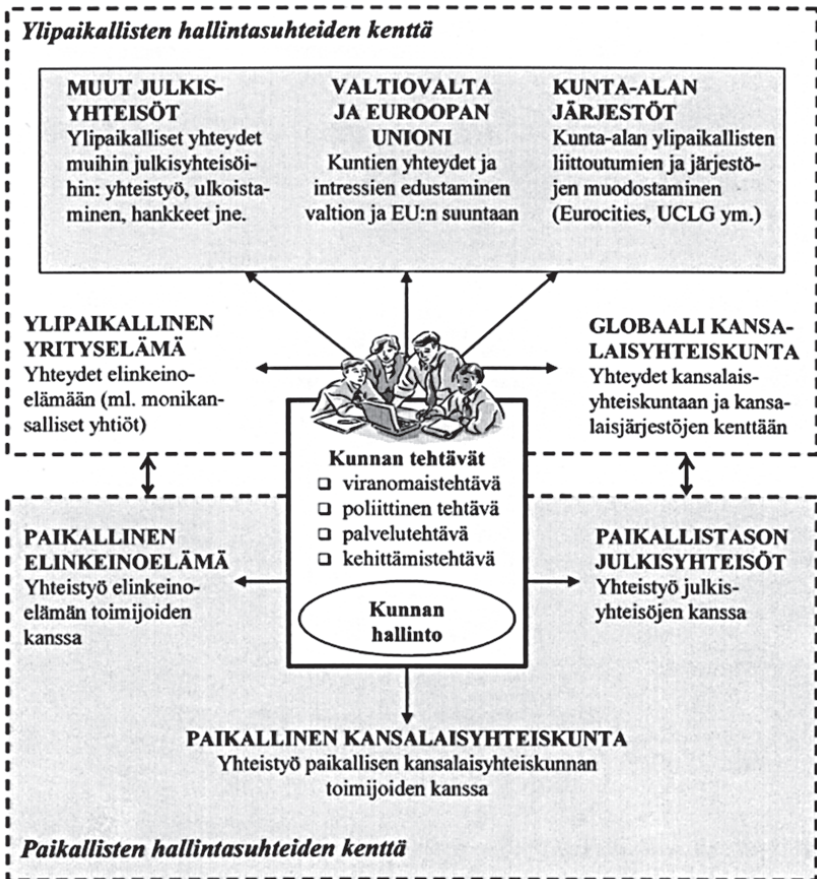
Paikallistason hallintasuhteiden kenttään kuuluvat ne yhteistyösuhteet, joita kunnat rakentavat suhteessa paikkakunnan yrityselämään, asukkaisiin, paikallisiin järjestöihin sekä paikkakunnalla toimiviin julkisyhteisöihin (esim. valtion paikallishallinto). Kuntien näkökulmasta olennaista on yhteisen kehittämistahdon luominen ja vahva sosiaalinen pääoma. Kuten sanottu, tällä tasolla tärkein suhde muodostuu kunnan ja asukkaiden välille, mikä kytkeytyy nykykeskustelussa ennen muuta *osallisuuden* teemaan, jota on käsitelty jo edellä ja johon palataan vielä luvussa 3.5. Luonnollisesti myös paikallisilla institutionaalisilla yhteyksillä kunnan, yritysten, järjestöjen ja muiden julkisyhteisöjen välillä on suuri kehittämispoliittinen merkitys.

Ylipaikallisten hallintasuhteiden kenttä on luonnollisesti kirjava ja laaja ulottuessaan kansalliselta kansainväliselle tasolle. Tällä tasolla tärkein institutionaalinen suhde on *kunta–valtio-suhde*, joskin myös kuntien suhde Euroopan unioniin on muodostumassa yhä tärkeämmäksi. *Kunta–valtio-suhde* on muuttumassa yhä sopimus pohjaisemmaksi ja kehittämisorientoituneemmaksi. On jopa väitetty, että hallinnan näkökulmasta valtion toiminta on tullut yhä laskelmoivammaksi ja arvaamattommaksi, jolloin yhteiskuntavastuu on tosiasiallisesti siirtynyt yhä enemmän kuntien harteille (vrt. Turkkila 2002, 52–53. Ks. valtion ja kuntien neuvottelujärjestelmästä Mäki-Lohiluoma & Oulasvirta 2000).

Kuntien hallintasuhteita jäsentää kuvio 6 seuraavalla sivulla.

Pratchettin ja Wilsonin (1996, 3) mukaan kuntien hallintasuhteet heijastelevat nimenomaan julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden yhteistyön lisääntymistä: ”*Local authorities are increasingly working alongside other public, private and voluntary sector organisations in providing services for a locality*” [Kunnat toimivat yhä enemmän yhteistyössä muiden julkisen, yksityisen ja vapaaehtoissektorin organisaatioiden kanssa tuottaessaan paikkakunnalla tarvittavia palveluja]. Pyrkimys on erikoistumisen, organisointitapojen tehokkuuden, resurssien monipuolisuuden ja erilaisiin neuvottelumekanismeihin perustuvan koordinoinnin avulla tuottaa järjestelmätason hyötyjä ja synergiaetuja paikallisyhteisölle ja sitä kautta myös koko yhteiskunnalle. Tässä kokonaisuudessa kuntien koordinoiva, ohjaava ja mahdollistava rooli on ratkaisevan tärkeä (Anttiroiko & Jokela 2002).

Todettakoon hallinnan kentän jäsenyyksen osalta, että yleensä ‘hallinnan’ käsite liitetään julkisyhteisöjen osalta nimenomaan kunnan ulkoisten suhteiden hoitamiseen. Postmodernin aikakauden hallinta tapahtuu ennen muuta monitasoisten yhteistyö-, verkosto- ja kumppanuussuhteiden kautta. Näitä uuden hallintatavan piirteitä käsitellään lyhyesti seuraavaksi.



Kuvio 6.
Kunnan hallintasuhteiden perusjäsenitys

Uuden paikallisen hallintatavan piirteet

Uutta paikallista hallintatapaa luonnehtii viisi erityispiirrettä (vrt. Felbinger & Holzer 1999 ja Weiss 1999):

- Toimijakentän laajuus ja monipuolisuus
- Verkostomaisuus
- Monitasoisuus
- Monitoimialaisuus
- Katalyyttisyys

Laaja toimijakenttä viittaa siihen, että kunnat sen enempää kuin muutkaan julkisyhteisöt eivät toimi erillään muusta yhteiskunnasta, vaan joutuvat suhteuttamaan toimintansa koko julkisen ja yksityisen sektorin toimijakenttään. *Monitasoisuus* on ollut edellä jo esillä. Se viittaa eri institutionaalisilla tasoilla tapahtuvaan yhteistyöhön ja kumppanuuteen (monitasohallinta). *Monitoimialaisuus* kuvaa sitä, että hallinnon eri sektorit tai hallinnonalat (terveystoimi, sosiaalityö, koulutoimi, tekninen sektori jne.) tekevät keskinäistä yhteistyötä yhä enemmän. Tästä on selvää näyttöä kuntien palvelutuotannon eri aloilla (ks. esim. liikuntatoimen osalta Seppälä 2002). Monitoimialaisuus edellyttää poikkihallinnollista koordinoitua ja kehittämisnäkemystä ja kytkeytyy sitä kautta itse asiassa konsernijohtamisen ideaan. *Verkostomaisuus*, kuten jo edellä todettiin, viittaa dynaamiseen organisoitumiseen, jossa toimintaa ei määritetä hierarkkisesti eikä käskysuhteiden pohjalta, vaan vapaaehtoisesti rakentuvan yhteistyön pohjalta. Uutena piirteenä nousee yhä vahvemmin esiin *katalyyttisyys*. Se tarkoittaa kuntien osalta sitä, että ne pyrkivät saavuttamaan kehittämistavoitteensa yhä enemmän tukeutumalla yli paikallisiin liittoutumiin ja verkostoihin ja laajentamaan toimintakenttäänsä yli oman paikkakunnan rajojen. Globaalissa maailmassa paikkakuntienkin on pyrittävä hyödyntämään laajenevia globaaleja pääoman, osaamisen ja hallinnan ”virtoja”, mikä onnistuu vain tukeutumalla katalyyttisiin toimintaperiaatteisiin (ks. Weiss 1999, 209 ja Castells 1989).

Uusi paikallinen hallintatapa rakentuu ennen muuta yhteistyö-, verkosto- ja kumppanuussuhteiden varaan.

- *Tapauskohtainen eli ad hoc -yhteistoiminta* voi tapahtua monissa eri muodoissa. Hallinnan näkökulmasta tällaisessa toimintamallissa on

kysymys sellaisesta tapauskohtaisesta ja usein projektiluonteisesta yhteistoiminnasta, jonka avulla pyritään saavuttamaan yhteistyölle asetetut tavoitteet ilman muodollista sopimusta.

- *Sopimus pohjainen yhteistoiminta* perustuu edellisestä poiketen muodollisiin sopimuksiin. Näitä voidaan tehdä sekä kuntien kesken että kuntien ja yksityisten organisaatioiden välillä. Tällaisia ovat esimerkiksi ostopalvelusopimukset, joita kunnat käyttävät yhä enemmän järjestäessään palveluja kuntalaisille.
- *Verkostot* ovat löyhiä yhteenliittymiä, joihin toimijat liittyvät vastavuoroisuuden periaatteella edistääkseen omia tarkoituksiaan. Kunnat joutuvat määrittämään uusissa olosuhteissa roolinsa verkostojen solmukohtina ja avaintoimijoina (vrt. Warren & Weschler 1999, 125). Verkostojen toiminta on yleensä pysyvämpää kuin esimerkiksi yksittäisen projektin läpivieminen ja ne saattavat olla alueellisesti hyvin hajanaisia.
- *Kumppanuus (partnership)* on verkostoja tiukemmin säänneltyä sopimuksellista yhteistyötä. Erityisesti julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusmallit eli *Public-Private Partnership (PPP)* -mallit perustuvat yksityisen ja julkisen sektorin toimijoiden intressien yhdistämiseen. Kumppanuusmalli perustuu selkeään vastuiden ja tehtävien jakoon ja siitä sovitaan yksityisoikeudellisella sopimuksella. Tällaisia toimintamuotoja voidaan soveltaa erityisesti erilaisiin mittaviin kehittämishankkeisiin, kuten monitoimitalon rakentamiseen tai vastaavaan rakennushankkeeseen. (Anttiroiko & Jokela 2002, 143.)

Uuden paikallisen hallintatavan koordinoititapana on usein korostettu nimenomaan *verkostoja* (ks. Rhodes 1991) ja johtamisvälineeksi on vastavasti esitetty verkostojohtamista (ks. Kickert, Klijn & Koppenjan 1997). Todettakoon taustaksi, että yhteiskuntaelämän pääkoordinoititapoja ovat hierarkiat, markkinat ja verkostot. Williamsonin (1975) mukaan markkinoihin nojaava hallinta perustuu hintoihin, kilpailuun ja sopimuksiin,

joiden avulla osapuolet ovat tietoisia velvollisuuksistaan ja oikeuksistaan. Vastaavasti hierarkiaan nojaava hallinta tuo osapuolet vaihtosuhteeseen kolmannen osapuolen kontrollin ja vaikutusvallan vuoksi. Sen sijaan *verkostoissa* suhteen muodostuminen perustuu riippuvuuksiin (esim. Pfeffer & Salancik 1978) ja sen pysyvyys nojaa luottamukseen, diplomatiaan ja neuvoteltuun järjestykseen.

Rhodesin (1996 ja 1997) mukaan hallinta viittaa itseorganisoituihin organisaatioiden välisiin verkostoihin, joilla on seuraavia ominaisuuksia:

- 1) Organisaatioiden välinen riippuvuus. Hallinta (governance) on laajempi kuin hallinto (government), koska sen piiriin kuuluu myös muita kuin julkisyhteisöjä. Rajat julkisen, yksityisen ja vapaaehtoissektorin välillä haalenevat.
- 2) Jatkuva vuorovaikutus verkoston toimijoiden välillä, jonka aiheuttaa tarve vaihtaa resursseja ja neuvotella yhteisistä tavoitteista.
- 3) Peliä muistuttavat vuorovaikutussuhteet, jotka perustuvat luottamukseen ja verkostossa hyväksytyihin sääntöihin.
- 4) Huomattava autonomia suhteessa valtiovaltaan. Verkostot eivät ole tilivelvollisia valtiolle, vaan ne ovat itseorganisoituvia. Vaikka valtiolla ei ole mitään erityisasemaa verkostoissa, se voi vaikuttaa niihin ja osittain ohjata niitä.

Hyvä hallintakapasiteetti menestymisen edellytyksenä

Kun kunnat pyrkivät optimoimaan kasvu-, kehitys- ja kilpailutekijöiden paikalliset yhteisvaikutukset, ne joutuvat pohtimaan eri sidosryhmien merkitystä oman kehittämisspolitiikkansa kannalta. *Paikallisyhteisö* tarjoaa sellaisenaan laadullisia kehitystekijöitä, aktiivista toimijuutta ja sitoutumista sekä paikallistuntemusta. Kuntien *ulkoiset suhteet* suuryrityksiin, valtiovaltaan, Euroopan unionin toimielimiin ja kuntien omiin kansainvälisiin verkostoihin ja liittoutumiin tarjoavat puolestaan taloudellisia resursseja, erityisosaamista ja kontekstittietämystä. Kuntien kehittämisspolitiikan on-

nistuminen edellyttää siten sekä paikallisten että yli paikallisten hallintasuhteiden menestyksellistä hoitamista. (Anttiroiko & Jokela 2002.)

Kaikkein vahvimman perustan kunnat saavat hallintasuhteiden hoitamiseksi, jos ne

- 1) tukeutuvat paikallisyhteisöön ja
- 2) luovat toimivia kehittämisverkostoja.

Tukeutuminen paikallisyhteisöön tai paikalliseen kansalaisyhteiskuntaan on tärkeää jo sen vuoksi, että kuntien toiminnan viimekätinen oikeutus ja hyväksyntä perustuu siihen, miten kunnan jäsenet hyväksyvät kuntien toiminnan. Tämä tarkoittaa ennen kaikkea hyväksynnän hakemista toteutettavien toimenpiteiden tavoitteille ja niiden rinnalla myös keskeisille strategisille toimenpiteille ja toimintatavoille. Toisaalta kuntien täytyy yhä enemmän ajaa etujaan alueellisella, kansallisella ja kansainvälisellä tasolla, mikä korostaa entisestään kehittämisverkostojen luomisen tärkeyttä. Verkostoyhteistyö mahdollistaa tiedon jakamisen ja allianssien muodostamisen, jolloin paikallistason kehittämistoimintaa voidaan kehittää aikaisempaa reflektiivisempään ja katalyyttisempaan suuntaan. (vrt. Castells 1989, 352–353.)

Lähteet

- Amin, Ash & Thrift, Nigel (eds.) (1995) *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*. Oxford University Press, 1994, paperback 1995.
- Anttiroiko, Ari-Veikko & Jokela, Tuija (2002) Kuntien paikalliset hallintasuhteet. Teoksessa *Kuntien oikeus itsehallintoon*. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista, s. 129–151. Toim. Aimo Ryyänen. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Finnpublishers.
- Blakely, Edward J. (1989) *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*. Sage Library of Social Research, Vol. 168. SAGE.
- Castells, Manuel (1989) *The Informational City. Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process*. Oxford: Blackwell.
- Emery, F.E. & Trist, E.L. (1965) The casual texture of organizational environments. *Human Relations* 18, 21–32.. Berkeley, CA.

- Felbinger, Claire L. & Holzer, Marc (1999) Public Administration in transformation: Three global challenges. *International Review of Public Administration*, 1999, Vol. 4, No. 2, pp. 3–11.
- Haveri, Arto (2000) Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. ACTA-sarja, 124. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Held, David (1997) *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. 1995, Reprinted 1996, 1997. Cambridge, UK: Polity Press.
- Hirst, Paul (2000) *Democracy and Governance*. In Jon Pierre (ed.) *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Ch. 2, pp. 13–35. Oxford: Oxford University Press.
- Hirst, Paul & Thompson, Grahame (1999) *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance*. First printed 1996. Second edition 1999. Cambridge, UK: Polity Press.
- Jessop, Bob (1998) The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, 155, Vol. L, No. 1, March 1998, Governance
- Kickert, E.-H. Klijn & J.F. Koppenjan (eds.). (1997) *Managing Complex Networks*. London: Sage. 1–13
- Kurunmäki, Kimmo (1999) Hajautuvat politiikan paikat – yhtäläistyvät kaupunkipoliitiikat. Kaupunkisuunnittelu poliitikkojen toteuttajana Berliinissä. *Politiikka* 41:1, 40–51.
- Mäki-Lohiluoma, Kari-Pekka & Oulasvirta, Lasse (toim.) (2000) *Tuleeko neuvottelemalla tulosta? Valtion ja kuntien neuvottelujärjestelmä*. Tampere: Tampere University Press.
- Oksanen, Antero (2002) Muuttavatko markkinat kuntien toimintatapoja. Palvelujen toteuttaminen uusien haasteiden edessä. Teoksessa *Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista*, s. 72–97. Toim. Aimo Ryyänen. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Finnpublishers.
- Pfeffer, J. Salancik, G. (1978). *The External Control of Organization: A Resource Dependency Perspective*. Harper & Row. New York.
- Pierre, Jon (2000) Introduction: Understanding Governance. In Jon Pierre (ed.) *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, pp. 1–10. Oxford: Oxford University Press.
- Pratchett, Lawrence & Wilson, David (1996) *Local Democracy and Local Government*. Macmillan.
- Reddel, Tim (2002) Beyond Participation, Hierarchies, Management and Markets: 'New' Governance and Place Policies. *Australian Journal of Public Administration* 61(1): 50–63.

- Rhodes, R. (1991). Policy Networks and Sub-central Government. In: Thompson, Grahame & Frances, Jennifer & Levacic, Rosalind & Mitchell, Jeremy eds. (1991). Markets, hierarchies & networks. The cooperation of social life. SAGE Publications.
- Rhodes, R. (1996). The New Governance. Governing without Government. *Political Studies*, 44(4): 652–667.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Seppälä, Vesa-Matti (2002) Yhteisellä tuloksiin. Liikuntatoimi – yhteistyössä yli toimintarajojen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Turkkila, Ilona (2002) Kunnat valtion asialla. Tapaustutkimus valtiolta kunnille siirtyneistä vastuista. Sacta nro 148. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Warren, Michael A. & Weschler, Louis F. (1999) *Electronic Governance on the Internet*. In G. David Garson (ed.) *Information Technology and Computer Applications in Public Administration: Issues and Trends*. Hershey, USA – London, UK: Idea Group Publishing.
- Weiss, Linda (1999) *The Myth of the Powerless State. Governing the Economy in a Global Era*. Reprint. Cambridge, UK: Polity Press.
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies – Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.

3.2. Kuntien julkis- ja yksityisoikeudellinen yhteistyö

Kunnat ovat perinteisesti hoitaneet tehtäviään yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa, joten kuntien yhteistyö ei ole uusi ilmiö. Hyvinvointivaltion kehitys ja sitä seurannut kuntien laaja vastuu julkisten tehtävien hoitamisesta on tehnyt yhteistyöstä suorastaan välttämätöntä. Kun nyt keskustelua käydään *kunta- ja palvelurakenteen* uudistamisesta, painotuseroja näyttää olevan siitä, pitäisikö keskiössä olla kuntarakenteen vai palvelurakenteen uudistamisen. Kuntarakenne ja palvelujen tuottamisen mallit liittyvätkin läheisesti toisiinsa, jopa niin, että kuntajaotuksen muutokset ja kuntien välinen yhteistyö palvelujen tuotannossa mielletään joskus toistensa vaihtoehtoiksi. Tosiasiassa kuntien välistä yhteistyötä tarvitaan kaikissa malleissa, vaikka yhteistyön määrä voi valittavasta mallista riippuen vaihdella huomattavastikin.

Kuntien välinen yhteistoiminta on volyymiltaan mittavaa. Suomalaisen kuntien tehtäväkenttä ylittää suuresti Pohjoismaiden ulkopuolisen Euroopan maiden tehtäväkokonaisuudet ja näitä tehtäviä hoitavat väestöltään ja alueeltaan kovin erisuuruiset kunnat. Vaikka kuntien yhteistoiminnan muodot ja määrä vaihtelevat suuresti eri maissa, sitä ei missään taida olla niin *runsaasti ja monipuolisesti organisoituna* kuin Suomessa. Tämän on katsottu selittyvän osin sillä, että Suomessa ei ole maakunnallista itsehallintoa (Pihlajaniemi 2006, 35).

Kunnat harjoittavat yhteistyötä *monella eri tasolla*: paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti. *Valtakunnan tason* lakiin perustuvia yhteistyöjärjestöjä ovat mm. kunnallinen eläkelaitos, kunnallinen työmarkkinalaitos ja kuntien takauskeskus. Alue- ja paikallistasolla toimivat pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta, maakuntien liitot ja hoitoalan pakolliset kuntayhtymät sekä kokeiluhankkeena Kainuun maakuntahallinto. Lakiin perustuvana yhteistyömuotona voidaan mainita kahdeksaa kokeilualuetta koskeva seutuyhteistyökokeilu (laki seutuyhteistyökokeilusta 560/2002). Valtio on edistänyt kuntien seudullista yhteistyötä mm. aluekeskusohjelman sekä seutukuntien tukihankkeen kautta.

Kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseen liittyen (PARAS-hanke) poliittisten puolueiden välillä on 28.06.2006 hyväksytty sopimus, jonka tarkoituksena on saada aikaan (puite)laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta. Uudistuksen toteuttamisen keinoina mainitaan *kuntarakenteen vahvistaminen kuntia yhdistämällä* ja *palvelurakenteen vahvistaminen* koaamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa.

Lakiin perustuvan yhteistyön lisäksi kunnat toimivat yhteistyössä myös vapaaehtoisuuden pohjalta. Yksityisoikeudellisia yhteisöjä käytetään kuntien yhteistoiminnan koordinointiin, erilaisten edunvalvontatehtävien hoitamiseen sekä elinkeinojen kehittämiseen. Esimerkkeinä voidaan mainita kuntien yhteistyö kehitysyrityksissä ja yrityspalveluyhtiöissä. Valtakunnallisella tasolla kuntien edunvalvonnasta huolehtii yksityisoikeudellinen yhdistys, Suomen Kuntaliitto ry. Finlands Kommunförbund r.f, jossa kaikki Suomen kunnat ovat jäseninä. Yksityisoikeudelliseksi yhdistykseksi se on sikäli erikoislaatuinen, että se mainitaan noin 50 laissa, joissa on säädetty kuntien keskusjärjestön edustuksesta valtion toimielimissä (Harjula – Prättälä 2001, 471). Kuntaliiton perustamiseen liittyvistä järjestelyistä on säädetty laki (222/1993).

Palveluja tuotetaan kunnissa monella eri tavalla. Samallakin toimialueella on käytössä hyvin erilaisia tapoja organisoida palvelutuotantoa (Ks. Siitonen – Martikainen, 2002, 134). Yhteistyötä on harjoitettu kuntayhtymissä ja toisten kuntien kanssa on perustettu yhteisiä virkoja. Myös yhtiöittäminen on yleistynyt ja käytössä ovat olleet mm. kunnan oma osakeyhtiö, kuntien yhteinen osakeyhtiö tai yksityinen osakeyhtiö. Ostopalvelut ovat vakiintuneet ja palveluseleiden käyttö on lisääntymässä. Kunnan ja yksityisten toimijoiden, yhteisöjen ja yritysten välisistä lisääntyvistä pitkäaikaisista ja monipuolisista yhteistyösuhteista on käytetty käsitteitä kumppanuus tai julkinen–yksityinen-yhteistyö (JYY).

Kuntien yhteistyön muodot luokitellaan perinteisesti *julkisoikeudellisiin* ja *yksityisoikeudellisiin* toimintamuotoihin. Julkisoikeudellinen yhteistyö tarkoittaa lakiin perustuvaa yhteistyösuhdetta, jonka avulla tuotetaan

julkisia, yleensä lakisääteisiä palveluja. Palvelujen ohella yhteistyö voi koskea myös muuta viranomaistoimintaa. Toimijoina ovat yleensä kaksi tai useampia julkisyhteisöjä. Toiminnasta ja sen muodoista on säädetty joko kuntalaisissa tai erityislaissa. Julkisyhteisön päätöksistä voi valittaa hallinto-oikeuteen ja julkisoikeudelliset riidat käsitellään hallintoriita-asioina hallinto-oikeuksissa. Kuntien yksityisoikeudellisella yhteistyöllä tarkoitetaan kuntien harjoittamaa vapaaehtoista yhteistoimintaa lähinnä yleisen toimialan puolella. Yhteistyötä tehdään usein myös yksityisten toimijoiden kanssa. Yksityisoikeudellisia asioita koskevat riidat käsitellään yleisen lainkäytön puolella, ensiasteessa käräjäoikeuksissa. Rajanveto julkis- ja yksityisoikeudellisiin toimintamuotoihin voi yksittäistapauksissa olla vaikeaa toimintojen sijoittuessa ns. ”harmaalle vyöhykkeelle”.

Tässä luvussa kuntien julkis- ja yksityisoikeudellista yhteistyötä, yhteistoiminnan muotoja ja yhteistoiminnan rajoja tarkastellaan oikeudellisesta näkökulmasta. Oikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna kuntien toimintamuodoissa tapahtunut kehitys antaa aiheutta erityiseen tarkkaavaisuuteen. Käyttäessään uusia toimintatapoja, mm. sopimuksia ja yhtiöitä, kunta joutuu ottamaan huomioon markkinaehtoisten toimintatapojen logiikan ja niitä koskevan sääntelyn. Keskeisiä käsitteitä ja periaatteita ovat silloin esimerkiksi sopimusvapaus, kilpailuneutraliteetti ja liikesalaisuuksien suoja. Kuntien toimintaa kuitenkin säätelee myös julkisoikeudellinen normisto. Kunnan on otettava toiminnassaan huomioon hallinnon lainalaisuuden periaate. Uusia toimintatapoja käytettäessä on erityisesti otettava huomioon julkisten hankintojen kilpailuttamisvelvollisuus ja hyvän hallinnon takeiden kuten avoimuuden turvaaminen. Kuntien toiminnassa myös ihmisten perusoikeuksien toteuttaminen on tärkeää. Kunnallinen itsehallinto asukkaiden itsehallintona ja siihen liittyvät odotukset osallisuudesta ovat niin ikään merkityksellisiä. Näihin seikkoihin liittyvät jännitteet ovat taustalla, kun seuraavassa tarkastellaan kuntien julkis- ja yksityisoikeudellisen yhteistyön muotoja.

Kuntien yhteistyö ja perustuslaki

Suomen perustuslaissa (731/1999) säädetty kuntien yhteistyöhön liittyvät säännökset koskevat 1) kunnallista itsehallintoa, 2) hallintotehtävien siirtämistä yksityisille ja 3) perusoikeuksia ja niiden turvaamista.

Kunnallinen itsehallinto, yhteistyö ja toimintojen ulkoistaminen

Perustuslain 121 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. *Tällöin keskeinen kysymys on, missä määrin kunnan tehtäviä voidaan siirtää kuntayhtymälle tai muulle kunnasta erilliselle organisaatiolle loukkaamatta kunnan itsehallinnollista asemaa.* Toimintakulujen jakaantumasta päätellen kunnat hoitavat tällä hetkellä noin neljänneksen tehtävistään kuntayhtymissä ja kuntien välinen yhteistoiminta kattaa nykyisin jo yli kolmanneksen kuntien toiminnan kokonaisvolyymista, vaikkakin yhteistoiminnan suhteellinen osuus vaihtelee merkittävästi kunnittain. Voimavaroiltaan heikompien kuntien tehtäviä on jo siinä määrin siirtynyt erilaisiin yhteistoimintajärjestelmiin, että perustuslaillisiin rajoihin on kiinnitetty huomiota (Ks. Pihlajaniemi 2006, 49–50). Asia ei ole merkityksetön kunta- ja palvelurakenteen uudistamisesta päätettäessä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on keskeinen asema perustuslain tulkinnassa. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä kuntien laissa säädettyä yhteistoimintaa ja siihen liittyvää päätösvallan siirtymistä on pidetty kuntien itsehallintoon soveltuvana, kunhan hallinto kokonaisuudessaan on järjestetty mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla ja siirrettävät tehtävät ovat luonteeltaan ylikunnallisia. Edellytyksenä on ollut, ettei siirrettyjen tehtävien kokonaisuus ole liian kattava ja että päätösvaltajärjestelyt takaavat kyseessä olevien kuntien riittävät vaikutusmahdollisuudet. Kuntien itsehallinnon on katsottu edellyttävän, ettei tavallisella lailla puututa itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Perustuslainsuojaa nauttivina kuntien itsehallinnon osa-alueina perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty muun muassa kunnallista verotusoikeutta ja kuntalaisten oikeut-

ta itse valitsemiinsa hallintoelimiin. (mm. PeVL 11/1984 vp, PeVL 9/1994 vp, PeVL 42/1996 vp, PeVL 11a ja 11b/2002 vp sekä PeVL 65/2002 vp)

Kunnan itsehallintoon siten kuuluu kunnan oikeus toimia yhteistyössä muiden kanssa, mikä oikeus todetaan myös Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (artikla 10). Kunnilla on oikeus toiminnan julkis- tai yksityisoikeudellinen luonne huomioon ottaen valita kulloinkin sopivin yhteistyön muoto, mutta samalla tulee kiinnittää huomiota siihen, ettei perusidea kunnallisesta itsehallinnosta kunnan asukkaiden itsehallintona vaarannu. Varsinkin jos kunnan perinteinen toiminta-alue ja kuntalaisille läheiset asiat laajasti siirtyvät sellaisiin hajautuviin verkostoihin, joiden toimintarakenteita ja vastuusuhteita ei riittävästi tunneta, kuntalaisten on vaikea vaikuttaa ja osallistua tuollaisten organisaatioiden toimintaan. Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa (esitys 28.06.2006) yhteistyötä pyritään rakentamaan *yhteistoiminta-alueiden* (5 §) varaan. Näiden alueiden päätöksentekoaikaväliksi voidaan valita joko yhteinen toimielin tai kuntayhtymä. Molemmat mallit ovat julkisoikeudellisia ja niistä sekä niiden toimintaan vaikuttamisesta säädetään kuntalaissa.

Edellä mainituin perustein voidaan kysyä myös, missä määrin kunnan tehtäviä voidaan ulkoistaa kunnallista itsehallintoa ja hallinnon oikeudellisia rajoja loukkaamatta. Perustuslain 124 §:ssä säädetään julkisen hallinto-tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle seuraavaa:

”Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai sen nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle”.

Säännöksen tarkoituksena on viranomaishallinnon ensisijaisuutta korostamalla rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Säännös myös kieltää oikeusvaltiollisen hallinnon keskeisten periaatteiden vaarantamisen silloin kun julkisia hallintotehtäviä annetaan muille kuin viranomaisille. (HE 1/1998 vp, 178/

II). Kuntasektorilla perustuslain tarkoittamalla viranomaisella tarkoitetaan kuntaa ja kuntayhtymää, joita molempia pidetään julkisoikeudellisina oikeussubjekteina. Julkiset hallintotehtävät on säännöksen yhteydessä ymmärrettävä laajaksi tehtävien kokonaisuudeksi. Hallintotehtävällä ei siten viitata pelkästään hallinnollisiin tehtäviin vaan myös julkisten palvelujen toteuttamiseen.

Julkista valtaa kunnissa käyttävät kuntayhteisöön virkasuhteessa olevat viranhaltijat. Kuntalaki edellyttää nimenomaisesti (44 §), että tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Mainitun säännöksen ja myös perustuslain 124 §:n taustalla on *virkamieshallintoperiaate*, jonka katsotaan antavan tietyt takeet hallinnollisten tehtävien asianmukaiselle hoitamiselle. Virkamieshallintoperiaatteen taustalla on luottamus siihen, että viranhaltijoille säädetty rikosoikeudellinen virkavastuu ja perustuslaissa säädetty vahingonkorvausvastuu turvaavat hallinnon lainalaisuuden periaatteen toteutumisen. Hyvän hallinnon takeita antavat myös virkakelpoisuusvaatimukset, virassapysymisoikeus ja mahdollisuus koulutukseen. (Tuori 1998, 323–324)

Julkisen hallintotehtävän yksityistäminen voidaan tehdä vain lailla tai lakiin perustuvan valtuutuksen nojalla. Lisäksi perustuslaki edellyttää, että siirto yksityiselle on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä yksityistäminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Kuntasektoria koskien valtuus toimintojen yksityistämiseen on kuntalaissa (2 §) sekä eri toimintoja koskeissa erityislaeissa (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta, STVOL 4 §).

Hyvän hallinnon takeisiin on siis perustuslain 124 §:n säätämällä tavalla kiinnitettävä huomio, mikäli julkisia hallintotehtäviä annetaan muille kuin viranomaisille. Merkillepantavaa on myös se, että hallintolakia (434/2003, HL) sovelletaan julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (HL 2 §, ks. myös HE 72/2002 vp). Perustuslakivaliokunta on keskeisenä yksityistämisen edellytyksenä pitänyt toiminnan julkisuuden ja kielellisten oikeuksien turvaamista (PeVL 23/2000 vp, 5/II).

Perusoikeudet turvattava kaikissa yhteistyömuodoissa

Perustuslain 2 luvussa säädetään perusoikeuksista ja niiden turvaamisesta. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Velvoite kohdistuu valtion ohella myös kuntiin ja kuntayhtymiin. Valtion ja kuntien keskinäisten velvoitteiden kannalta on merkittävää, että kuntien tehtävistä on säädettävä lailla ja tällöin on myös huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua tehtävistään (HE 309/1993 vp, 26 ja PeVM 25/94 vp, 3). Kuntien yhteistoiminnassa harjoitettavien asioiden kannalta erityisen merkityksellisiä ovat *taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet (TSS-oikeudet)*.

Kuntien toiminnassa keskeisiä perusoikeuksia ovat mm. subjektiivisina oikeuksina perusoikeustasolla turvatut oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19.1 §) ja oikeus maksuttomaan perusopetukseen (PL 16 §). Näistä oikeuksista on tarkemmin säädetty lailla. Edelleen perustuslain edellyttämällä tavalla lailla on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada muuta kuin perusopetusta (PL 16.2 §) sekä riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut (19.3 §). Oikeus kiireelliseen sairauden ja terveydenhoitoon on kansanterveyslaissa (66/1972) ja erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989) säädetty subjektiiviseksi oikeudeksi. Varsin keskeisiä kuntien yhteistoimintaan vaikuttavia perusoikeuksia ovat myös ihmisten yhdenvertaisuus (PL 6 §) sekä kielelliset oikeudet (PL 17 §). Palvelujen yhdenvertaisen toteuttamisen turvaaminen liittyy vaatimuksena niin kuntien yhteistyöhön kuin kuntajaoitukseen.

Perusoikeutena on säädetty myös oikeus hyvään hallintoon. Perustuslain 21 § tosin on otsikoitu oikeusturvaksi, mutta siitä ilmenee selvästi myös hyvän hallinnon takeita koskevat vaatimukset.

PL 21 §. Oikeusturva. Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Säännöksessä tuodaan esille hyvään hallintoon kuuluvia keskeisiä osa-alueita, joita ovat mm. asianmukainen ja viivytyksetön käsittely, julkisuus, oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös. Säännös ei ole tyhjentävä, vaan hyvän hallinnon muista takeista säädetään tarkemmin lailla. Tarkemmin näistä asioista on nyttemmin säädetty hallintoa koskevassa lainsäädännössä, erityisesti hallintolain 2 luvussa, joka koskee hyvän hallinnon perusteita.

Kuntien välisen yhteistyön muodot

Kuntien yhteistyötä voidaan luokitella seuraavasti:

1. Kunnilla on yhteinen toimielin ja jokin kunta toimii ns. isäntäkuntana
2. Kunnille on yhteinen viranhaltija
3. Kunnat perustavat kuntayhtymän
4. Kunnat käyttävät keskinäisissä suhteissaan ostopalveluja
5. Kunnat perustavat yksityisoikeudellisen yhteisön

Kuntalain (KuntaL 365/1995) 2.3 § antaa kunnille yleisen valtuuden hoitaa niille laissa säädettyjä tehtäviä joko itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kuntalain 10 luvussa säädetään kuntien *yhteistoiminnan julkisoikeudellisista muodoista*. Tällainen yhteistyö perustuu aina julkisoikeudelliseen sopimukseen. (Ks. Rytkölä 1950, 15–31), mikä käytännössä tarkoittaa mm. sitä, että sopimuksia koskevat riidat käsitellään hallintoriita-asioina hallinto-oikeuksissa (Ks. Mäkinen 2001, 116–117). Yhteistyön muotoja koskeva kuntalain 76 § kuuluu seuraavasti:

76 §. Yhteistoiminnan muodot

Kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä.

Kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta taikka että tehtävän hoitaa kuntayhtymä.

Kunnat voivat myös sopia, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi.

Kunnan velvollisuudesta kuulua kuntayhtymään jollakin toimialalla ja määrättyllä alueella säädetään erikseen.

Pykälän mukaan päävaihtoehtoja on kaksi. Kunta hoitaa tehtävän yhden tai useamman kunnan puolesta tai asian hoitamiseksi perustetaan kuntayhtymä. Ensin mainittua vaihtoehtoa on kutsuttu perinteisesti sopimuksenvaivaiseksi yhteistoiminnaksi tai sopimussyhteistyöksi (Harjula – Prättälä 2004, 557), vaikka kuntayhtymäkin toki perustuu sopimukseen.

Kuntalain 76 §:ään perustuvan julkisoikeudellisen yhteistyön lisäksi kunnat voivat erityisesti yleisen toimialansa alueella harjoittaa yhteistyötä myös *yksityisoikeudellisin muodoin*. Näin on tehty esimerkiksi elinkeinopolitiikassa, jossa käytetään kuntien yhteisesti omistamia osakeyhtiöitä, osuuskuntia sekä yhdistyksiä. Yhteistoimintaa elinkeinoelämän kanssa voidaan harjoittaa myös vapaamuotoisesti perustamatta erityisiä toimielimiä.

Yhteistoiminta kuntayhtymissä

Perinteinen kuntien *julkisoikeudellisen yhteistyön malli* on kuntalain 10 lukuun perustuva kuntayhtymä. Kuntayhtymä on erillinen julkisoikeudellinen oikeussubjekti, jonka kunnat perustavat perussopimuksella. Kuntayhtymä toimii itsenäisesti, käyttää omaa päätösvaltaansa ja voi saada nimiinsä oikeuksia ja velvollisuuksia. Päätösvaltaa kuntayhtymissä käyttävät kuntayhtymän perustaneet kunnat edustajiensa välityksellä. Kuntayhtymään kuuluminen on joko pakollista tai vapaaehtoista. Palvelutuotannossa merkittävien kuntayhtymä on erikoissairaanhoidon järjestämiseksi muodostettu sairaanhoitopiiriin kuntayhtymä, johon jokaisen kunnan on kuuluttava erikoissairaanhoidolain (1062/1989) 3 §:n nojalla. Maakuntien liitot toimivat maakunnissaan aluekehitysviranomaisina ja maakuntakaavoituksen toteuttajina

sekä maakunnallisina edunvalvojina. Ne ovat pakkokuntayhtymiä, joiden lakisääteiset tehtävät ja toimivalta on säädetty kuntalaissa (365/1995), laissa alueiden kehittämisestä (1135/1993), rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetussa laissa (1353/1999) sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999).

Vuoden 1976 kunnallislakiin (1976KunL, 953/1976) perustuvia kuntayhtymien edeltäjiä, kuntainliittoja, pidettiin organisaatioiltaan kankeina ja jäykkinä, minkä vuoksi uudessa kuntalaissa kevennettiin kuntayhtymän toiminnan muotoja sallimalla organisaation järjestäminen vaihtoehtoisilla tavoilla (Heuru 2001, 436–437). Oikeudelliselta kannalta kuntayhtymien toiminnassa on merkittävää se, että ne ovat *julkisoikeudellisia oikeussubjekteja ja viranomaisia*. Virkamieshallintoperiaatteen vaatimukset asioiden käsittelystä toteutuvat, kun toiminnassa kuntalain 86 §:n ilmaisemalla tavalla on turvattava hyvän hallinnon takeet, noudatettava kuntalain säännöksiä sekä muita yleishallinto-oikeudellisia säännöksiä.

Monet kuntayhtymät toimivat palvelujen tuottajina. Tällaisia ovat mm. erikoissairaanhoidon sairaanhoitopiirit. Kuntien ja sairaanhoitopiirin välillä on alettu käyttää sopimusohjausta, jonka mukaan kuntayhtymän ja kunnan välillä sovitaan palveluihin liittyvistä vastuista ja velvoitteista. Sopimusohjauksella on pyritty lisäämään kuntien vaikutusmahdollisuuksia palvelujen tuottamisessa ja hinnoittelussa.

Kuntien välinen sopimusyhteistyö

Kuntayhtymien vaihtoehtona kunnat voivat kuntalain 2.3 §:n nojalla hoitaa niille laissa säädettyjä tehtäviä yksin tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Kuntalain 76 §:n mukaan kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan *toisen kunnan hoidettavaksi* yhden tai useamman kunnan puolesta. Kunnat voivat myös sopia, että *kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty* tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan *vir kavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi*. Myös erityislainsäädännössä voi olla yhteistyötä koskevia säännöksiä. Niinpä esimerkiksi maankäyttö- ja raken-

nukslain 21 § 2 momentissa on säädetty, että kunta voi antaa rakennusvalvontatehtävän sopimuksen nojalla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi

Kuntien sopimussyhteistyö voi tarkoittaa yhteisen viran perustamista ja siitä aiheutuvien kustannusten jakamista tai vaihtoehtoisesti viranomaistehävien ostamista ostopalveluina. Yhteisellä viralla tarkoitetaan järjestelyä, jossa viranhaltijan velvollisuutena on hoitaa tehtäviä kahdessa tai useammassa kunnassa. Tällöin molemmat kunnat tekevät päätöksen viran perustamisesta ja kustannuksiin osallistutaan sopimuksen mukaan (Harjula – Prättälä 2004, 562–563). Aikaisemman vuoden 1976 kunnallislain aikana katsottiin, ettei julkisen vallan käyttöä voitu antaa hoidettavaksi toisen kunnan viranhaltijalle ostopalveluna vaan kuntien oli perustettava yhteinen virka. Niinpä esimerkiksi rakennustarkastajan tai terveystarkastajan tehtäviä varten tuli olla kuntien yhteinen virka, koska näihin virkoihin liittyi merkittäviä valtuuksia puuttua yksilön oikeusasemaan. Kuntalaisissa tämä periaate haluttiin nimenomaisesti muuttaa ottamalla lakiin ostopalvelut mahdollistava pykälä ja säätämällä noihin tilanteisiin liittyvästä virkavastuusta (HE 192/1994 vp).

Kunnan hoitaessa sopimuksen nojalla tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta kuntien välillä voidaan sopia, että ensiksi mainitun kunnan siihen toimielimeen, joka huolehtii tehtävästä, valitsevat osan jäsenistä asianomaiset muut kunnat. Jäseninä toimielimessä voivat olla asianomaisten kuntien vastaavaan toimielimeen vaalikelpoiset henkilöt. Toimielimen pöytäkirja on pidettävä nähtävänä kaikissa sopimukseen osallisissa kunnissa. (KuntaL 77 §). Tämä toimielin kuuluu aina isäntäkunnan organisaatioon, mikä tarkoittaa sitä, että sen päätöksiin voidaan hakea oikaisua isäntäkunnan ylemmältä toimielimeltä ja vasta tästä päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen. Yhteisen toimielimen päätöksestä oikaisuvaatimuksen valituksen saa tehdä myös sopimukseen osallinen kunta ja sen jäsen. (KuntaL 92.2 §). Kuntalain tuoreella muutoksella otto-oikeutta koskevia säännöksiä on muutettu muun ohella siten, että kunnat voivat sopia, ettei otto-oikeutta olisi kuntien yhteisen toimielimen päätöksiin (578/2006).

Sopimussyhteistyö käsittää yleensä pienehköjä hallinnonaloja kuten kulluttajaneuvonta tai yksittäisiä hankkeita kuten peruskoulun yläaste tai aluehälytyskeskus (Harjula – Prättälä 2004, 561). Sopimussyhteistyötä saatetaan myös edellyttää erityislainsäädännössä. Pelastustoimen alueiden muodostamisesta annettu laki (1214/2001) tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002 ja sen mukaan kuntien on tullut järjestää kunnan pelastustoimen palvelujen tuottaminen yhteistoiminnassa valtioneuvoston määräämillä pelastustoimen alueilla 1 päivästä tammikuuta 2004 lukien. Kunnille pelastustoimilaissa (561/1999) osoitetut tehtävät hoitaa yksittäisten kuntien sijasta joku pelastustoimen alueen kunnista tai kuntayhtymä.

Kuntien välisen sopimussyhteistyö ei välttämättä ole kovin ongelmallinen hyvän hallinnon tavoitteen kannalta. Koska sopimussyhteistyössä kuntien tehtäviä hoitaa aina toinen kunta tai sen viranhaltija, toimintaan sovelletaan kuntalain säännöksiä, erityislainsäädännön säännöksiä ja yleishallinto-oikeudellisia säännöksiä. Kuntalaisten osallistumista ja kuntalaisten suorittamaa valvontaa eri asioissa eri tavalla verkottuva hallinto voi tosin hankaloittaa. Sopijakunnan kannalta ongelmana on, että sillä on vain rajatut mahdollisuudet vaikuttaa toisen kunnan päätöksentekoon. Hyvin toimiva yhteistyö edellyttääkin, että sopimuksissa sovitaan tarkkaan osapuolten asemasta ja kustannustenjaosta (ks. Harjula – Prättälä 2004, 564). Mikäli riitoja syntyy, riidat käsitellään hallintoriita-asioina hallinto-oikeuksissa.

Hankintalainsäädäntö huomioitava sopimussyhteistyössä

Hankintalainsäädäntö koskee kuntien yhteistyötä toisten sekä yksityisten että julkisten yhteisöjen kanssa eikä jako julkisoikeudelliseen tai yksityisoikeudelliseen yhteistyöhön sinänsä ole merkityksellinen. Toisin sanoen hankintalainsäädäntö koskee samalla tavalla lakisääteisä julkisia ostopalveluja kuin myös tavaroiden hankintaa. Hankintalainsäädännön uudistus (HE 50/2006) muuttaa kuitenkin hankintojen kilpailuttamisvelvoitetta säätäessään kynnsarvoista, joita alittavia hankintoja hankintalaki tai erityisalojen hankintalaki eivät koske, jolloin myöskään näistä hankinnoista ei enää voida valittaa markkinaoikeuteen. Näissä kotimaisen hankintalainsäädännön ul-

kopuolellekin jäävissä hankinnoissa on kuitenkin noudatettava EY:n perustamissopimuksen vaatimuksia avoimuudesta ja syrjimättömyydestä.

Perussääntönä hankintalainsäädännön mukaan on, että julkiset hankinnat pitää kilpailuttaa, mikäli kunta hankkii palvelut/tavarat organisaationsa ulkopuolelta. Sen sijaan kunnalla on täysi vapaus valita joko kunnan oma tuotanto (jolloin kilpailuttamista ei edellytetä) tai palvelujen hankinta yksityisiltä sopimusperusteisesti.

Hankintalainsäädännön soveltaminen kuntien yhteistyösuhteissa on muodostunut pulmalliseksi eräiden Euroopan yhteisön tuomioistuimen ratkaisujen jälkeen (Teckal-C-107/98 och Stadt Halle C-26/03). Epäselvyyttä on ollut siitä, pitääkö kunnan kilpailuttaa hankintansa myös silloin, kun kunta hankkii palveluja toiselta julkisyhteisöltä (KHO 2004:102) tai sen hallinnoimalta yksityiseltä yhteisöltä. Keskeinen kriteeri tässä katsannossa on sidosyksikkö-käsite. Sidosyksikköhankinnan käsite on kuntien yhteistyön kannalta jäänyt harmillisen epäselväksi ja vain yksittäisten EY-tuomioistuimen oikeustapauksien varaan, joista ei kovin helposti ole muodostettavissa yleistä sääntöä tai saatavissa vastausta yksittäisiin tulkintaongelmiin. Kuntien kannalta on epäselvää mm. se, minkä suuruinen kunnan omistusoikeuden on oltava, jotta sidosyksikkökriteerit täyttyvät tai missä määrin sidosyksikkö voi toimia markkinoilla menettämättä sidosyksikkö-asemaansa. Kuntien yhteistyön kannalta on myös merkityksellistä, että EY:n hankintasäännöksiä ei sovelleta palveluhankintoihin, jotka tehdään toiselta hankintayksiköltä sille lailla, asetuksella ja hallinnollisella määräyksellä annetun yksinoikeuden perusteella.

Kuntien kannalta EY:n lainsäädännön merkittävimmät puutteet koskevat sidosyksikköhankintoja sekä hankintasopimus- ja käyttöoikeussopimus-käsitteitä (Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmän mietintö, 39).

Seutuyhteistyö kokeilualueilla

Kuntien seudullisen yhteistyön edistämiseksi on säädetty kokeilualueita koskeva laki (Laki seutuyhteistyökokeilusta, 560/2002). Lain tavoitteena on ollut hankkia kokemuksia siitä, miten kuntien vapaaehtoisella seutuyh-

teistyöllä voidaan turvata julkisten palvelujen saatavuutta ja laatua, parantaa elinkeinopolitiikan edellytyksiä, kehittää seudullista yhdyskuntarakennetta sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja edistää päätösvalan hajuttamista. Lakia sovellettiin alunperin kahdeksalla kokeilualueella, minkä jälkeen kokeiluseutuja laajennettiin (1199/2004) seitsemälle muulle alueelle. Tällä hetkellä lakia sovelletaan Hämeenlinnan seudulla, Kaustisen seudulla, Kemi–Tornion seudulla, Kuopion seudulla, Kuuma-seudulla, Lahden kaupunkiseudulla, Loimaan seudulla, Mikkelin seudulla, Nivalan–Haapajärven seudulla, Oulun seudulla, Pieksämäen seudulla, Pohjois-Lapin seudulla, Savonlinnan seudulla, Turunmaan seudulla ja Ylivieskan seudulla.

Seudullinen yhteistyö perustuu kuntien väliseen sopimukseen. Valtioneuvosto vahvistaa lain 5–12 ja 15 §:ien mukaiset kuntien sopimukset. Seutuyhteistyötä koskevassa laissa kokeiluseuduille on annettu mahdollisuus muodostaa uudentyypinen yhteistyöelin. Tehtäviä ja päätöksiä voivat hoitaa joko *seudullinen julkisoikeudellinen toimielin* tai seudun kuntien *yhteinen yksityisoikeudellinen yhteisö*. Tällainen seudullinen toimielin eroaa kuntalain 77 §:n mukaisesta kuntien yhteisestä toimielimestä siinä, että se ei kuulu minkään sopijakunnan organisaatioon. Kuntayhtymistä se eroaa sikäli, että sille ei yleensä kuulu palvelujen tuottamista vaan pikemminkin yhteistä päätösvalan käyttöä. Sen valmisteluorganisaatio voidaan järjestää vapaammin kuin kuntayhtymissä. (HE 248/2002 vp ja HaVM 6/2001 vp). Se on siis uudentyypinen seudullinen julkisoikeudellinen toimielin. Tällaiselle toimielimelle voidaan siirtää kuntien viranomaisten päätösvaltaa.

Säädettäessä lakia seutuvaltuustokokeilusta seutuyhteistyökokeilusta annettua lakia muutettiin (63/2004) samalla siten, että tehtävien ja päätösvalan siirtäminen *seutuhallinnolle* tehtiin mahdolliseksi. Seutuhallinnon ylintä päätösvaltaa käyttää seudun kuntien asukkaiden valitsema seutuvaltuusto. Tämän muutoksen katsottiin turvaavan itsehallinnon myös kuntien yhteistyössä hoitamien tehtävien osalta. Toiseksi kansanvaltainen päätösvalan käyttö antaa nyt mahdollisuuden siirtää entistä enemmän tehtäviä kuntien yhteisiksi vaarantamatta itsehallinnon periaatteita. Seutuhallinto voi ottaa huomattavan monialaisen tehtäväkentän hoitaakseen, koska toi-

mintalinjauksista ja varojen käytöstä päättää kansanvaltainen toimielin. (HE 41/2003, 24)

Lakiesitystä alun perin käsitellessään perustuslakivaliokunta kiinnitti kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta huomion siihen, että laissa tulee turvata ne keskeiset kunnallisen demokratian vaatimukset, jotka koskevat kuntayhtymiä. Näitä ovat mm. luottamushenkilöiden vaalikelpoisuutta koskevat vaatimukset, asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien käyttäminen, kuntalaisten aloiteoikeus ja kunnan tiedottamisvelvollisuus (ks. PeVL 11/2002 vp ja PeVL 42/1996 vp, s.2/II). Lakiesitystä täsmennettiin, jotta tämä vaatimus tuli selvästi todeksi (4.5 §)

Toisena vaihtoehtona on tehtävien ja päätösvaltan siirtäminen seudun *kuntien yhteiselle yksityisoikeudelliselle yhteisölle*. Yksityisoikeudellisessa yhteisössä siirrettyjä tehtäviä hoidetaan virkavastuulla ja tehtävien hoitamista koskevat samat säännökset kuin tehtäviä hoitavia viranomaisia. Tämän mallin yhteydessä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomion perustuslain 124 §:ään, jonka tarkoituksena on rajoittaa julkisen hallintotehtävän siirtämistä varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (PeVL 11/2002 vp, ks. myös HE 1/1998 vp, s. 178/II). Siirrettäessä tehtäviä yksityisille tulee turvata hyvän hallinnon takeiden toteutuminen. Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta lakiesitystä täsmennettiin siten, että laissa rajattiin tarkemmin ne tehtävät, joita yksityisoikeudelliselle yhteisölle voidaan siirtää. Valiokunta muun muassa katsoi, ettei yksityisoikeudelliselle yhteisölle pidä siirtää lausunnonantovaltaa sellaisissa asioissa, joissa lausunto sitoo oikeudellisesti viranomaisen päätöksentekoa. Lain 5 §:n mukaan vaatimuksena on, että yhteisöllä tai säätiöllä on riittävä ja pätevä henkilöstö sekä muut edellytykset tehtävien hoitamiseen.

Kunnat voivat sopia tehtäviensä ja päätösvaltansa siirtämisestä kokeilu-seudun *julkisoikeudelliselle toimielimelle* laissa säädetyllä tavalla (4 §). Kuntaseudullinen toimielin käyttää siirrettyä päätösvaltaa tai hoitaa siirrettyjä tehtäviä sen on noudatettava yleishallinto-oikeudellisia säädöksiä kuten hallintolakia, kielilakia ja lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta.

Tehtävien siirtäminen yhteisölle ja säätiölle on rajoitetumpaa (5 §). Tehtäviä voidaan siirtää myös seutuhallinnolle, jonka ylintä päätösvaltaa käyttää kokeiluseudun kuntien asukkaiden valitsema seutuvaltuusto (5 a §). Kunnat voivat sopia yhteisöveron seudullisesta jakamisesta (6 §) ja siitä, että niiden yhteisen yleiskaavan vahvistaa ympäristöministeriön sijasta alueellinen ympäristökeskus (7 §). Kokeiluseudun kunnilla on mahdollisuus sopia valtion viranomaisten ja maakunnan liiton päätöksentekoon osallistumiseksi lausuntomenettelyjen ja suunnitelmien käyttöönotosta (8–15 §). Näistä lausunnoista ja suunnitelmista valtion viranomaisen voisi poiketa ainoastaan jos lausunnon tai suunnitelman mukainen päätös on lainvastainen, Euroopan yhteisön ohjelman vastainen tai se johtaa hankkeiden rahoituksessa tilanteeseen, jossa rahoitettava hanke ei voi toteutua muun rahoituksen puutteen vuoksi.

Lisäksi kokeiluseutu voi nykyisin sopia että se hoitaa työterveyshuollon erillään muusta perusterveydenhuollosta seudullisena (14 a §). Tämän kokeilun katsottiin lakimuutoksen esitöissä antavan mahdollisuuden entistä tehokkaampaan työterveyshuollon järjestämiseen, laadun paranemiseen ja henkilöstön erikoistumiseen, jolloin kustannusten arveltiin alentuvan yksikkökoon kasvamisen kautta. Toisaalta hallituksen esityksessä arveltiin, että perusterveydenhuollon muu osa saattaa heiketä, mutta tätä seikkaa tulee kokeiluhankkeessa seurata. (HE 198/2004, 6)

Seutuyhteistyötä koskien on säädetty laki seutuvaltuustokokeilusta (62/2004). Kokeilua voidaan toteuttaa seutuyhteistyökokeilusta annetun lain (560/2002) 2 §:ssä mainituilla kokeiluseuduilla, jos kunnat niin päättävät. Kokeilun tarkoituksena on hankkia kokemuksia seudullisesta kansanvaltaisesta päätöksenteosta ja sen vaikutuksista julkisten palvelujen järjestämiseen, rahoitukseen, saatavuuteen ja laatuun sekä kunnallishallintoon. Edelleen julkislausuttuna tavoitteena on etsiä keinoja, joilla turvataan julkisten palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja niiden rahoitus sekä lisätään asukkaiden mahdollisuuksia osallistua kuntien yhteistyössä hoitamiin tehtäviin (1 §). Laissa säädetään kunnallisvaalien yhteydessä valittavasta seutuvaltuustosta (2 §), sen tehtävistä (3 §), seutuvaaleista (2 luku). Seutuhallinnosta, asukkaiden osallistumisoikeudesta, luottamushenkilöistä,

henkilöstöstä, hallintomenettelystä, taloudesta, hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä kuntien yhteistoiminnasta on soveltuvin osin voimassa, mitä kuntalaissa säädetään kuntayhtymästä. Seutuvaltuustoon sovelletaan kuntalain säännöksiä valtuustosta ja seutuhallitukseen kuntalain säännöksiä kunnanhallituksesta (24 §).

Seutusopimus on kuntien valtuustojen hyväksymä strateginen asiakirja, joka yhdessä seutustrategian kanssa muodostaa poliittisen tahtotilan kuntien yhteistyön syventämiselle ja laajentamiselle. Seutusopimukseen pyritään kirjaamaan ne periaatteet, joihin seudun kunnat haluavat yhteistyössä sitoutua. Tällaisia ovat ainakin yhteistyön sisältöalueet, joita voivat olla esimerkiksi elinkeinojen kehittäminen, palvelut, kaavoitusyhteistyö ja ympäristöhuolto, aluekeskusohjelman toteuttaminen, henkilöstöpolitiikka, edunvalvonta sekä seutudemokratia. (Majoinen – Tammi 2004).

Kuntien yhteistyö muiden julkisyhteisöjen ja yksityisten kanssa

Toimeksiantotehtävät ja yhteiset palvelut

Kuntalain 2.2 §:n mukaan kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Kysymys on tällöin esimerkiksi valtion, seurakunnan tai kansaneläkelaitoksen tehtävistä. Tällaisesta yhteistyömahdollisuudesta on säädetty lisäksi erityislaeilla. Yhteistyötä voidaan harjoittaa esimerkiksi velkaneuvonnassa (Laki velkaneuvonnan järjestämisestä 713/2000).

Laki julkisen hallinnon palvelujen järjestämisestä yhteisissä palveluyksiköissä (yhteispalvelulaki, 802/1993) mahdollistaa eri viranomaisten väliset sopimukset yhteisistä palvelupisteistä sekä asiakaspalvelutehtävien siirtämisen toisen viranomaisen hoidettavaksi. Valtioneuvosto on antanut yhteispalvelujen kehittämisestä periaatepäätöksen (24.4.2001/SM-2000-2175/HA-23). Periaatepäätöksessä linjattiin, että julkisen hallinnon asiakaspalvelujen saatavuutta lisätään yhteispalvelutoiminnalla, yhteispalvelu vakiinnutetaan julkishallinnon asiakaspalvelutapana, yhteispalvelun tunnettavuutta lisätään

ja yhteispalvelupisteistä pyritään tekemään verkkopalvelupisteitä. Yhteispalvelulla pyritään hoitamaan asia alusta loppuun yhdessä paikassa riippumatta siitä, kuka palvelun tuottaa. Viranomaisten välinen tiukka sektorijako pyritään murtamaan ja korostamaan asiakkaan näkökulmaa.

Yhteispalvelupisteiden palvelu vaihtelee täydestä palvelusta neuvontaan sekä hakemusten ja lomakkeiden jakeluun ja vastaanottoon. Useimmiten yhteispalvelupisteissä ovat mukana kunta, KEELA, työvoimatoimisto ja poliisi, maistraatti ja verotoimisto. Monet palvelupisteet sijaitsevat kunnanvirastossa tai kirjastoissa.

Voimassa olevaa yhteispalvelulakia on pidetty perustuslain kannalta ongelmallisena, koska siinä ei ole riittävästi rajattu siirrettäviä tehtäviä ja toimivaltaa. Luonnos hallituksen esitykseksi yhteispalvelulaksi on parhaillaan lausuntokierroksella. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2006. Kuntaliitto on lausunnossaan esittänyt kyseisen lain käsittelyn siirtämistä kunta- ja palvelurakenne-hankkeen yhteyteen. Kuntaliitto on ollut tyytymätön siihen, että esityksen mukaan yhteistyö perustuu sopimukseen, mikä rajaa siirrettäviä asioita. Laista ollaan myös tarpeettomana poistamassa mahdollisuus siirtää valtion ratkaisuvaltaa. Lainvalmistelussa ei Kuntaliiton mielestä ole riittävästi selvitetty eikä arvioitu, minkälaisia käytännön tarpeita voisi olla valtion eri viranomaisten todellisen ratkaisuvallan ja muidenkin hallintotehtävien hoitamiselle yhteispalveluina. (Suomen Kuntaliitto, lausunto 24.3.2006)

Kumppanuus ja yhteistyö

Kuntien yhteistyötä koskevassa keskustelussa ovat usein esillä käsitteet *kumppanuus, yhteistyö ja verkostot*. Kuntien yhteistyökumppaneina nähdään tällöin valtion viranomaiset, muu julkinen sektori, järjestökenttä, kansalaiset ja elinkeinoelämä (Anttiroiko – Jokela 2002, 146). Eräänä yksityisen ja julkisen yhteistyön muotona voidaan mainita myös yksityisen ja julkisen sektorin pitkäaikainen toiminnallinen yhteistyö (public-private-partnership PPP eli JYY) julkisten hankkeiden rahoittamisessa. Esimerkkeinä toimivat julkisen hallinnon tarvitsemien toimitilojen, jäähallien, uimahallien, lii-

kuntahallien ja koulujen rakentaminen yksityisellä rahoitukselle. Kuuluisia esimerkkejä ovat Järvenpää–Lahti-moottoritie ja Espoon Kuninkaantien lukion ja uimahallin rakentaminen (Oksanen 2002, 87; Härmä 2005). Samaa mallia toteutettiin aikanaan 1960-luvulla syntyneessä aluerakentamisessa ja viitteitä siitä on nähtävissä myös nykymuotoisessa kunnallistekniikan rakentamisesta koskevissa yhteistyösuhteissa.

Yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyö liittyy laajassa mielessä yksityistämisen ja ulkoistamisen käsitteisiin. Yksityistämistä on luokiteltu (Rasinmäki 1997, 42–51) neljään yksityistämisen osa-alueeseen: *Formaalisella yksityistämisellä* tarkoitetaan kunnan toiminnan sisällä omaksuttuja uusia markkinaehtoisia malleja kuten esimerkiksi kilpailulainsäädännön soveltaminen julkisiin hankintoihin. *Organisatorinen yksityistäminen* tarkoittaa kunnan perinteisten hallinnon rakenteiden hajauttamista. Kunta voi esimerkiksi tuottaa palveluita käyttäen hyväksi osakeyhtiöitä, yhdistyksiä ja muita yhteisöjä. *Funktionaalilla yksityistämisellä* tarkoitetaan mm. ostopalvelujen käyttöä sen vaihtoehtona, että kunta itse tuottaa nämä palvelu. *Materiaalinen yksityistäminen* puolestaan tarkoittaa totaalista yksityistämistä, jolloin esimerkiksi kunnallinen liikelaitos myydään kokonaan pois.

Palvelujen tuotannossa laajan yksityistämiskäsitteen sijaan on suositeltu puhuttavan yksityistämisestä vain silloin kun kysymyksessä on materiaallinen yksityistäminen, omaisuuden myyminen yksityiselle sektorille (Laapio ym. 2001, 40). Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö-käsitettä (JYY tai engl. public-private partnership, PPP, P3) taas on suositeltu käytettäväksi erilaisissa toimilupaa, vuokraustoimintaa, ylläpitourakointia, alihankintaa tai ostopalveluja koskevissa tilanteissa (Hukka – Katko 1999).

Ostopalvelusopimukset ja palvelusetelit

Kuntalaki antaa kunnille laajan mahdollisuuden hoitaa tehtäviään, myös erityislakiin perustuvia tehtäviä, sopimukseen perustuen ja ostopalveluja käyttäen. Sopimusmahdollisuudesta säädetään myös erityislainsäädännössä. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (STVOL) 4.1 §:n mukaan kunta saa järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon

alaan kuuluvat tehtävät paitsi hoitamalla toiminnan itse tai kuntien yhteistoiminnan puitteissa, myös hankkimalla palveluja julkisilta tai yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisiä tehtäviä koskeva *järjestämisvastuu* kuuluu kunnille, mutta ne voivat ostaa tehtävän edellyttämiä *palveluja* yksityisiltä palvelujen tuottajilta (ks. Tuori 2000, 54 ja Rasinmäki 1997, 484–485).

Kunnissa on solmittu runsaasti ostopalvelusopimuksia sosiaali- ja terveystoimen alalla esimerkiksi lasten päivähoidosta, vanhustenhoidosta, vammaispalveluista, kehitysvammaisten erityishoidosta, päihdehuollon palveluista sekä mielenterveyspalveluista. Ostopalveluja käytetään myös kulttuuri-, vapaa-aika- ja nuorisotoimen alueilla. Myös jätteenkuljetus tai nuohoustoiminta voidaan hoitaa ostopalveluna vaihtoehtona sille, että kunta sallii osapuolten väliset sopimukset, jolloin kunta määrittää kuljetukselle asetettavat ehdot (sopimusperusteinen jätteenkuljetus tai nuohoustoimi).

Sopimuksia voidaan tehdä yksityisten yritysten, yhdistysten, säätiöiden, kolmannen sektorin toimijoiden ja osuuskuntien kanssa. Tämän lisäksi palveluja voidaan ostaa esimerkiksi kaupungin kokonaan tai osittain omistamalta yhtiöltä, kaupungin tai kuntayhtymän liikelaitokselta, kuntayhtymiltä tai kuntien yhteiseltä yhtiöltä.

Ostopalvelusopimukseen liittyvät oikeudelliset ongelmat koskevat muun muassa muuttuneita asiakassuhteita ja valvontaa. Koska kunnalla on lakisääteisten palvelujen tuottamisessa vastuu palvelun laadusta ja koska sopimus sitoo osapuolia, sopimuksen sisältöön tulisi kiinnittää erityistä huomiota ja siinä tulisi tarkasti määritellä sopimuksessa osapuolten velvoitteet ja vastuut sekä mahdollisuus purkaa ja irtisanoa osapuolten välinen sopimus. Ostopalveluja käytettäessä laatuvaatimus imenee selvästi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain (STVOL) 4.3 §:stä, jonka mukaan kunnan on varmistuttava siitä, että palvelu vastaa sitä tasoa, jota edellytetään kunnan omassa toiminnassa.. Sinänsä on huomion arvoista, että palvelutoiminnan paikkakunnan kunnalla on yhdessä lääninhallituksen kanssa valvontavastuu myös yksityisistä sosiaalipalveluista. Sosiaali- ja terveydenhuollon ostopalveluihin sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettua lakia (734/1992). Lain 12 §:n mukaan

ostopalveluna hankituista palveluista on perittävä samat korvaukset kuin kunnan omassa toiminnassa.

Palvelusetelit on nähtävä eräänä kunnan palvelujentuottamisen tapana. Niitä käytettäessä kunta ja palvelun tuottaja eivät ole suorassa yhteistyösuhteessa toisiinsa. Palvelusetelillä tarkoitetaan tietyn suuruista korvausta, joka annetaan palvelun käyttäjälle ja jonka tarkoituksena on tietyn hyödykkeen tai palvelun ostaminen. Palvelusetelillä kunta sitoutuu maksamaan palvelunkäyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palveluntuottajalta hankkimat palvelut kunnan päättämään setelin arvoon saakka. Kunta ei välttämättä sitoudu maksamaan kaikkia palvelusta johtuvia kustannuksia (ks. käsitteen määrittelytavoista Valkama 2000, 240–245 ja 269) vaan asiakas voi tietyissä palveluissa joutua maksamaan setelin ja palvelun hinnan välisen erotuksen. Kunnan järjestäessä palveluja palvelusetelitä hyväksi käyttäen, erityislainsäädännössä asetetut velvoitteet ja rajoitteet (esim. A sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksusta 912/1992) on otettava huomioon. Asiakasmaksulain mukaisissa palveluissa palvelun käyttäjän maksettavaksi tuleva omavastuuosuus ei saa ylittää sitä asiakasmaksua, jonka kunta tai kuntayhtymä voisi periä itse tuottamistaan palveluista, ellei palvelusetelin arvon määräytymisestä erikseen toisin säädetä (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 12 §).

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulakia sekä sosiaalihuoltolakia muutettiin vuoden 2004 alusta lukien siten, että ne mahdollistavat palvelusetelin käytön sosiaali- ja terveydenhuollossa. Lain tarkoituksena on mahdollistaa palvelusetelin käyttöä sosiaalihuollon kotipalveluissa, mutta palveluseteliä voidaan käyttää yleisemminkin sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Palvelusetelitä on käytetty esimerkiksi lasten päivähoiton ja vanhus-tenhoidon palvelujen ostamiseen. Niiden käyttöä on perusteltu kustannussäästöillä ja asiakkaan valinnanvapaudella. Kuluttaja voi valita palvelun tuottajan joko vapaasti tai julkisyhteisön valitsemien tuottajien joukosta. Sosiaalihuoltolaissa on sosiaalipalveluja koskevia yksityiskohtaisempia säännöksiä palveluntuottajan hyväksymisestä.. Sosiaalihuoltolain 29 a §:n mu-

kaan kunta hyväksyy ne sosiaalihuollon palvelujen tuottajat, joiden palvelujen ostamiseen kunnan antamaa palveluseteliä voidaan käyttää STVOL:n 4§:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti..

Yhtiöittäminen

Kunnat harjoittavat myös liiketoimintaa. Tällöin voidaan käyttää joko kunnan omaa liikelaitosta tai toiminta voidaan erottaa kokonaan kunnan muusta hallinto-organisaatiosta. Tehtäviä varten voidaan perustaa osakeyhtiö tai kunta voi osallistua erilaisten yksityisoikeudellisten yhteisöjen toimintaan. Yksityisoikeudellisina malleina ovat yleisimmin osakeyhtiö, osuuskunta, säätiö tai yhdistys.

Sisäasiainministeriön asettama kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmä on selvittänyt kuntakonsernia- ja liikelaitoksia koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita. Työryhmä on muun muassa esittänyt kunnallista liikelaitosta koskevien säännösten ottamista kuntalakiin. Ehdotuksen mukaan lakiin sisältyisi uusi järjestely, jonka mukaan kunnat yhdessä, kuntayhtymät yhdessä taikka yksi tai useampi kunta tai kuntayhtymä yhdessä voisivat perustaa liikelaitoksen, joka olisi erillinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Tällainen kunnallinen liikelaitos olisi oikeudelliselta asemaltaan kuntayhtymä ja sen nimessä tulisi olla sana liikelaitoskuntayhtymä (Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmän mietintö 2006, 24–25).

Eduskunta on 12.6.2006 hyväksynyt uuden osakeyhtiölain (624/2006), joka osakeyhtiölain voimaanpanosta annetun lain (625/2006) tuli voimaan 1.9.2006. Osakeyhtiön voi perustaa yksi tai useampi luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö (esim. kunta). Osakeyhtiö on itsenäinen yhtiö, jonka varat ja velat ovat erillisiä osakkaiden omaisuudesta. Osakkeenomistajat eivät vastaa henkilökohtaisesti yhtiön velvoitteista. Yhtiöjärjestyksessä voidaan kuitenkin määrätä osakkeenomistajan velvollisuudesta suorittaa erityisiä maksuja yhtiölle (2 §). Osakeyhtiö voi olla yksityinen (yksityinen osakeyhtiö, oy) tai julkinen (julkinen osakeyhtiö, joy). Yksityisen osakeyhtiön vähimmäisosakepääoman on oltava nykyisin vähintään 2500 ja julkisen osakeyhtiön 80 000 euroa. Jos yhtiön osakepääoma on yli 80 000 euroa, se ratkaisee itse

kumpi osakeyhtiö se haluaa olla. Jaossa yksityisiin ja julkisiin osakeyhtiöihin ei siis ole merkitystä sillä, onko osakeyhtiö julkisessa omistuksessa. Jaottele perustuu siihen, voidaanko yhtiön osakkeet ja muut arvopaperit ottaa arvopaperimarkkina- (495/1989, APML) tarkoitettujen julkisen kaupankäynnin kohteeksi. Vain julkisen osakeyhtiön osakkeilla voidaan käydä mainitunlaista kauppaa. Jaolla yksityisiin ja julkisiin osakeyhtiöihin lisätään luottamusta arvopaperimarkkinakauppaan ja säilytetään mahdollisuus pienimuotoiseen yritystoimintaan osakeyhtiömuotoa käyttäen.

Osuuskunnasta säädetään osuuskuntalaissa (1488/2001). Osuuskunta on yhteisö, jonka jäsenmäärää eikä osuuspääomaa ole ennalta määrätty. Osuuskunnan tarkoituksena on jäsenten taloudenpidon ja elinkeinon tukemiseksi harjoittaa taloudellista toimintaa siten, että jäsenet käyttävät hyväkseen osuuskunnan tarjoamia palveluita taikka palveluita, jotka osuuskunta järjestää tytäryhteisönsä avulla tai muulla tavalla. Osuuskunnan asioista päättävät sen jäsenet yleensä tasa-arvoisesti jäsen ja ääni -periaatteella, eivät omistamiensa osuuksien mukaan.

Säätiörekisteriin merkityt säätiöt ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, joita sääntelee säätiölaki (109/1930) ja -asetus (1045/1989). Säätiö perustetaan joko säädekirjalla tai testamentilla. Perustamismääräyksestä ilmenee säätiön tarkoitus ja säätiölle perustettaessa tuleva omaisuus. Siviilioikeudessa säätiötä ei lueta yhteisöihin, sillä säätiöllä ei ole omistajia, osakkaita tai jäseniä. Säätiö on omaisuusmassa. Säätiöitä perustetaan moniin eri tarkoituksiin, kuten tukemaan kulttuuria tai tiedettä taikka ylläpitämään museota tai oppilaitosta.

Yhdistyksistä säädetään yhdistyslaissa (503/1989). Yhdistys on useiden henkilöiden tai oikeuskelpoisten yhteisöjen perustama pysyväksi aiottu yhteenliittymä yhteisen aatteellisen tarkoituksen toteuttamista varten. Yhdistys eroaa taloudellisesta yhteisöstä siten, että sen tarkoitus ei tähtää voiton tai taloudellisen edun hankkimiseen siihen osallisille eikä sen toiminta voi olla pääasiassa taloudellista. Oikeuskelpoinen on vain yhdistysrekisteriin merkitty yhdistys. Rekisteröidyn yhdistyksen jäsenet eivät vastaa henkilökohtaisesti yhdistyksen velvoitteista. Kunnalliseen toimintaan liittyvä yh-

distys voi olla esimerkiksi päiväkotiyhdistys. Yhdistysmuoto tarjoaa joustava ja kevyen tavan erilaisten yhteistyötarpeiden hoitamiseen.

Kun kunta toimii edellä mainituin yksityisoikeudellisin toimintatavoin, siihen sovelletaan lähtökohtaisesti yritystoiminnallisia, yksityisoikeuden periaatteita. Kunnalliseen toimintaan kohdistuu kuitenkin näissäkin tilanteissa tiettyjä rajoitteita. Kunta ei saa ottaa taloudellista riskiä, ja spekulatiivinen liiketoiminta, pelkästään voittoa tavoitteleva liiketoiminta on kielletty. Kunnan toimiessa yhtiömuodossa, keskeinen kysymys on esimerkiksi se, kuka kuntaa edustaa ja miten kunnan mahdollinen toimiohje sitoo kunnan edustajaa esimerkiksi osakeyhtiön hallinnossa. Pääsääntönä voidaan esittää, että kunnan edustaja on sidottu kunnanhallituksen antamiin toimiohjeisiin myös toimiessaan yhtiössä (Harjula – Prättälä 2004, 230). Toisaalta kuntaorganisaation ja yhtiön erillisyyttä kuvastaa se, että yhtiön hallinnossa johtotehtävissä toimiva on hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan yhteisöjävi käsiteltäessä yhtiön asioita kunnanhallituksessa. Tätä on pidetty kuntakonsernin johtamisen ja erityisesti omistaja-ohjauksen näkökulmasta ongelmallisena (Johanson 2002, 257), minkä vuoksi kuntakonserni ja liikelaitostyöryhmän mietinnössä ehdotetaan tähän muutosta. Ehdotuksen mukaan henkilö ei olisi hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti esteellinen, jos hän tai hänen hallintolain 28.2 §:n 1 kohdassa tarkoitettu läheinen olisi kunnallisen liikelaitoksen, kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisön sekä kuntayhtymän hallituksen, hallintoneuvoston ja siihen rinnastettavan toimielimen jäsen tai toimitusjohtaja tai sitä vastaavassa asemassa. Tällainen henkilö olisi kuitenkin esteellinen, jos edellä mainitun yhteisön ja kunnan edut olisivat ristiriidassa tai asian tasapuolinen käsittely edellyttäisi, ettei henkilö osallistuisi asian käsittely

Yhteenveto

Kuntien yhteistyösuhteet jaettiin edellä kuntien väliseen yhteistyöhön ja kuntien ja muiden toimijoiden välisiin yhteistyösuhteisiin. Tarkastelukulmana oli kuntien yhteistyön jakaantuminen *julkisoikeudellisiin* ja *yksityisoi-*

keudellisiin muotoihin sekä perustuslain, kuntalain ja erityislainsäädännön yhteistoiminnalle asettamat rajat.

Yhteenvetona voidaan todeta, että molemmilla osa-alueilla yhteistyötä toteutetaan sekä julkisoikeudellisin että yksityisoikeudellisin muodoin. Julkisyhteisöt voivat tehdä keskenään sekä julkisoikeudellista että yksityisoikeudellista yhteistyötä. Julkisoikeudellisesta yhteistyöstä on kysymys, kun kunnat toimivat kuntayhtymissä tai solmivat keskenään sopimuksia viranomaistehtävien tai lakisääteisten palvelujen tuottamisesta. Yksityisoikeudellisesta yhteistyöstä taas on kysymys, kun kunnat ostavat toisiltaan muita palveluja tai tavaroita. Myös yksityisten toimijoiden kanssa yhteistyö voi olla joko julkisoikeudellista tai yksityisoikeudellista. Julkisoikeudellisesta suhteesta on kysymys, kun kunta ja yksityinen sopivat julkisten palvelujen tuottamisesta hallintosopimuksella ja yksityisoikeudellisesta suhteesta taas on kysymys, kun kunta ja yksityinen toimija ovat kumppanuussuhteessa yhteisessä rakentamis- ja rahoitushankkeessa.

Kun kunnat hoitavat tehtäviään yhdessä, toiminta tapahtuu julkisoikeudellisten rakenteiden sisällä ja yhteistyössä noudatetaan julkisoikeudellista normistoa, jossa hallinnon lainalaisuus ja toiminnan avoimuuden vaatimus sekä kuntalaisten mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua tuohon toimintaan on keskeistä. Yhteistyösuhteet eivät kuitenkaan ole ongelmattomia. Niihin kohdistuu erityisiä haasteita, kun kunnallinen itsehallinto asukkaiden itsehallintona otetaan vakavasti. Kovin monipuoliset verkstorakenteet ja kirjavat sopimussuhteet eivät näet välttämättä tarjoa selkeää mallia kuntalaisten osallistumiselle.

Kun tehtäviä hoidetaan yhteistyössä yksityisten toimijoiden kanssa, edessä ovat toisenlaiset haasteet. Tällöinkin on otettava huomioon hallinnon lainalaisuuden vaatimus, esimerkiksi laissa säädettyjen laadullisten vaatimusten toteuttaminen sekä ihmisten perusoikeuksien turvaamisveloite. Toiminta yhteistyössä yksityisten osapuolien kanssa ei aina ole pelkästään yksityisoikeudellista vaan huomioon tulee myös näissä yhteistyösuhteissa ottaa hyvän hallinnon vaatimukset. Liiketoiminnan luontoisessa toiminnassa taas on noudatettava *yksityisoikeuden periaatteita*, jolloin keskeisiä periaatteita ovat sopimuspäätös ja sopimuksen sitovuuden periaate.

Lähteet

- Anttiroiko, Ari-Veikko – Jokela, Tuija (2002): Kuntien paikalliset hallintasuhteet. Teoksessa Ryyänen, Aimo (toim): Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos. Tampere.
- HaVM 18/1994 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä kuntalaiksi
- HaVM 6/2002 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi seutuyhteistyökokeilusta
- HE 192/1994 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi
- HE 1/1998 vp: Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi
- HE 248/2001 vp: Hallituksen esitys laiksi seutuyhteistyökokeilusta
- HE 72/2002 vp: Hallituksen esitys hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta
- HE 41/2003 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi seutuvaltuustokokeilusta ja seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta
- HE 198/2004 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi seutuyhteistyökokeilulainmuuttamisesta
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari (2001): Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Jyväskylä.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari (2004): Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Jyväskylä.
- Heuru, Kauko (2001): Kuntalaki käytännössä. Helsinki.
- Härmä, Aki: Jyy-palveluhankinnan sidosryhmien tavoitteista. Esimerkinä Kuninkaantien lukio sekä Keski-Espoon urheilu- ja uimahalli. Teknillinen korkeakoulu. Maanmittausosasto. Kiinteistöopin laboratorio. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja 2005.
- Johansson, Jan-Erik (2002): Strategiaa etsimässä. Kuntien tytäryhteisöjen omistaja-ohjaustapaus Helsinki. Hallinnon tutkimus 3/2002, 257–276.
- Hukka, Jarmo – Katko, Tapio S. (1999): Yksityistäminen vesihuollossa? Kunnallisanalan kehittämistäitiö. Vammala.
- Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmän mietintö. Sisäasiainministeriön julkaisuja 9/2006.
- Laapio, Saku – Liivala, Ritva – Morange, Hugues – Taipale, Paavo – Valkama, Pekka – Åhlberg, Harry (2001): Käyttösovimukset kuntien teknisessä palvelujentuotannossa. Tekpa-kehittämissyhteisön julkaisu nro 47. Helsinki.
- Majoinen, Kaija – Tammi, Terhi: Mitä seutusopimuksen tulee sisältää? 4.3.2004. <http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;348;23197;57593;57596&field=FileAttachment&version=4>
- Mäkinen, Eija (2001): Hallintosopimusten sääntelytarpeesta. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisuja 2/2001.

- Oksanen, Antero (2002): Muuttavatko markkinat kunnan toimintatapoja. Palvelujen tuottaminen uusien haasteiden edessä. Teoksessa Kuntien oikeus itsehallintoon: Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos. Tampere.
- PeVL 11/1984 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta
- PeVL 42/1996 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta
- PeVL 11/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi seutuyhteistyökokeilusta
- PeVL 11a/2002: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi seutuyhteistyökokeilusta
- PeVM 25/1994 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslain perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- Pihlajaniemi, Toivo: Kuntarakenne murroksessa. verkkojulkaisu 2006.
- Rasinmäki, Jorma (1997): Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Hallinto-oikeudellinen tutkimus yksityistämisen oikeudellisista taustoista, edellytyksistä, rajoituksista, muodoista ja vaikutuksista. Helsinki.
- Rytkölä, Olavi (1950): Julkisoikeudellinen sopimus. Käsite, esiintymismuodot ja oikeusvaikutukset. Vammala.
- Siitonen, Pentti – Martikainen, Juha-Pekka (2002): Miten ja millä rahalla? Organisointi, rahoitustarve sekä kehittämisenäkökohtia teknisen tuotannon palvelutuotannon toimialueella. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 34. Acta Nro 145. Suomen Kuntaliitto.Helsinki.
- Suomen Kuntaliitto. Lausunto (24.3.2006) luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi julkisen hallinnon yhteispalvelusta.
- Tuori, Kaarlo (1998): Julkisesta yksityiseen: rajoituksia ja edellytyksiä. Teoksessa Oikeustiede Jurisprudentia XXXI 1998, 311–329.
- Tuori, Kaarlo (2000): Sosiaalioikeus. Porvoo.
- Valkama, Pekka (2000): Voucherit vaihtoehtoisena palvelujärjestelmänä – teoreettinen tarkastelu ja käsitteen uudelleenmäärittely. Teoksessa Kunnallisen itsehallinnon renessanssi. Tampere.

3.3. Sopimuksellisuus kunnan toimintamuotona

Tilaaajan ja tuottajan yhdistää sopimus

Julkisella sektorilla on tehty eri osapuolten välillä sopimuksia hyvin pitkään. Ruotsalaisen tutkijan R. Almqvistin (2001, 689) mukaan näin on toimittu ikiajat. K. Bryntse (2000, 3) täsmentää, että markkinaperusteisia sopimuksia on tehty kirjallisten dokumenttien perusteella Euroopassa julkisella sektorilla ainakin jo 1600-luvulla. Sopimuksia on tuolloin solmittu toteutettaessa isoja rakennushankkeita. Syynä on tuolloin ja myöhemminkin ollut usein se, että julkisen toimijan, kuten kunnan ei ole tarkoituksenmukaista palkata osaavaa henkilöstöä yhtä kertaluontoista rakennushanketta varten ja siksi on ollut mielekkäämpää teettää se ulkopuolisilla. Sopimusten piiriin kuuluvat julkiset tehtävät ovat vähitellen monipuolistuneet. Kunnat ovat jo runsaan parinkymmenen vuoden ajan yhä enenevässä määrin turvautuneet ulkopuolisiin tuottajiin myös hoiva- ja terveyspalveluissa. Tätä kehitystä pidetään nykyisin globaalina ilmiönä. Se on levinnyt niin Yhdysvaltoihin kuin Euroopankin maihin. Sama kehitys näkyy myös Australiassa ja Uudessa Seelannissa. (Bailey 2002 ja Walsh 1995.) Julkisen sektorin luonne toimijana on samalla muuttunut: se on aikaisempaa aktiivisempi jolloin myös paineet rakenteiden uudistamiseksi lisääntyvät. Tätä rakenteiden ja toimintatapojen muutosta käsitellään tässä alaluvussa käyttäen esimerkkeinä kahta toisiinsa sidoksissa olevaa reformia, tilaaja-tuottajamallia ja sopimusohjausta. Niitä suhteutetaan ensiksi talouden makro- ja mikrotasoihin, jolloin havaitaan mikrotason muutosten tärkeys makrotason uudistumisen ehtona. Tämän jälkeen kuvataan ja analysoidaan tilaaja-tuottajamallin ideaa, odotuksia ja ongelmia. Tilaajan ja tuottajan välistä toimintaa ohjaa ja säätelee sopimus, jota käsitellään luvun loppupuolella. Tässä alaluvussa lähestytään sekä tilaaja-tuottajamallia että sopimusikäntöjä kansainvälisen ja kotimaisen tutkimuksen esimerkkien valossa.

Mikrotason ratkaisuilla makrotason talousvaikutuksiin

Kansantaloustieteessä on yleensä etsitty kasvun edellytyksiä ja esteitä makrotaloustieteen viitekehyksessä. Tällöin on kiinnitetty huomiota niin talouden vakauden varmistamiseen kuin julkisen kulutuksen sääntelyyn ja verotuksella on pyritty vaikuttamaan niin työllisyyden parantamiseen kuin ihmisten palveluodotuksiin. Lisäksi on monipuolisesti hyödynnetty julkisten maksujen sääntelyn tarjoamia mahdollisuuksia (vrt. Bailey 2002, 148). Kaikilla edellä mainituilla keinoilla on pyritty perinteisesti vaikuttamaan kansantalouden kasvun varmistamiseen.

Makrotalouden kysymyksiä on pitkään tarkasteltu *tarvekeskeisesti* ja koko kansantalouden muutoksia on jäsennetty tarveteoreettisista lähtökohdista, jolloin poliittisilla areenoilla ollaan oltu kiinnostuneita joskus hyvinkin lyhytjänteisistä ratkaisuista. Näin on toimittu muun muassa työttömyyskysymyksiä ratkaistaessa (vrt. Rose 2002).

Talouden muutokset rakentuvat myös mikrotasolla, paikallisesti toiminnan uudistamisina. Tämä kehitys näkyy erityisesti kunnallishallinnossa lukuisina reformeina, joita viime vuosina on pidetty uuden julkisjohtamisen, NPM:n mosaiikkimaisina vaikeasti tulkittavina ilmiöinä. Taloustieteellisessä mielessä niille kuitenkin on olemassa yhteinen periaatteisto: nimittäin talouden kolme *e*:tä (economy, efficiency and effectiveness). Kyse on siten taloudellisuudesta, tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta. Mikrotaloustieteessä katsotaan, että edellä mainittujen kolmen *e*:n toteutumista edesauttavat kilpailuun kannustaminen, yrittäjyyden tukeminen sekä asiakkaiden (kuluttajien, kuntalaisten) entistä paremmat mahdollisuudet valita palvelujen tuottaja. Samalla oletetaan teoreettisesti, että mikrotalouden uudistukset luovat edellytykset makrotalouden myönteisille muutoksille (Bailey 2002, 160). Ilman mikrotasolla (yrityksissä ja muissa paikallisissa talouden toimijoissa) tapahtuvaa myönteistä kehitystä ei aikaansaada myöskään kokonaiskasvua.

Taloustieteissä ollaan jo pitkään oltu myös kiinnostuneita siitä, mikälainen rooli *instituutiolla* on taloudellisen toimintakyvyn lisäämisessä ja mikä merkitys hallinnan eri muodoilla on kehitykselle. Näiden muotojen

ääripäät ovat markkinat ja hierarkiat, jolloin niiden väliin sijoittuu useita ”ohjaustapoja” kuten hybridit, (ks. Williamson 1991, 269). Hierarkkinen tapa hallita liitetään byrokratioihin ja samalla perinteisiin hallintokäytäntöihin, vastaavasti taas markkinaohjaus ymmärretään vapailla markkinoilla toteutuvana kysynnän ja tarjonnan välisen suhteen ilmentymänä. Ensiksi mainitulle katsotaan olevan leimallista pitkäaikaiset sopimukset ja voimakas sääntely, kun taas markkinoilla tehdään lyhyitä sopimuksia ja toiminta pyritään pitämään vapaana julkisen vallan normien kahleista (Lane 2002, 257). Markkinaperusteiset toimintatavat ovat meille Suomeen rantautuneet jo aikaisemmin mainitun NPM: n nimissä, jolloin asiat on haluttu nähdä lähinnä organisaatioiden sisäisinä johtamisen ongelmina. Tällöin monet yhteiskuntapoliittisesti merkittävät ja instituutioiden välisiä suhteita voimakkaasti muokkaavat ratkaisut nähdään ja tulkitaan epäpoliittisiksi, jolloin niitä käsitellään teknisinä ja neutraaleina. Näin ei myöskään niiden todellisia vaikutuksia ihmisten elämään pohdita eikä tunnisteta (Eräsääri 2006, 87). Kuitenkin hallinnon kehittäjillä on pyrkimys myös arvioida asioita asiakaslähtöisesti, onhan se yksi hallinnossa yleisesti hyväksytty periaate. Monien hallinnon uudistusten vaikutuksia pyritään nykyisin ennakkoimaan ennen kuin on edes tehty päätöksiä hankkeiden käynnistämisestä. Yksi ja usein meillä käytetty tiedon hankintatapa on selvittää sitä, miten muissa maissa vastaavissa tilanteissa on menetelty ja mitä muutoksista on siellä seurannut. Siksi tässäkin alaluvussa kuvataan ja analysoidaan ulkomaisia kehittämishankkeita muistaen se, että reformien vaikutukset ovat aina paikkaan ja aikaan sidottuja. Se mitä tapahtuu Iso-Britanniassa, ei välttämättä siirry samanlaisena meille, mutta siellä saadut kokemukset auttavat meitä etukäteisarvioinnissa ja huomion kiinnittämisessä muutosprosessien solmukohtiin.

Paikallistason uudistuksilla on edellä kerrotun perusteella siten paitsi valtakunnallista merkitystä myös vaikutuksia yksittäisen ihmisen arkeen. Useissa maissa onkin lähdetty uudistamaan paikallista palvelutuotantoa siten, että huomiota on kiinnitetty yleisellä tasolla johtamisen uudistamiseen ja konkreettisella toiminnan tasolla *tarjontapuolen* uudelleen järjestylihin: on pyritty luomaan sellaisia rakenteellisia ratkaisuja, jotka varmista-

vat palvelujen *tarjonnan toimivuuden*. Yksi tällaisista ratkaisuisista on juuri tilaaja-tuottajamalli, joka idealtaan on eri maissa yhteneväinen, sillä kahta osapuolta yhdistää sopimus, jonka avulla pyritään linjaamaan ja valvomaan sopimuksen piirissä olevaa toimintaa. Tällöin tiettyjä julkisen sektorin osaluueita, kuten Suomessa erikoissairaanhoidon johtamista johdetaan sopimuksin (Management by contract).

Osa tutkijoista (esimerkkeinä Flynn ja Williams 1997) katsovat, että tilaaja-tuottajamalli (purchaser-provider model) yhdessä sopimusohjauksen kanssa muodostaa perusrakenteen, jonka pohjalta entiset hyvinvointivaltion rakenteet uudistuvat. He korostavat lisäksi, että sopimusohjaus merkitsee huiketta edistysaskelta (Siverbo 2002, 268). Tässä alaluvussa tullaan pohtimaan jatkossa kuinka pitkä tämä askel on ja mihin suuntaan se otetaan.

Seuraavaksi analysoidaan kahden maan, Iso-Britannian ja Ruotsin kokemuksia tilaaja-tuottajamallin soveltamisesta terveydenhuoltosektorille. Tämän jälkeen kuvataan ja arvioidaan Suomen kokemuksia kyseisen mallin soveltamisesta kolmessa kaupungissa.

Tilaaja-tuottajamallin idea ja siitä eri maissa saatuja kokemuksia

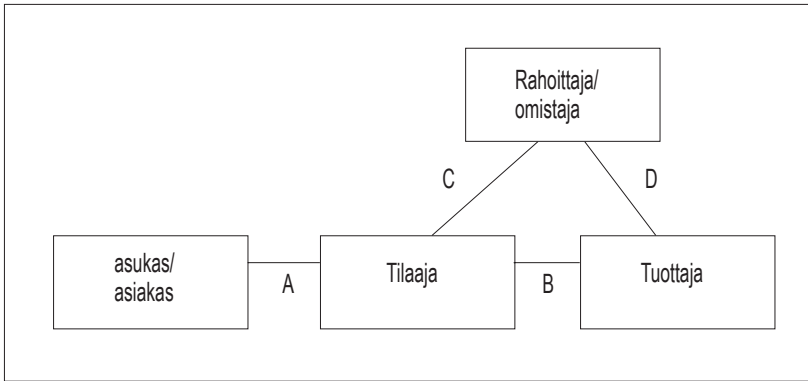
Iso-Britannian tilaaja-tuottajamallisovellukset saivat alkunsa konservatiivihallituksen halusta *luoda julkiselle sektorille sisäiset markkinat*. Tavoitteena oli aikaansaada myös markkinakannusteita (market incentives) ja samalla parantaa toiminnan tehokkuutta (Locock, 2000). Keskeisenä ideana oli siirtää palvelujen valintaa koskevaa valtaa tuottajilta tilaajille, joiden oletettiin kiinnostuvan hankittavien tuotteiden hinnoittelusta. Tilajahan joutuu yhteensovittamaan sille myönnetty rahavarat ja kansalaisten palvelujen kysynnän.

Iso-Britanniassa muodostettiin kaksiportainen terveyspalvelujen tilaaja-järjestelmä: paikallispiirit sekä budjettivastuulliset yleislääkärit. Paikallispiiriin tehtäviin kuului väestön terveyspalvelujen tarpeen arviointi sekä hinnoittelu erikoissairaanhoidon ostaminen tuottajilta. Budjettivastuulliset yleislääkärit taas toimivat perusterveydenhuollossa. Heidän tilaajan roolin-

sa sisälsi potilaiden tarvitsemien peruspalveluiden, kuten laboratoriotutkimusten ostamisen. Uudistuksella tavoiteltiin lähinnä erikoissairaanhoidon ja paikallisten terveysviranomaisten *työnjaon selkiinnyttämistä* ja koko toiminnan *ennustettavuuden parantamista* sekä ennen kaikkea *tehottomuusongelmien ratkaisemista*.

Vertailututkimukset (Ellwood 1997, Walsh ym. 1997) ovat osoittaneet, että tilaajat ovat Iso-Britanniassa olleet suhteellisen vähän kiinnostuneita hinnoista tai muista markkinasignaaleista. Sen sijaan he ovat asettaneet etusijalle terveydenhuollon palvelujen odotusajat, saavutettavuuden ja laadun. Lisäksi palvelujen tilaajat ovat olleet haluttomia lähettämään potilaita tuntemattomalle palvelun tuottajalle. Lisäksi havaittiin terveysviranomaisten (tilaajien) vaikeus vaihtaa tuottajaa, jotka usein poliittisista syistä haluttiin säilyttää paikallisina. Flynn ja Williams (1997) korostavat sitä, että pidempiaikainen työskentely tilaajan ja tuottajan välillä johtaa vähitellen, markkinatilanteesta huolimatta, siihen, että *vuorovaikutus muuttuu luottamukseen perustuvaksi kumppanuudeksi*. Kun osapuolet oppivat tuntemaan toistensa toimintatapoja, ja kun samalla tilaajan ja tuottajan henkilöstö pystyy yhdessä muokkaamaan toimivia palveluprosesseja, niin tällöin myös toiminnan tuottavuus paranee.

Empiiriset havainnot osoittavat terveydenhuollon kohdalla, että tilaaja-tuottajamalli ei ole tuonut välittömästi rahassa mitattavia säästöjä, sillä johtamisen kustannukset ovat kasvaneet ja tutkijoiden on ollut vaikea laskea mikä on lopulta laskennallinen nettotulos. Hyötynä pidetään sitä, että eri osapuolet ovat oppineet kommunikoimaan keskenään ja koko palveluprosessia on ollut pakko katsoa uudessa valossa. Virallisesti konservatiivien aikana aloitettu kokeilu päättyi jo vuonna 1997, kuitenkin jako tilaajien ja tuottajien välillä on säilynyt, mutta termi purchasing on korvattu termillä commissioning ja sana sopimus, contract on korvattu ilmaisulla long-term service agreement. Toiminta on tällä hetkellä luottamuksellista yhteistyötä, jossa on luovuttu tarkoista yksityiskohtaisista sopimuksista. Siksi niillä on tilaaja-tuottajamallissa nyt vähäisempi, alistainen (subordinate) rooli ja ne toimivat Iso-Britannian terveydenhuollossa lähinnä valvonnan työkaluina. (Siverbo 2004, 403.)



Kuvio 1.
Tilaaaja-tuottajamalli.

Ruotsin ensimmäiset tilaaaja-tuottajamallisovellukset otettiin käyttöön 1980-luvun lopulla. Uusi toiminnan rakennemalli nähtiin *mahdollisuutena irrottautua poliittisen toiminnan yksityiskohtiin menevästä ohjeistuksesta* ja toiminnan yleisestä *tehostumuksesta*. Ruotsin terveydenhuollossa tilaaaja-tuottajamalli rakennettiin kolmen toimijan mallin varaan: rahoittajat/omistajat sekä tilaajat ja tuottajat (Kuvio 1).

Tilaaajan muodostivat vaaleilla valitut poliittiset toimijat. Tuottajatahon muodostivat puolestaan sairaalat ja terveyskeskukset, ne olivat enimmäkseen lääninhallituksen itse omistamia. Omistajatahon muodostivat poliitikot, jotka olivat vaaleilla valittuja lääninhallituksen jäseniä tai sitten heidän välillisesti valitsema poliitikkoja. Tilaaajilla on toiminnassa hyvin keskeinen rooli (kuvio 1, vuorovaikutussuhde A), sillä sen pitäisi edustaa alueen asukkaita. Tilaaajan tulisi osata ennakoita heidän terveydenhuoltotarpeensa. Toinen merkittävä vuorovaikutussuhde on (Kuvio 1, vuorovaikutus B) tilaaajan ja tuottajan välillä. Tätä suhdetta säätelee *sopimus*: tilaaajan pitää olla varma siitä, että tuottaja todella tuottaa ne palvelut, joita asukkaat tarvitsevat. Tämä varmistetaan sopimuksella. Molemmat vuorovaikutussuhteet, sekä A että B ovat tärkeitä, sillä vasta toimeenpanon onnistuminen ja toivo-

tut vaikutukset ovat niitä, jotka kertovat mallin toimivuudesta. Ei siis riitä että poliitikot tekevät hyviä päätöksiä, vaan ne pitää myös panna toimeen. (Lundquist 1994.)

Kuviossa 1 on vielä vuorovaikutussuhde C, joka muodostuu rahoittajan ja tilaajan välille. Siinä tilaajalle varmistetaan toiminnan edellyttämät voimavarat. Tuottajalla on myös vuorovaikutusta omistajatahon kanssa (Kuvio 1, kohta D). Tässä yhteydessä puhutaan vastuullisesta omistajaohjauksesta. Terveystieteissä tämä on merkinnyt usein investointikysymysten ratkomista yhdessä (rakennushankkeita). Edellä kuvatun ruotsalaisen tilaaja-tuottajamallin vahvuutena pidetään sitä, että poliittiset toimijat vastaavat kansalaisten tarpeiden arvioinnista. Toisaalta on myös kysytty, onko tilauksen ja tuotannon erottaminen myös katkaissut suhteet asukkaisiin, sillä tuottajahan heidän kanssaan on palvelutilanteissa tekemisissä.

Mitä muuta tutkimukset sitten kertovat tilaaja-tuottajamallin toteutumisesta Ruotsissa? Aikaisempi tutkimus on osoittanut, että tilaajat eivät ole olleet kovin aktiivisia kehittämään vuorovaikutusta kansalaisiin ja poliitikoihin. (Leffler 1996, Ljungberg 1998.) Ongelma muodostui lähinnä siitä, että kun tilaaja tarvitsi tietoja asukkaiden terveydentilasta ja palvelutarpeesta, niin se on tuottajan hallussa ja kaiken lisäksi tilaajan on vaikea tulkita kyseistä informaatiota. Näin tilaaja ei pysty informoimaan tuottajalle mitään sellaista, jota se ei jo tietäisi. Kuitenkin muutamat yksittäiset tutkimukset osoittavat, että vuorovaikutus tilaajan ja asukkaiden välillä on ajan myötä kehittynyt myönteisesti. Sopimusohjauksella ollaan pystytty vähentämään eri toimijatahojen keskinäisiä, usein informaation epätasapainosta johtuvia ennakkoluuloja. Toiminnan vakiintuessa on tarvittu myös vähemmän tiukkoja sitoumuksia, sillä toiminta on alkanut rakentua kumppanuussuhteeksi. (Ljungberg 1998.) Ruotsalaisissa tutkimuksissa oli jo aikaisemmin todettu, että tilaajan ja tuottajan välisen suhteen kannalta on erittäin merkittävä se mikä on luottamuksen aste (Lindkvist 1996). Hyvä luottamussuhde näytti varmistavan *kitkattoman toiminnan*. Kun useissa tapauksissa ei ole ollut mahdollista kilpailuttaa hankkeita ja siten lisätä tehokkuutta, on aikaisempaa parempi koordinaatio vaikuttanut toiminnan tehokkuuden lisääntymiseen.

seen. Tämän kaltainen yhteistyö ei enää edellytä yksityiskohtaisia, muodollisia sopimuksia.

Yhteenveto Iso-Britannian ja Ruotsin tilaaja-tuottajamallista terveydenhuollossa: ensiksi molemmissa maissa on mallin käyttöönottoa vauhdittaneet suuret odotukset. Niissä korostettiin markkinaorientoitunutta ajattelua ja valvontaa. Uudistukset ovat kyseisissä maissa hallinnollisilta lähtökohdiltaan kuitenkin erilaiset. Iso-Britanniassa uudistus käynnistyi valtakunnallisella tasolla, Ruotsissa kyse on ollut aluetason uudistuksesta. Molemmissa maissa näyttää olleen vaikeuksia ottaa käyttöön markkinamekanismeja. Mallin soveltamiseen liittyy molemmissa maissa myös useita käytännön ongelmia, jotka ovat osittain samoja kuin Suomessa, kuten jatkossa tulemme huomaamaan. Kuitenkin kokonaisuutena näyttäisi siltä, että tilaaja-tuottajamalli edistää palveluprosessien uudentyypistä kehittämistyötä, samalla se kiinnittää huomion arvioinnin ja valvonnan tarpeellisuuteen. Ruotsalaiset tutkijat korostavat, että malliin tulee suhtautua kriittisesti, mutta sitä ei tule poistaa käytöstä vaikka se ei tuota toivottuja lopputuloksia, mutta aikaansaa muita myönteisinä pidettäviä muutoksia (Siverbo 2004).

Mitä uutta tilaaja-tuottajamallin soveltaminen on Suomen kuntakentällä tuonut tullessaan?

Myös Suomen kunnissa on monin tavoin pyritty järjestelemään uudelleen asukkaiden tarvitsemien palvelujen aikaansaamista ja samalla selkiinnyttämään politiikan ja hallinnon välisiä suhteita. Myös meillä on otettu käyttöön *tilaaja-tuottajamalli*, jossa erotetaan *palvelun tuotanto tilaajasta*. Sitä on usein verrattu aikaisempaan kunnissa yleiseen, hierarkkiseen tapaan järjestää toiminta. Tämä vertailu osoittaakin erinomaisen hyvin sen mistä on pyritty irrottautumaan. Hierarkkisessa toimintatavassa ”kunta tekee kaiken itse”, eli palvelut tuotetaan omin voimin. Toiminta on organisoitu hallinnonaloittain ”tasoihin”, siten että on muodostettu selkeä perustaso, jossa palvelut saadaan aikaan, esimerkkeinä päiväkotit ja terveyskeskus. Ohjauksa toteutetaan linjassa siten, että ylimmät tasot säätelevät toimintaa. Se toteu-

tetaan resurssiohjauksella talousarvioprosessissa. (Rajala & Tammi 2006, 11.)

Tilaja-tuottajamallissa *kunta toimii ennen kaikkea palvelujen järjestäjänä. Kunta on kuitenkin edelleen vastuussa palvelujen saatavuudesta ja niiden turvaamisesta. Tilaja-tuottajamallissa onkin oleellista ensiksikin se, että tilaajaorganisaatio ja tuottajayksiköt erotetaan selkeästi toisistaan. Perusmallissa tilaaja on se, joka arvioi palvelutarpeet ja tilaa tuottajilta kuntalaisille verovaroilla rahoitettavat palvelut. Tuottajavaihtoehtoja voi, todellisessa kilpailutilanteessa olla useita: kunnan omat yksiköt, kolmas sektori, yritykset tai muu julkinen organisaatio. (emt.)*

Empiiriset esimerkit koskevat kolmea kaupunkia Jyväskylää Tamperetta ja Turku. Aineisto on kerätty vuonna 2005 ja tutkimus raportoitu keväällä 2006 (Kallio ym. 2006). Virallisissa kuntien asiakirjoissa korostetaan palvelutuotannon tehostamistarpeita (taustalla muuttuva ja kasvava palvelujen kysyntä) sekä poliittisen johtamisen ja hallinnon työnjaon selkiennyttämisen välttämättömyyttä. Lähtökohdissa on havaittavissa kuntakohtaisia eroja. Jyväskylässä, jossa on mallin soveltamisesta jo pitkäaikaisia kokemuksia, todetaan haastatteluissa mallin olevan lähinnä tekninen apuväline tarkoituksenmukaisen toimintajärjestelmän rakentamiseksi. Samalla korostetaan voimakkaasti kuntien välisen yhteistyön tarpeellisuutta ja alueellisen palvelutuotannon rakentamisen välttämättömyyttä. Lisäksi todetaan mallin olevan vain yksi välivaihe markkinoiden kehittyessä, jolloin liikelaitostamisen nähdään olevan ”seuraava askel”. Turussa ei korosteta alueyhteistyötä, vaan pääpaino virallisissa tavoitteissa näyttää olevan nyt asukkaille tarjottavien palvelujen laadussa. Toimintaa muotoillaan uudelleen toimialakohtaisesti hyödyntäen erilaisia organisatorisia ratkaisuja (liikelaitokset, sisäisiä tuotantoyksiköitä, erilaisia sopimuskäytäntöjä jne.). Käytännössä toiminta rakentuu ”mosaiikkimaiseksi”. Tampereella tavoitellaan laajaa, koko kaupungin organisaation kattavaa uudistusta, jossa korostuvat niin palveluprosessin uudentyyppinen rakentaminen (luovutaan kokonaan sektorihallinnosta ja siirrytään asukaslähtöiseen linkaariajatteluun perustuvaan prosessimalliin) ja hallinta (konsernijohto on keskeisessä asemassa), sekä poliittisen ja hallin-

nollisen rakenteen monimuotoinen uudistaminen (mm. pormestarimalli). (emt. 11–12, Kallio ym. 2006.)

Haastatteluaineiston perusteella on nähtävissä, että uuteen toimintamalliin siirtymiseen ovat vaikuttamassa useat taloudelliset syyt, poliittisten toimijoiden aseman selkiinnyttämisen tarve, toiminnan joustavuuden lisäämispaineet, sekä rakenteellisten uudistusten välttämättömyys. Yhtenä keskeisenä syynä pidetään myös kunnan henkilöstön kehitystä: ”väki eläköityy” ja toisaalta huoli kunta-alan houkuttelevuudesta työnantajana: ”mistä saadaan lähivuosina osaavaa työvoimaa”. Viimekädessä on kyse kuntatalouden vakauden ja voimavarojen (niin henkilöstöressurssien kuin rahankin) varmistamisesta, jotta voitaisiin tarjota asukkaille jatkossakin heidän tarvitsemansa peruspalvelut. (Rajala & Tammi 2006, 19.)

Tämän hetken kokemuksia kolmesta esimerkkikaupungista:

Malli toimii ennen kaikkea *johtamisen uudistajana*. Sen soveltamisen *rajoitteita* ovat nykyinen lainsäädäntö, joka *rajoittaa* kuntien harjoittamaa tuottajien välistä *kilpailutusta*. Toisaalta rajoitteen muodostaa myös se, että läheskään kaikilla toimialoilla *ei* ole tarjolla *markkinoita*, joilta palveluja voitaisiin hankkia. Osan palveluista katsotaan olevan sellaisia, että ne tulee jatkossakin tuottaa itse. Myös *tuotteistamisen ongelmat* nousevat käytännössä selkeästi esille, pitäisi entistä tarkemmin pystyä määrittelemään se tuote, palveluketju tai yksittäinen palvelu, josta tarjouksia pyydetään. Sekä tilaajan että tuottajan tulee ymmärtää sisällöt ja hinnoitteluperusteet samalla tavalla. Käytännössä *tarvitaan paljon toiminnan suunnittelua, oppimista uudelleenlaiseen yhteistyöhön* sekä myös *valvontaa*. Tämä malli haastaa ennen kaikkea *toiminnan arviointiin* mittaamisineen ennen sen aloittamista, sen aikana ja myös jälkikäteen.

Vaikka tilaaja-tuottajamalli on ideaaltaan Suomen eri kunnissa sama, niin sen soveltaminen on aina kunta- ja organisaatiokohtaista. Jyväskylässä sitä on sovellettu melko pitkään ja sitä jatketaan edelleen. Mitkä sitten ovat ne hyödyt, joita sen on katsottu tuottavan. Ensiksikin mainitaan se, että on jouduttu suunnittelemaan toimintaa uudella tavalla, se on lisännyt eri toimijatahojen kustannustietoisuutta, työkäytäntöjä on kehitetty moniosaa-

mista suosiviksi ja oppimisen merkitys on selvästi kasvanut. Vaikka Jyväskylässä on jo kokemuksia ja pitkäaikaista yhteistyötä tilaajien ja tuottajien kesken, kritiikkiä saavat edelleen osakseen niin itse malli kuin eri osapuolten toimintatavat ja -valmiudet. Vielä nytkin vallitsee epävarmuutta ja pelkoja, joista osa kiteytyy siihen, että tuottajajaksikössä aikaansaadut säästöt hupe-nevat lisääntyvän hallintohenkilöstön kustannuksien kattamiseen. Toisaalta kilpailutus tai sen uhka luo jännitteitä, sillä se näyttää lisäävän epävarmuutta henkilöstön keskuudessa. Huolta näyttää aiheutuvan myös siitä, että pelätään työn laadun heikkenevän, kun tehdään ”aika nopeesti”, eikä aina tunnusteta mihin kokonaisuuteen mikäkin työ liittyy.

Kaikissa tutkimuskohteissa epäillään aika-ajoin tilaajien taitoa tehdä tilauksia. Tämä sama asia nostettiin esille niin brittiläisissä kuin ruotsalaisissakin tutkimuksissa. Aina välillä muistetaan kysyä onko heillä riittävää osaamista tilauksen tekemiseen, sillä osan tilaajista on näyttänyt yllättävän se, että tuottajataho tekeekin vain ja ainoastaan sen mitä on tilattu, eikä kaikkea sitä, mitä ennenkin on tehty. Toinen huoli joka liittyy tilaajan ja tuottajan erottumiseen, on se riittääkö sisältöosaajia molempien osapuolten käyttöön, jotkut tehtäväalueet ovat niin erikoisosaamista edellyttäviä, että osaajista tulee, tai on nyt jo pulaa.

Tampereella on haastatteluajankohtana eletty tilaaja-tuottajamallin suunnittelun, päätösten ja osin jo toimeenpanon aikaa, sillä muutamia pilotihankkeita oli jo ennen kuluvan vuoden alkua meneillään. Uudistusta on viety läpi nopeasti, joidenkin mielestä on pidetty aivan liian kovaa kii-rettä, ei ole ehditty tuotteistaa ja hinnoitella, eri toimijoiden roolit ovat selkiintymättömiä, ja henkilöstön piirissä vallitsee monenlaista epävarmuutta. Kuitenkin juuri henkilöstön edustajat korostavat, että tämä uudistus nostaa henkilöstön työn näkyväksi. Nyt vasta tiedetään mitä ja kuinka paljon to-della tehdään.

Turussa on ollut kokemuksia siitä, että käsite-epäselvyydet aiheuttavat edelleen ongelmia, ei oikein olla selvillä siitä missä roolissa kaupunki mil-loinkin esiintyy. Keskustelua henkilöstön asemasta on käyty samoin paino-tuksin kuin muissakin tutkimuskohteissa, tosin vastuuta uudistusten on-nistumisesta vyörytetään esimiestyötä tekeville ja juuri heidän osaamisensa

varmistamiseen katsotaan välttämättömäksi panostaa. Huolta herättää se, että aikaisemmin hyviksi havaituista käytännöistä joudutaan uusissa organisaatoratkaisuissa luopumaan, toisaalta joudutaan miettimään työt uudelleen, ja uudet käytännöt mahdollistuvat. Muutostilanteissa henkilöstön asema on hankala, pelkoja ja epävarmuutta omasta tulevaisuudesta tuotiin haastatteluissa usein esille, samalla pohdittiin miten voitaisiin rakentaa yhteistyötä ja luottamusta, jotta voitaisiin säilyttää työmotivaatio. Jälkimmäiset seikat ovat juuri niitä muutosjohtamisen kysymyksiä, joihin jo aiemmin on viitattu.

Koska *kunnalla on nykyisin useita rooleja*, tilaaja-tuottajamallejakin on useita. Kunta voi meillä Suomessa olla edelleen tuottaja tai pelkkä tilaaja, mutta myös omistaja sekä rahoittaja. Myös kuntalainen voi toimia tilaajana ja maksajana (vesihuolto). Kunta toimii tässä tapauksessa tuottajana ja tuotantoyksikön omistajana (kunnallinen vesilaitos). Kun puhutaan ja pohditaan tilaaja-tuottajamallin soveltamista, pitäisi olla selvillä siitä missä asemassa eri toimijat ovat (onko kunta esimerkiksi pelkkä rahoittaja, mikä asema on asukkaalla jne.), näin välttämään monilta sekaannuksilta. (Kallio ym. 2006; Rajala & Tammi 2006.)

Sopimusohjaus

Sopimusohjausta ei voida pitää yksiselitteisenä käsitteenä, sillä Suomessa termillä viitataan useisiin ennakoitavuutta ja suunnittelua palveleviin käytäntöihin. Sopimuskäytännöt eroavat toisistaan muun muassa sopimusten sisältöjen ja pituuksien suhteen. Lisäksi eri sopimukseen sisällytetään kannustejärjestelmiä (esimerkiksi ali- ja ylikäyttöhyvitykset). Lisäksi on eroja siinä mihin ohjaus lopulta kohdistetaan (Wiili-Peltola ym. 2002, 68). Kun kyse on sopimusohjauksesta erikoissairaanhoidoissa, niin kunnalle palvelujen tilaajana sopimus on keino ohjata palvelujärjestelmän kehitystä, varmistaa kohtuuhintaisten terveyspalvelujen saatavuus kunnan asukkaille, sopeuttaa palvelujen tarjonta ja palvelurakenne kuntalaisten tarpeisiin, toivomuksiin ja taloudellisiin mahdollisuuksiin, säädellä ja ennakoida terveys-

menojen kehitystä ja varmistaa palvelujen laatua. Tuottajan näkökulmasta sopimusohjaus on keino varmistaa toiminnan jatkuvuus kuntien toivomassa muodossa ja laajuudessa, varmistaa ja ennakoita tulojen kehitys, mahdollistaa luopuminen epätasaisesta kuntalaskutuksesta, lisätä kuntien luottamusta ja varmistaa palvelun laatu (Pekurinen ym. 1999, 2).

Sekä tilaaja-tuottajamalli että siihen sisältyvä sopimuskäytäntö synnyttävät organisaatioiden sisälle ja niiden välille uusia valta- ja vastuusuhteita. Uudet järjestelmät muuttavat poliittisten päättäjien asemaa ja tapaa, joilla heidän tulisi tarkastella yhteiskunnallista toimintaa. Sopimuskäytäntöjen jatkuva kasvu on J-E. Lanen (2002, 216) mukaan mahdollistanut sen, että voitaisiin käyttää nimitystä ”sopimusregiimi”, mikä merkitsee tässä asiayhteydessä toiminnan hallintaa sopimuksiin tukeutuen. Hän on ideoinut myös ideaalin sopimuksen reunaehdot. Julkinen sopimusjärjestelmä on toimiva silloin, kun (1) pystytään selkeästi identifioimaan ja erottamaan tilaaja sekä tuottaja, (2) molemmilla osapuolilla on intressi laatia optimaalinen sopimus niin tuotettavan palvelun tai tuotteen sisällön kuin sen toimeenpanonkin suhteen sekä (3) tilaajan ja tuottajan tulee olla yksimielisiä siitä miten sopimuksesta saatava hyöty jaetaan osapuolten kesken. Mikäli edellä esitettyjä ehtoja ei ole täytetty, ajaututaan sopimuskauden aikana konfliktitilanteisiin, joiden ratkominen kuluttaa voimavaroja, joita sopimuksilla on ollut juuri tarkoitus säästää.

Sopimuskäytäntöjen kehittämiseksi on pyritty parantamaan tarvittavan perusinformaation tarkkuustasoa. Kuntaesimerkit osoittavat, että meillä on tarpeen kehittää sekä tuotteistamista että kustannuslaskentaa, jotta neuvotteluissa voidaan tukeutua mahdollisimman yksiselitteisiin laskentatietoihin. Toisaalta käytännön esimerkit osoittavat myös sen, että sopimusprosessissa ovat keskeisellä sijalla keskinäinen luottamus ja yhteisten intressien tunnistaminen sekä kokemukset onnistuneista ratkaisuista. Tilaaja-tuottajamallit sekä eri osapuolia yhdistävät sopimukset eivät ole vain teknisiä välineitä uudistaa hallinnan mekanismeja, sillä ne itsessään generoivat uudistuksia, muokkaavat ajattelua ja aikaansaavat niin toivottuja kuin odottamattomia ja ei-toivottuja vaikutuksia.

Lopuksi

Tiivistäen voidaan todeta, että tässä jaksossa käsitellyillä hallinnon reformeilla on pyritty korvaamaan hierarkkiset ja byrokraattiset toimintamallit markkinasuuntautuneilla neuvotteluja ja yhteisymmärrystä korostavilla menettelytavoilla, joille on ominaista:

1. Julkisen palvelun ostajan ja myyjän roolin (siis tilaajan ja tuottajan) erottaminen toisistaan.
2. Ostajan ja myyjän välisen suhteen rakentaminen niin, että toiminnan tehokkuus lisääntyy käyttäen kannusteina kilpailuttamista sekä mahdollisesti myös taloudellisen riskin jakamista (Kuosmanen ym. 2002).
3. Ostajan vaikutusmahdollisuuksia myyjän (tuottajan) tuote- ja palveluvalikoimaan ja laatuun pyritään kasvattamaan, sillä tilaaja pyrkii enna-koimaan palvelutarjontaan kohdistuvan kysynnän.
4. Ostajien ja myyjien suunnitteleminen toimintojen toteutus (implemtointi) sovitetaan yhteen molempia osapuolia velvoittavin sopimuksin (Wiili-Peltola ym 2002, 68).

Edellä esitettyjä näkemyksiä on useissa maissa pyritty soveltamaan erityisesti terveydenhuollossa. Sopimukseen perustuvan toiminnan yleistyminen on merkinnyt esimerkiksi erikoissairaanhoidon kohdalla kuntien omistajaroolin korostumista, kuntien valpastumista peräämään omia vaikutusmahdollisuuksiaan sekä vaatimaan ennakoitavuutta kustannusten kehityksen suhteen (Kuosmanen ym. 2002). Samalla aiemman, suhteellisen löysän, eri osapuolten suunnitelmien yhteensovittamisen tilalle on tuotu huomattavasti sitovampien sopimusten teko (ks. Pekurinen ym. 1999). Näiden sopimusten valmistelu edellyttää runsaasti ennakoivaa työtä (Eronen 2006, 12). Tilaajatahon on kiinnitettävä runsaasti huomiota tarjouspyynnön valmisteluun, sillä se raamittaa jatkoneuvotteluja ja mahdollista kilpailutusta eri tuottajien kesken. Myös toiminnan valvonta ja koordinointi haastaa kaikki osapuolet uudistamaan arviointiosaamistaan ja vuorovaikutustaitojen ke-

hittämistä, sillä yhä verkostoituvammassa toimintaympäristössä sopimukset monipuolistuvat ja prosessien hallinta on arvossaan.

Lähteet

- Almqvist, R. (2001) 'Management by Contract. A Study of Programmatic and technological aspect. *Public Administration* 79(3), 689–706.
- Bailey, S. J. (2002) *Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice*. Second Edition, Palgrave.
- Bryntse, K. (2000) *Kontraktstyrning i teori och praktik*. Lund Studies in Economics and Management 56, Institute of Economic Research, Lund University, Lund Business Press.
- Ellwood, S. (1997) 'The Response of Fund holding Family Doctors to Price Signals', *Financial Accountability & Management* 13(4), 345–365.
- Eronen, T. (2006) Ostajan tahto esiin, *Sosiaaliturva* 13, 2006 12–13.
- Eräsaari, L. (2006) New Public Management on julkisen sektorin vääryyksien isä. Teoksessa Helne, Tuula & Laatu, Markku (toim.) *Vääryyskirja*. Vammala, Kelan tutkimusosasto, 87–101.
- Flynn, R & G. Williams (1997) 'Contracting for Health', in R. Flynn and G. Williams (eds.) *Contracting for Health. Quasi-Markets and National Health Service*. Oxford University Press.
- Kallio, O. & Martikainen, J-P. & Meklin P. & Rajala, T. ja J. Tammi (2006) Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Tampereen yliopisto, Kunnallistutkimuksia, Taju.
- Lane, J-E. (2000) *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. Third edition, Sage Publications.
- Leffler, M. (1996) Två steg fram – och ett tillbaka. Erfarenheter från landsting med beställar-utförarmodeller. (SOU 1996. 169, bilaga V).
- Lindkvist, L. (1996) 'Performance Based Compensation in Health Care', *Financial Accountability & Management* 12(2), 89–105.
- Ljungberg, E-M. (1998) *Valfrihet, mångfald och konkurrens i Bohusmodellen*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Le Grand, J (1997) 'Knights, knaves or pawns? Human behaviour and social policy'. *Journal of Social Policy* 26, 149–169.
- Locock, L (2000) 'The Changing Nature of Rationing in the UK National Health Service'. *Public Administration* 78(1), 91–109.

- Lundqvist, L. (1994) Statsvetenskaplig förvaltningsanalys. Problem, trenden och program. Studentlitteratur, Lund.
- Pekurinen, M & Junnila, M. & Tunturi, T & Vainio, J. & Ihalainen, R. & Mäkitalo, R. & Pitkääjärvi, T. & Salli, P. & Saloranta, K. ja K. Vinni (1999) Sopimusohjaus Pirkanmaalla. Läpinäkyvyyttä ja asiakasläheisyyttä erikoissairaanhoidon. Pirkanmaan sairaanhoitopiirin julkaisuja 1/99. Pirkanmaan sairaanhoitopiiri. Sosiaali- ja terveysministeriö. Valtionvarainministeriö. Suomen Terveystutkimus.
- Rajala, T. & J. Tammi (2006) Tilaja-tuottajamalli haastaa arvioimaan kunnan palvelutuotantoa. Sosiaaliturva 13, 9–11.
- Rosen, H. S. (2002) Public Finance. 6. ed. New York. McGraw-Hill.
- Siverbo, Sven (2004) The Purchaser-provider split in principle and practice. Experiences from Sweden. Financial Accountability & Management, 20(4), November 2004, 401–420.
- SOU 1993:73 (1993) Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. Montin, S. & Fridolf, M. och Skoödborg, T. Rapport till Lokaldemokratikommittén. Stockholm: Civildepartement.
- Walsh, K. (1995) Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management. McMillan Press.
- Walsh, K & Deakin, P. & Smith, P. & Spurgeon, P and N. Thomas (1997) Contracting For Change. Contracts in Health, Social Care and Other Local Government Service. Oxford University Press.
- Wiili-Peltola, E. & Lehto, J. ja E. Viitanen (2002) Sopimusohjausmenettelyn haasteita sairaalaorganisaatiossa. Hallinnon tutkimus, 21(1), 67–77.
- Williamson O.E. (1991) Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. Administrative Science Quarterly 36, 269–296.

3.4. Kunnallishallinnon yhtiöitymiskehitys ja corporate governance -haasteet

Kunnallisten toimintojen yhtiöityminen

Paitsi, että kunnat ovat julkisoikeudellisia viranomaisia, kunnat ovat myös oikeussubjekteja, joilla on itsenäinen yksityisoikeudellinen toimintakyky (ks. tarkemmin esim. Mennola 2002). Kunnat käyttävät tätä toimintakyykään myös yritystoiminnan harjoittamiseen. Kuntien toimialaa ei ole tiukasti määritelty kunnallislainsäädännössä. Toimiala kehittyy vuosien saatossa yhteiskunnallisten tarpeiden muuttuessa ja oikeuskäytännössä tehtävien linjanvetojen perusteella. Voimassa olevissa toimialatulkinnoissa liiketoiminnan harjoittamisen on katsottu kuuluvan kunnan toimialaan tietyin rajoituksin. Liiketoiminnan harjoittamisen katsotaan kuuluvan paikallisen poliittisen yhteisön itsehallinnollisiin oikeuksiin samankaltaisilla perusteilla, kuin valtiollakin on oikeus harjoittaa liiketoimintaa ja omistaa valtionyhtiöitä. Joissain maissa julkisen sektorin suoraa toimintaa elinkeinoelämässä vierastetaan, mutta Pohjoismaissa yleinen yhteiskuntapolitiikka on ollut suosiollista julkiselle yritystoiminnalle. Esimerkiksi ruotsalaiskunnat ovat varsin aktiivisia omissa liiketoimissaan. Vaikka kuntien kytkeytymistä mukaan palveluelinkeinoihin ja niiden kehittämiseen on pidetty mahdollisena, liiketoimintoja käynnistäessään ja harjoittaessaan kuntien tulee noudattaa kuitenkin hallinnon toissijaisuuden periaatetta. Tämän on tulkittu merkitsevän sitä, että liiketoiminnan harjoittaminen olisi mahdollista kunnalle silloin, kun se on perusteltua yleisen edun kannalta. Sellaiset aluetaloudelliset tekijät kuin työttömyys, vanhojen elinkeinojen häviäminen ja uusien elinkeinojen kehittämistarve lisäävät oikeutusta kunnalliselle liiketoiminnalle. (Ks. Sauvonsari 1987, 33–34 ja vrt. Harjula & Prättälä 1998, 78–79.)

Kunnista on tullut yhä aktiivisempia ja monipuolisempia alueensa kehittäjiä. Teollisen yhteiskunnan muuttuminen palveluyhteiskunnaksi ja edelleen tieto- ja tietämysyhteiskunnaksi edellyttää kunnilta toimenpiteitä,

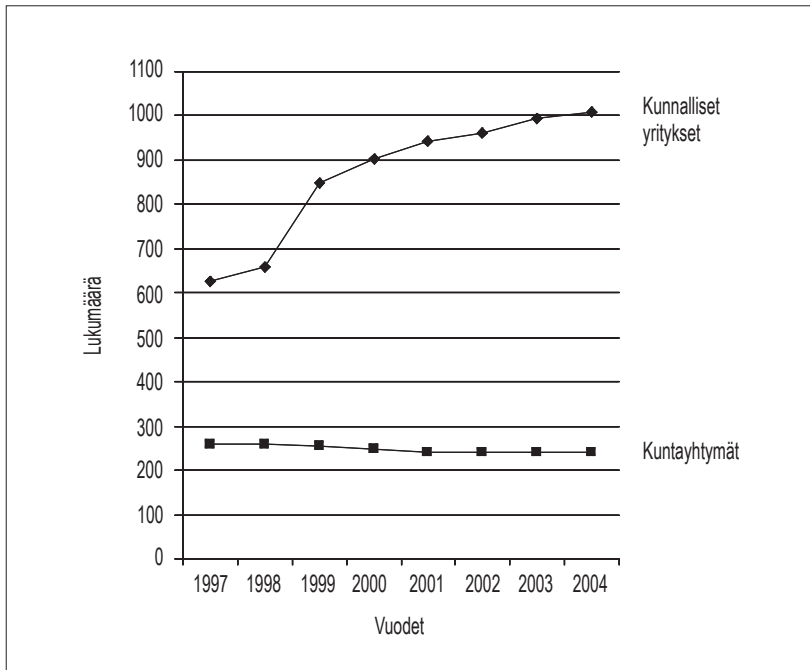
jotka ovat kaukana perinteisestä hallintotoiminnasta. Konventionaalista alueyhteisön kehittämistä tehdään kunnallisen elinkeinotoimen piirissä, jolloin kunnat mm. jakavat avustuksia, toteuttavat kehittämissuunnitelmia, myyvät tontteja yrityksille ja järjestävät kursseja. Osa kehittämistehtävistä edellyttää kuitenkin pitemmälle meneviä toimenpiteitä, jolloin tarvitaan esimerkiksi investointeja, tuotekehitystä, markkinointia ja immateriaalioikeuksia. Näiltä tehtäviltä voidaan edellyttää usein myös itsekannattavuutta, minkä johdosta tällaista kehittämistoimintaa on syytä pyrkiä jalostamaan kunnalliseksi liiketoiminnaksi.

Liiketoimintaa kunnat harjoittavat sekä kunnallisissa liikelaitoksissa että kunnallisissa osakeyhtiöissä. Kunnallisella liikelaitoksella voi olla oma johtokunta, ja sen kirjanpito voi olla eriytetty kunnan kirjanpidosta, mutta kunnallinen liikelaitos on aina osa kunnallishallintoa. Kuntien osakeyhtiöt eivät ole osa kunnallishallintoa. Osakeyhtiöt ovat itsenäisiä oikeussubjekteja, joita kunnat omistavat osakeomistajuuden välityksellä. Lukumääräisesti liikelaitosmuoto ei ole läheskään yhtä yleinen kuin yhtiömuoto, mutta muutamat suurten kaupunkien perinteikkäät liikelaitokset ovat toiminnalliselta volyymiltaan merkittäviä. Kunnallisista osakeyhtiöistä on tullut suosittuja, mutta niiden omistamisessa ei ole kysymys mistään kunnallishallinnon muotivirtauksesta, sillä kunnallisilla osakeyhtiöillä on jo pitkät perinteet. Esimerkiksi 1800-luvun lopulla kunnat omistivat kylpyläyhtiöitä, ja viime vuosisadan alussa kunnat hankkivat puhelinyhtiöitä.

Osakeyhtiöitä kunnat tarvitsevat myös joidenkin omaisuuserien hallintaan. Asunnot ovat tyypillinen esimerkki sellaisesta kunnallisesta varallisuudesta, jonka hallinnoinnin on usein katsottu olevan selkeämpää osakeyhtiömuodossa. Kiinteistöosakeyhtiöitä käytetään muiden kiinteistöjen kuin asuntojen omistamiseen. Asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöiden toiminnan tarkoituksena ei ole varsinainen liiketoiminta ja liiketaloudellisen voiton tuottaminen, vaan yhtiöiden tehtävänä on omistamiensa rakennusten ylläpito.

Viime vuosina kunnallisten osakeyhtiöiden lukumäärä on lisääntynyt tuntuvasti. Kunnallisia osakeyhtiöitä oli kaikkiaan 625 kappaletta vuonna

1997. Seitsemän vuotta myöhemmin eli vuonna 2004 kunnallisia yhtiöitä oli jo toista tuhatta. Esimerkiksi Helsingin kaupunki omisti 124 tytärosakeyhtiötä, kolme yhteisyhtiötä ja 46 osakkuusyhtiötä vuonna 2005. Sekä liikevaihdon että työllistämisen kannalta ehdottomasti merkittävimpiä kunnallisia osakeyhtiöitä ovat energiayhtiöt. Liikevaihdoltaan energiayhtiöiden jälkeen suurimpia kuntayhtiöiden toimialoja ovat kiinteistöpalvelut,



Kuvio 1.

Kunnallisten yritysten¹ ja kuntayhtymien lukumäärän kehitys vuodesta 1997 vuoteen 2004. (Tilastokeskus 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 ja 2006 ja Kuntayhtymät tyypeittäin vuosina 1993–2006.)

¹ Kunnalliseksi yrityksiksi katsotaan sellaiset kunnalliset yksiköt, jotka rahoittavat toimintansa pääosin myynti-, vuokra-, korko- tai osinkotuloilla. Suurin osa kunnallisista yrityksistä on yhtiömuodoltaan osakeyhtiöitä. Vuodesta 2001 alkaen kunnallisten yritysten ryhmään on tilastoitu myös Ahvenanmaan maakunnan omistamat yritykset.

ympäristöhuolto ja rakentamistoiminta. Työvoimavaltaisia kuntayhtiöitä ovat asunto- ja kiinteistöyhtiöiden ohella liikennöintiyritykset. (Lith 1998.) Vuonna 2004 kunnallisten osakeyhtiöiden palveluksessa työskenteli keskimäärin 13 069 henkilöä (Tilastokeskus 2006).

Kunnallisten osakeyhtiöiden lukumäärän voimakkaalle kasvulle voidaan löytää useita selitystekijöitä. Kunnallishallinnon lisääntyneet tehtävät, kunnallistalouden tehostamispaineet, kuntapalvelujen markkinoistuminen ja kuntayhteistyön uudelleenorganisointi ovat lisänneet palvelujen yhtiömaista organisointia. Matkailupalvelut, tutkimustoiminta ja pysäköintipalvelut ovat esimerkkejä kuntien uusista tehtävistä, joita on ryhdytty harjoittamaan yhtiömuotoisesti. Yritysstatusta pidetään tämänkaltaisissa tehtävissä toiminnan luonteen vuoksi joustavampana organisaatiomuotona kuin kunnallista hallintokuntaa. Yhtiömuoto antaa toiminnalle oman identiteetin ja näkyvyyden. Jotkut tällaisista tehtävistä ovat luonteeltaan sellaisia, että niille yhtiömuoto on jopa uskottavuuskysymys. Esimerkiksi alueellista markkinointia palveleva kehitystoiminta tai teknologiakeskusten ylläpito on toimintaa, jossa luontevan vuoropuhelun aikaansaaminen toisten yritysten kanssa edellyttää toiminnan harjoittamista yhtiömuodossa.

Kunnallishallinnossa taloudellisen tehokkuuden edistäminen koetaan toisinaan hankalaksi ja liian hitaasti eteneväksi prosessiksi. Tällöin osakeyhtiömuoto voi näyttää houkuttelevalta vaihtoehdolta, sillä osakeyhtiömuotoista hallintomallia pidetään yleensä yksikertaisempänä ja joustavampana organisaationa kuin kunnallista virastoa. Osakeyhtiömuodossa hallintotasoa on vähemmän, ja päätöksenteko on nopeampaa. Kun kunnallistalouden rahoitusongelmat ovat tehneet kunnallistalouden saneeraamisen välttämättömäksi, erityisesti kuntien liikelaitoksia on ryhdytty organisoimaan enenevässä määrin yhtiömuotoisesti.

Markkinoistaminen tarkoittaa sitä, että julkisia palvelujen markkinaehtoisuutta vahvistetaan muodossa tai toisessa. Käytännössä markkinnoistuminen voi ilmetä hyvin monella tavalla. Maltillisia markkinoistamisen muotoja ovat esimerkiksi tavoitejohtamismallit, nettobudjetointijärjestelmät ja tulospalkkaussysteemit. Pidemmälle meneviä toimenpiteitä

ovat esimerkiksi tilaaja-tuottajamallit, ulkoistaminen, kilpailuttaminen ja ilmaisipalvelujen maksullistaminen. Joitakin markkinoistamistoimia voidaan soveltaa joustavasti suoraan kunnallisissa organisaatioissa, mutta toimenpiteiden vaikuttavuutta on mahdollista tehostaa lisäämällä toimintojen yhtiömuotoista organisointia.

Kuntien keskinäisessä yhteistyössä kuntayhtymä on perinteikäs organisointitapa. Kuntayhtymämuoto on ajautunut kuitenkin jonkinlaiseen legitimitettikriisiin, sillä kuntayhtymien on monissa yhteyksissä kritisoitu olevan epätaloudellisia ja liian etäällä peruskunnista. Viime vuosina kuntayhtymien lukumäärä onkin vähentynyt, kun kunnat ovat purkaneet vapaaehtoisia kuntayhtymiä. Vielä 1990-luvun alussa kuntayhtymiä oli lähes neljäsataa kappaletta, mutta vuonna 2004 toiminnassa oli enää 239 kuntayhtymää. Kuntien keskinäinen yhteistyö on kuitenkin samaan aikaan kasvanut, ja kuntayhteistyötä on ryhdytty organisoimaan uusilla tavoilla. Suosiotaan ovat kasvattaneet sekä sopimus pohjaiset että osakeyhtiöiden hyväksikäyttöön nojaavat kuntayhteistyömuodot. Osakeyhtiö on hyvin kätevä yhteistyön organisointitapa, koska niitä on helppo perustaa, yhtiömistajuus voidaan pilkkoa erikokoisiin osuuksiin, osuuksilla voidaan käydä kauppaa ja tarvittaessa yhteistyöhön voidaan kerätä mukaan yksityisiä ja julkisia partnereita kotimaasta ja ulkomailta. Vuonna 2002 toimintansa aloittanut Tekonivelsairaala Coxa Oy on kuvaava ja kiinnostava esimerkki kunnallisesta osakeyhtiöstä yhteistyön muotona. Sairaalayhtiön omistajuudessa yhdistyy kuntayhteistyön ohella myös kuntien, kuntayhtymien ja yksityisten tahojen välinen yhteistyö. Coxa Oy:n omistajakuntia ovat Mäntän, Tampereen, Valkeakosken ja Vammalan kaupungit. Kuntayhtymämuotoisia omistajia yhtiössä ovat Pirkanmaan, Vaasan, Etelä-Pohjanmaan, Kanta-Hämeen ja Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirit. Yksityisiä tahoja sairaalan omistajissa edustaa Invalidisäätiö. Myös Sitra eli Suomen itsenäisyyden juhlarahasto, joka on julkisoikeudellinen säätiö, on yksi sairaalayhtiön nykyisistä omistajista.

Osa kuntien osakeyhtiöistä syntyy sillä tavalla, että kunnat yhtiöittävät omia toimintojaan. Kunnallishallinnossa yhtiöittäminen tarkoittaa jonkin kunnallisen toimintayksikön, tehtävän, kiinteistön tai palvelun irrottamis-

ta kunnan hallinto-organisaatiosta ja muuntamista erilliseksi osakeyhtiöksi, jonka kunta omistaa yksin tai jossa kunta käyttää määräysvaltaa (vrt. Valkama 1995, 40 ja Valkama, Siitonen ja Martikainen 2002, 243).² Yhtiöittämisessä on kyse monesta yhtäaikaisesta muutoksesta. *Juridisena muutoksena* yhtiöittäminen merkitsee julkisoikeudellisen eli kunnallisoikeudellisen toiminnan muuttamista yksityisoikeudelliseksi eli yhtiöoikeudellisesti järjestäytyneeksi. *Organisaatiomuutoksena* yhtiöittäminen on organisaatiomuodon ja -rakenteen muutos. Organisaatio uudistuu siten, että kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat korvautuvat yhtiökokouksella ja yhtiön hallituksella. Organisaatorakenteen muutos merkitsee toimielinten tehtäväalojen, valtasuhteiden ja toimintaedellytysten uudistumista. *Varallisuusmuutoksena* yhtiöittäminen merkitsee kunnan taseen uudelleenjärjestelyä siten, että osa kunnan varallisuudesta ikään kuin identifioidaan erilleen kunnan kokonaisvarallisuudesta ja kirjataan omana eränään taseen vastaavaa puolen sijoitusomaisuudeksi. Yhtiöittäminen merkitsee myös toiminnan *rahoituksellisten edellytysten muutosta*. Yhtiömuotoinen toiminta siirtyy kunnan talousarvion ulkopuolelle. Kunnanvaltuuston budjettivalta pienenee tältä osin, eikä yhtiön mahdollista rahoitusvajetta voida enää rahoittaa yleiskatteisesti uoraan kunnan verotuloilla. Rahoituksellisessa mielessä yhtiöittäminen merkitsee yhtiötetyn toiminnan muuntumista erityiskatteiseksi.

Jotkut palvelut tai yksiköt perustetaan suoraan kunnan osakeyhtiöiksi jo alunperin. Osa kuntien uusista tehtävistä ja toiminnoista on sellaisia, ettei niiden käynnistämistä kunnallisessa organisaatiomuodossa pidetä enää nykyään tarpeellisena. Näissä tapauksissa kunta perustaa ja rekisteröi kaupparekisteriin uuden osakeyhtiön jo ennen varsinaisen toiminnan aloittamista. Yhtiöittämisten ja yhtiöiden perustamisien lisäksi joissain tapauksissa kunnat myös ostavat valmiiksi toimivia yhtiöitä tai osuuksia niistä. Lisääntyvässä määrin tapahtuva kunnan toimintojen yhtiöittäminen sekä

² Yhtiöittämisen vastakohta on toimenpide, jossa kunnallinen yhtiö puretaan ja sen varat, velat ja toiminnot siirretään kunnalle. Viime vuosina tällaiset tapaukset ovat olleet kunnallishallinnossa harvinaisia.

osakeyhtiöiden perustaminen ja ostaminen tuottavat kunnallishallinnon yhtiöitymiskehitystä.

Yhtiöitymiskehitykseen liittyviä ongelmia

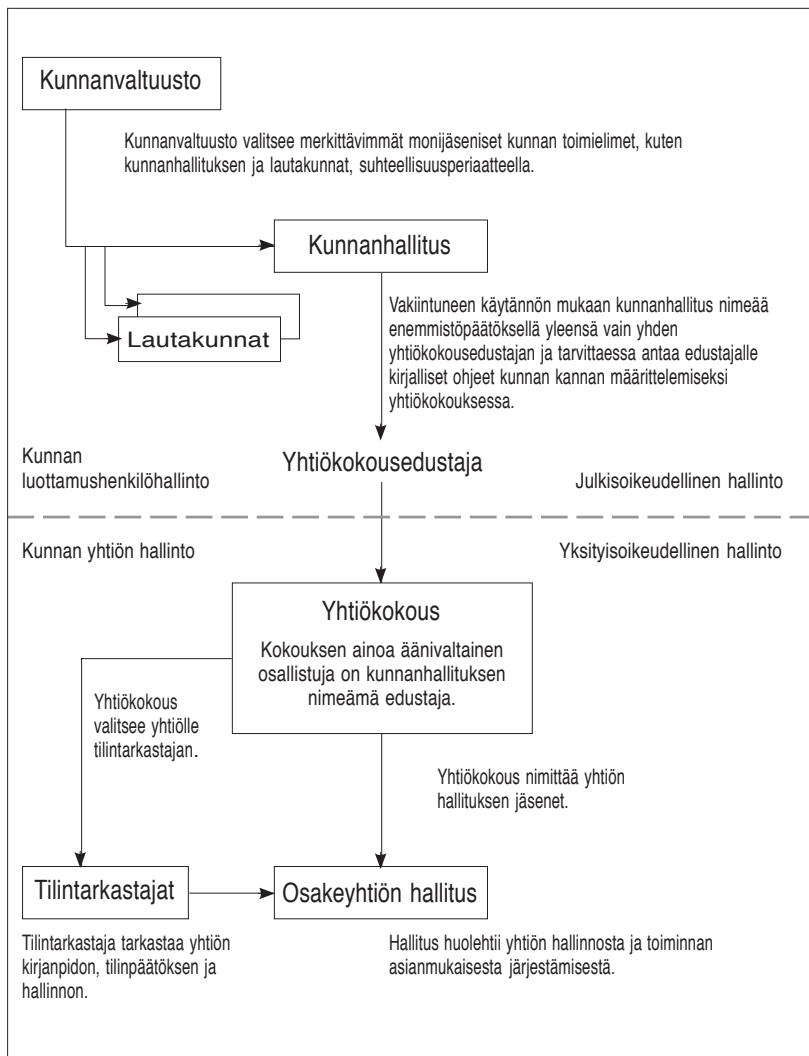
Kunnan omistamalla osakeyhtiöllä on omat oikeutensa ja velvollisuutensa. Taloudellisessa mielessä osakeyhtiö muodostaa omistajastaan erillisen varallisuuspiirin. Yhtiö itse omistaa oman varallisuutensa ja on samaan aikaan myös omistajansa arvopaperivarallisuutta. Osakeyhtiön omistamisessa omistajalla on aina taloudellista riskiä. Yhtiön toimintojen epäonnistuessa yhtiö saattaa mennä konkurssiin, ja omistaja voi menettää koko yhtiöomaisuutensa.

Yhtiömuodon keskeinen etu on siinä, omistajaa ei voida panna vastuuseen yhtiön sitoumuksista. Osakeyhtiö on itsenäisessä vastuussa omista sitoumuksistaan. Omistajan vastuu rajoittuu ainoastaan siihen panokseen, jonka tämä on sijoittanut osakeyhtiön osakepääomaan. Osittain juuri tämän ansiosta osakeyhtiöstä on tullut merkittävin taloudellisen toiminnan harjoittamisen muoto lähes kaikkialla maailmassa. Osakeyhtiön avulla voidaan hallita tehokkaasti taloudellista riskinottoa, koska riski voidaan rajata yhtiölle annettavaan osakepääomaan ja sen mahdollisiin korotuksiin. Mikäli kunta yhtiön omistajana haluaa kasvattaa omistajuutensa minimivastuuta ja lisätä erityisvastuutaan yhtiön taloudellisista sitoumuksista, kunta voi lainoittaa yhtiötä ja antaa takauksia tai pantteja osakeyhtiön ottamille lainoille. (Koski & af Schultén 1998, 9–10.) Karkkilan kaupunki on kansallisesti tunnettu esimerkki riskihakuisen takauspolitiikan epäonnistumisen ikävistä seurauksista, jotka realisoituivat 1990-luvulla. Karkkila oli taannut omistamiensa osakeyhtiöiden valuuttalainoja. Kun yhtiöiden liiketoimintasuunnitelmat eivät toteutuneet odotetulla tavalla ja kansallinen valuutta devalvoitiin, Karkkilan kaupunki joutui ottamaan vastuun vaikeuksiin ajautuneiden yhtiöidensä lainoista. Tapahtumasarjan myötä kaupungin asukaskohtainen velkamäärä nousi maan suurimmaksi, ja kaupungin tuloveroprosentti jouduttiin korottamaan kaupunkien korkeimmaksi. Karkkilan tapauksesta sää-

dettiin oma laki, laki kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä (658/94) eli ns. *Lex Karkkila*, minkä myötä Karkkila joutui tai pääsi valtion erityistoimenpiteiden kohteeksi (ks. esim. Ylönen 2001, 4). Kunnanvaltuutettujen pitää erikseen ja tapauskohtaisesti ratkaista, kuinka paljon kunnan kannattaa ottaa yhtiöstä osakeomistajavastuun ylittäviä vastuita. Pääsäännön mukaan vastuiden yhteismäärä tulisi rajata kunnan rahoitusvaran perusteella.

Kunta on demokraattisessa yhteiskunnassa paikallisen kansanvallan perusyksikkö. Kunta järjestää palveluja kunnan jäsenille ja toimii paikallisviranomaisena. Osakeyhtiö on yritys, joka on perustettu jonkin toiminnan harjoittamista varten silmällä pitäen taloudelliset tavoitteet (Gower 1997, 8). Yleensä yhtiön taloudelliseksi tavoitteeksi mielletään voiton tuottaminen yhtiön omistajille. Kunnallistalous on puolestaan tasapainotaloutta, jota kuvaa vaatimus siitä, että vuotuisen talousarvion menojen ja tulojen tulee olla yhtä suuret. Yhtiöiden hyväksikäyttö antaa kunnalle mahdollisuuden rakentaa voittoon pyrkiviä talousentiteettejä osaksi kuntakonsernia. Yhtiö on vastuussa taloudellisesta tuloksestaan, ja yhtiömuodossa joudutaan olemaan erityisen tarkkoja sen suhteen, että yhtiön menoille järjestyy liiketaloudellinen kate. Jos asiakaspalvelutoimintoja siirtyy kunnalta osakeyhtiömuotoon, se voi olla omiaan johtamaan asiakaspalvelumaksujen korotuksiin. Se ei ole välttämätön seuraus, mutta yhtiömuodossa maksujen korotuksista voidaan päättää helpommin kuin kunnassa.

Jo pitkään elinkeinoelämän realiteettina on ollut omistajuuden ja johtajuuden eriytyneisyys. Yhtiöitä johtavat ammattijohtajat. Suuremmissa yhtiöissä omistajuudesta on tullut suhteellisen passiivista, koska monet omistajat keskittyvät sijoitustuottojen odottamiseen. Juridisessa mielessä kunnallisen osakeyhtiön omistaa kunta. Kunta on kollektiivinen kulutusyksikkö ja paikallisdemokratian foorumi, jonka täytyy jättää kuntayhtiöiden johtaminen yksittäisille ammattilaisille. Taloudellisessa ja poliittisessa mielessä kunnallisten yhtiöiden omistajia ovat kuitenkin kuntalaiset, mutta kuntalaiset ovat hyvin kaukana kuntayhtiöistä. Osa kuntalaisista äänestää kunnallisvaaleissa kunnanvaltuuston. Valtuusto valitsee kunnanhallituksen, ja kunnanhallitus päättää kunnan edustamisesta yhtiön yhtiökokouksessa.



Kuvio 2.

Kunnan luottamushenkilöhallinnon ja kunnan osakeyhtiön hallinnon kytkentä.

Vasta kunnanhallituksen nimeämä yhtiökokousedustaja käyttää puhevaltaa yhtiön yhtiökokouksessa. Tämän johdosta kuntalaisten ääni jää etäiseksi yhtiöiden hallinnossa. Kaikkein kauimpana kuntalaisista ovat kuntayhtymien omistamat osakeyhtiöt.

Kunnanvaltuutetut valitaan yleisillä, yhtäläisillä ja suhteellisilla vaaleilla. Suhteellisuusperiaatetta noudatetaan myös kunnanhallituksen ja lautakuntien valinnassa (ks. Heuru 2001, 367). Suhteellisuusperiaatteen ideana on taata luottamushenkilöpaikkoja eri puolueille ja ryhmittymille samassa suhteessa, kuin ne ovat menestyneet kunnallishaaleissa. Suhteellisuusperiaatetta sovelletaan kunnallishallinnossa, mutta osakeyhtiöt voivat jäädä periaatteen soveltamisen ulkopuolelle. Yhtiökokous on osakeyhtiön ylin hallintoelin. Varsin yleistä on, että yhtiökokoukseen lähetetään vain yksi edustaja (Puttonen 2002, 229). Koska edustajia on valittavana vain yksi, suhteellista vaalia ei voida noudattaa, ja yhtiötä edustamaan valitaan kunnanhallituksen enemmistön edustaja. Edustajia on mahdollista valita myös useampia, mutta siinä tapauksessa kunnan äänivallan sisältö pitää ratkaista yhtiökokousedustajien sisäisellä äänestyksellä, sillä yhtiöön nähden osakkeiden tuoma äänioikeus on jakamaton (ks. Koski & af Schultén 1998, 211).

Kunnissa vallitsevan yhden edustajan varaan perustuvan yhtiökokousedustuskäytännön etuna on nopea ja taloudellinen päätöksenteko. Kuntien yhtiöissä yhtiökokouksia pidetään harvoin. Yhtiökokousten asialista saattaa sisältää ainoastaan lain vaatimat minimiesitykset, joten tarve kunnallisen yhdenyhtiön³ yhtiökokousten muuttamiseksi keskustelu- ja äänestyselimeksi voidaan käytännön tasolla myös kyseenalaistaa.

Yhtiökokouksen ohella osakeyhtiön pakollisia hallintoelimiä ovat yhtiön hallitus ja tilintarkastaja, sillä toimitusjohtajaa ei vaadita pienissä yhtiöissä. Kuntalain mukaan kunnanhallitus tai johtosäännössä määrätty kunnan muu viranomainen antaa tarvittaessa ohjeita kuntaa osakeyhtiön hallintoelimityksissä edustaville henkilöille kunnan kannan ottamisesta käsiteltäviin

³ Kunnan sataprosenttisesti omistamaa yhtiötä kutsutaan yhdenyhtiöksi, koska sillä ei ole muita omistajia (ks. esim. Koski & af Schultén 2000, 8).

asioihin. Näillä ohjeilla on sikäli tärkeä merkitys, että yleensä yhtiökokousedustajalle annetaan ohjeet tilintarkastajan ja hallituksen jäsenten valitsemiseksi.⁴ Jos kunnassa poliittisten ryhmien välinen yhteistyö on toimivaa ja luottamuksellista, ohjeissa määriteltävä yhtiön hallituksen kokoonpano voi noudattaa edustavuutta ja suhteellisuusperiaatetta.

Koska kunnallisia osakeyhtiöitä eivät koske samat julkisuussäännökset kuin kuntia ja osakeyhtiöillä on paljon erilaisia liikesalaisuuksia, aktiivistenkin kuntalaisten voi olla vaikea saada tietoja yhtiöiden suunnitelmista ja toimenpiteistä. Osakeyhtiö on velvollinen noudattamaan julkisuusperiaatetta vain silloin, kun se käyttää julkista valtaa hoitaessaan lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää. Kuntalaiset eivät voi valittaa kunnallisten yhtiöiden päätöksistä samaan tapaan kuin kuntien ja kuntayhtymien päätöksistä, minkä vuoksi yhtiöitymiskehitys kaventaa kansalaisten oikeussuojakeinoja. Yhtiömuotoisen palvelulaitoksen asiakkailta on mahdollisuus käyttää julkisoikeudellisia muutoksenhakukeinoja ainoastaan joillakin erikoisaloilla. Esimerkiksi osakeyhtiömuotoisten ammattikorkeakoulujen opiskelijoilla on tällainen mahdollisuus.

Kunnalliset yhtiöt ovat konstikkaita myös kunnanvaltuutetuille. Harvoin kokoontuvalla kunnanvaltuustolla on huonot mahdollisuudet seurata yhtiöissä valmisteltavia ja ratkaistavia asioita, eivätkä kunnanvaltuutetut välttämättä ole kovin paljon paremmin informoituja kuin tavalliset kuntalaiset. Kunnallisilla osakeyhtiöillä ei ole esimerkiksi mitään velvollisuutta eikä edes oikeutta alistaa yhtiössä tehtäviä päätöksiä kunnanvaltuuston käsittelyyn. Kunnalliset osakeyhtiöt ovat kooltaan yleensä pieniä, mikä on yksi syy siihen, että ne ovat pörssin ulkopuolella. Kunnallisten yhtiöiden osakkeilla ei käydä kauppaa, tai sitä käydään hyvin vähän. Tavallisissa osakeyhtiöissä nurkanvaltauksen ja yrityskauppojen uhka pitää yritysjohdon varuillaan ja tehostaa heidän toimintaansa. Kuntayhtiöistä kontrollivalta ei ole yleensä

⁴ Pääsääntöisesti osakeyhtiön yhtiökokous valitsee yhtiön hallituksen jäsenet. Jos yhtiössä on hallintoneuvosto, hallituksen jäsenten valinta voi kuulua sille. Myös vähemmän kuin puolet hallituksen jäsenistä voidaan antaa joidenkin ulkopuolisten valittavaksi. (Koski & af Schultén 1998, 96.)

kaupan, minkä vuoksi yritysjohdonkaan ei tarvitse pelätä, että valtaan tulisi uudet omistajat, jotka olisivat valmiita vaihtamaan johtohenkilöitä.

Corporate governance -haasteet kunnallisille osakeyhtiöille

Yritysten sidosryhmien, kuten luotonantajien, sijoittajien, tavarantoimittajien ja henkilöstön tarpeet saada yrityksiä koskevia tietoja ovat kasvaneet nopeasti viime vuosina. Yritysten taloudellinen ja yhteiskunnallinen merkitys on kasvanut, ja niiden toimintaympäristö on monimutkaistunut talouselämän verkostoitumisen myötä. Monet merkittävätkin yritykset ovat epäonnistuneet liiketoimissaan, minkä seurauksena sidosryhmät ovat kokeneet taloudellisia menetyksiä. Esiin on tullut myös lukuisia tapauksissa, joissa yritysjohto on käyttänyt asemaansa väärin johtamalla sidosryhmiä harhaan tai hankkimalla itselleen henkilökohtaisia etuja kyseenalaisin keinoin. Sidossryhmissä ajatellaan, että yhtiöt ja yhtiöiden johto tarvitsevat valvontaa ja että yritysten hallintotoiminnan täytyy olla läpinäkyvämpää. (Vrt. Neilimo 1998, 414.)

Tutkijat, elinkeinoelämän ja kansalaisyhteiskunnan järjestöt ja eräät viranomaistahot ovat heränneet pohtimaan sitä, millaista hallintotapaa osakeyhtiöissä pitäisi noudattaa. Nämä pohdinnat ovat laajentuneet nopeasti eritykseksi corporate governance -keskustelusuuntaukseksi, joka on jalostunut edelleen myös kehittämis- ja tutkimussuuntauksiksi. Corporate governance kuvaa sitä järjestelyjen kokonaisuutta, joka sisältää päätösvalan jakamisen omistajan, yhtiön hallituksen ja yhtiön johdon kesken ja yhtiön toiminnan sekä johdon valvonnan järjestämisen. Suppeasti ymmärrettynä corporate governance tarkoittaa yhtiön hallituksen rakennetta ja tehtäviä. Laajasti ymmärrettynä corporate governance tarkoittaa niiden juridisten, kulttuuristen ja institutionaalisten järjestelyjen joukkoa, joka määrittelee sitä, mitä yhtiö voi tehdä, kuka kontrolloi yhtiötä, kuinka yhtiön kontrollointi suoritetaan ja kuinka yhtiön toiminnasta aiheutuvat riskit ja tuotot allokoidaan. Yksityisellä sektorilla siihen kuuluvat kaikki ne toimenpiteet, joiden avulla omistajat pyrkivät varmistumaan siitä, että yritys antaa heille

parhaan mahdollisen tuoton. (Leppämäki 1998, 1 ja Blair 1995, 3.) Corporate governance -termiä ei ole kovin sujuvasti käännetty suomeksi. Neilimon (1998, 414) mukaan corporate governance tarkoittaa yrityksen hallintoa ja johtamisen valvontaa. Steinerin ja Reinikaisen (2004, 13) mukaan corporate governancen synonyymi on tilivelvollisuus. He ovat kuvanneet sitä mekanismiksi, jonka avulla yhtiötä johdetaan ja valvotaan. Corporate governance voidaan vapaasti kääntää myös hyväksi hallintotavaksi.

Corporate governance -keskustelujen kestoteemoja ovat yhtiöiden toimielinten lukumäärä ja jäsenten nimityskäytännöt, hallintoelinten kokoonpano, toimielinten tehtävät ja työnjako, johdon palkitsemisjärjestelmä, hallituksen jäsenten kelpoisuusehdot ja riippumattomuus sekä johdon vastuukysymykset. (Ks. esim. Kaisanlahti & Lagus 2003, 592 ja Neilimo 1998, 415.) Corporate governance -keskusteluille on tyypillistä, että ne ohjautuvat paljon ajankohtaisten tapahtumien seurauksena. Esimerkiksi yhdysvaltalaisen Enronin konkurssin jälkeen keskusteltiin paljon yritysjohdon vastuusta koskien yhtiöiden taloustietoja, ja kiristyneessä asenneilmastossa keskustelut johtivat myös tiukentuneeseen lainsäädäntöön (*Sarbanes-Oxley -yrittyslaki*). Viime aikoina yksi keskusteluissa esiintynyt teema on ollut hallitusten tehtävien hoito. Nämä keskustelut ovat jalostuneet vaatimuksiksi siitä, että yhtiöiden hallituksia on ryhdyttävä systemaattisesti arvioimaan. Tältä osin keskustelu tulee varmaan jatkumaan, riittääkö hallituksen tekemä itsearviointi vai tarvitaanko ulkopuolisia arviointoja.

Kehittämissuuntauksena corporate governance on tuottanut useita suosituksia siitä, miten yhtiöiden hallinto tulisi järjestää. Osakeyhtiölaki ja muu yhtiöoikeudellinen sääntely antavat aina juridisen kehyksen, jonka puitteissa kaikki yhtiöt joutuvat toimimaan. Yhtiöoikeudellinen sääntely on kuitenkin väljää, minkä vuoksi monissa maissa tarkempia suosituksia on pidetty tarpeellisina. Tunnetuimpia suosituksia ovat *Combined Code on Corporate Governance*, joka on julkaistu Isossa-Britanniassa vuonna 2004, ja OECD:n julkaisemat corporate governance -periaatteet (OECD 2004). Suomalaistenkin yhtiöiden corporate governancen kehittäminen perustuu elinkeinoelämän itsesääntelyn varaan. Tätä on perusteltu sillä, että käsitykset sopivista menettelytavoista uudistuvat niin tiheään, ettei la-

kitasoisia muutoksia ole mahdollista tehdä samassa tahdissa. Ensimmäinen kotimainen corporate governance -suositus annettiin vuonna 1997, ja se oli Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton (TT) ja Keskuskauppakamarin aloitteesta annettu Corporate Governance -työryhmän suositus. (Steiner ja Reinikainen 2004, 13 ja 16.) Kesällä 2004 astui voimaan uusi suositus, joka on tarkoitettu arvopaperipörssissä noteeratuille osakeyhtiöille. (Teräväinen 2004, 14.)

Tutkimussuuntauksena corporate governance -teema edustaa lähinnä kauppa- ja taloustieteellistä tutkimusta, joka voi olla luonteeltaan empiiristä tai teoreettista. Suositujia tutkimusteemoja ovat eri maiden ja yritysten corporate governance -järjestelmien vertailut, yritysten johdon nimitys- ja palkkiojärjestelmät ja corporate governancen yhteys yritysten arvoon ja taloudelliseen menestymiseen.

Corporate governancen määrittely ja kehittäminen on erityisen tärkeää listatuissa yhtiöissä. Suuri yleisö voi ostaa listattujen yhtiöiden osakkeita, listaosakkeisiin sijoitetaan eläkevaroja ja yhteiskunnan muita yhteisiä resursseja ja pörssiyhtiöissä on runsaasti vähemmistöomistajia. Sen suhteen, miten corporate governance -suosituksia pitäisi ryhtyä soveltamaan pienissä yhtiöissä, on esitetty erilaisia kantoja. Kari Neilimon (1998, 415–416) mukaan corporate governancen kehittämällä voidaan parantaa myös pienten yhtiöiden johtamisjärjestelmiä ja johdon valvontamekanismeja. Elmar Paanasen mukaan corporate governance -suosituksilla ei ole paljoakaan annettavaa yhden- ja pienyhtiöille (Teräväinen 2004, 17). Kunnalliset osakeyhtiöt ovat pääsääntöisesti pienyhtiöitä ja monasti myös yhdenyhtiöitä. Ne ovat kuitenkin sillä tavalla erikoisia yhtiöitä, että niiden omistaja eli kunta on mutkikas välikäsiorganisaatio. Viimekädessä kuntalaiset kantavat riskiä yhtiöiden taloudellisesta menestyksestä. Kunnat ovat julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, joiden toimintaa koskevat viranomaistoiminnan periaatteet ja kansanvallan vaatimukset. Näiden näkökohtien nojalla kuntalaisilla on perusteltu syy vaatia läpinäkyvyyttä myös kuntayhtiöiden hallintoon.

Kunnallisten yhtiöiden corporate governancen kuuluvat kaikki ne lainsäätäjän ja kuntaomistajien toimenpiteet, joiden avulla yhtiöiden tehtävät, hallinto ja talous sekä valvonta järjestellään sellaiseksi, että yhtiöt

kuntakonsernin osana voisivat parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaa tarkoitustaan aluetalouden vaihdanta- ja arvoketjuprosesseissa. Osakeyhtiölain säännökset koskevat kaikkia yhtiöitä samalla tavalla riippumatta siitä, kuka on yhtiön omistaja. Erityistoimialoilla lainsäätäjä on tuottanut jonkin verran yhtiölainsäädännön ulkopuolista normistoa, joka sisältää muutamia erikoisvelvoitteita kuntaomisteisille yhtiöille. Kuntayhtiöiden corporate governancesta ei ole annettu mitään erityisiä suosituksia alan itsesääntelyn hengessä, vaikka Suomen Kuntaliitto onkin ohjeistanut kuntia ja kuntayhtymiä eräissä yhtiöhallinnon yksittäiskysymyksissä.

Corporate governance on nostanut esiin useita polttavia hallintotavan kysymyksiä, jotka kyseenalaistavat kuntien vallitsevia käytäntöjä omistaa ja hallita yhtiöitä. Kunnat ovat organisoineet yhtiöiden hallinnon monessa tapauksessa ainoastaan osakeyhtiölainsäädännön minimivaatimusten mukaisesti. Niissä puitteissa kuntayhtiöiden hallintoelimiä miehitetään puoluepoliittisilla perusteilla, ja kuntayhtiöiden johtopaikkoja jaetaan usein jäähdyttelyvaiheessa oleville poliitikoille ja viranhaltijoille. Tärkeitä yksittäiskysymyksiä kuntayhtiöiden corporate governancessa ovat esimerkiksi yhtiön hallituksen jäsenten asema, toimielinten koostumus ja nimitäminen, johdon kannustinjärjestelmät ja palkkioperusteet, kuntalaisten ja kunnanvaltuuston tietojensaantiedellytykset ja kuntayhtiön toiminnan tarkoituksen määrittely. Tässä yhteydessä havainnollistetaan lähemmin vain kuntayhtiön hallituksen jäsenen asemasta esitettyjä tulkintoja. Hallituksen jäsenen tehtävänä on hyvän liiketavan määrittämällä tavalla ja kaikin tavoin edistää osakeyhtiön parasta. Vaikka osa hallituksen jäsenistä olisi suoraan kunnanvaltuuston tai kunnanhallituksen asettamia, heidänkin täytyy hallitustoimissaan edistää yhtiön etua. (Koski & af Schultén 1998, 496.) Toisaalta taas yhtiön hallituksen jäsenet ovat omistajakunnan edustajia, joten olisi luonnollista, että he edistäisivät yhtiön omistajan intressejä. Muodollisesti kuntayhtiön hallituksen jäsen ei kuitenkaan ole kunnan luottamushenkilö, vaikka asiallisesti ottaen häntä voitaisiin sellaisena pitääkin. Joidenkin tulkintojen mukaan kunnan edustajiksi yhtiön hallitukseen valitut henkilöt olisivat toimistaan jopa virkavastuullisia.

Tämän tulkinnan perusteella kunnan edun ja yhtiön oman edun ollessa vastakkain, hallituksen jäsenen olisi ensisijaisesti jäävättävä itsensä. Jos jääväminen ei olisi mahdollista, vain siinä tapauksessa jäsen saisi puoltaa yhtiön etua. (Ks. esim. Suomen Kuntaliitto 1994, Suomen Kuntaliitto 1997 ja Harjula & Prättälä 1998, 183–184 ja 229.) Tällaiset tulkinnat vaarantavat hallituksen jäsenen riippumattomuuden, mikä puolestaan kaventaa jäsenen omaa vastuuta toimistaan. Tätä kautta myös hallituksen jäsenen palkkioperusteet ja mahdolliset kannustinjärjestelmät voivat joutua kyseenalaisiksi.

Corporate governancea koskevien kehittämissyökimysten ydintavoitteena on yhtiöiden hallinnon läpinäkyvyys ja valvontamekanismien toimivuus. Kansanvaltaisen kunnallishallinnon idea korostaa kuntayhtiöissä samoja tavoitteita, vaikka tavoitteiden toteutusmekanismeilla voi olla taipumus muodostua erilaisiksi kuin yksityisissä yhtiöissä. Toisaalta kuntayhtiöiden corporate governancen kehittämisessä pitää ottaa huomioon markkinat, joilla yhtiöt toimivat. Valvontaa ja läpinäkyvyyttä koskevat vaatimukset korostuvat monopolistisessa kilpailussa, koska tällöin yhtiöiltä puuttuu markkinakuri. Jos yhtiöitä käytetään markkinoistamisen välineinä ja yhtiöiden toimintaympäristö muuttuu kilpailulliseksi, corporate governancen kehittämissyökimyksiä on arvioitava silloin uudelleen. Kilpailulliset asetelmat ja avoimet markkinat tuottavat vaatimuksia, joiden mukaan kunnallisten yhtiöiden hallintotapaa pitää kehittää siten, että kuntayhtiöiden kilpailuedellytykset voivat kehittyä yhdenvertaisesti suhteessa yksityisesti omistettuihin yhtiöihin ja muihin mahdollisiin alan kilpailijoihin (Valkama 2004, 194–195).

Lähteet

- Blair Margaret M. (1995) *Ownership and control. Rethinking corporate governance for the twenty-first century.* Brookings Institution, Washington D.C.
- Gower L. C. B. (1997) *Gower's Principles of Modern Company Law.* Sixth Edition. Sweet & Maxwell, London.
- Harjula Heikki ja Prättälä Kari (1998) *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat.* 3. uudistettu painos. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Heuru Kauko (2001) *Kuntalaki käytännössä.* Edita, Helsinki.
- Kaisanlahti Timo & Lagus Lasse (2003) *Hallintoneuvosto eurooppayhtiössä ja corporate governance.* Lakimies 4/2003, s. 575–597.
- Koski Pauli & af Schultén Gerhard (1998) *Osakeyhtiölaki selityksin I. Neljäs, uudistettu painos.* Rauno Vanhasen avustuksella. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Koski Pauli & af Schultén Gerhard (2000) *Osakeyhtiölaki selityksin II. Neljäs, uudistettu painos.* Seppo Villan avustuksella. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Kuntayhtymät tyypeittäin vuosina 1993–2006. Lähde: Kuntayhtymien talous- ja toimintatilastot sekä talousarviotilastot, Tilastokeskus. Moniste.
- Leppämäki Mikko (1998) *Johdatus Corporate Governance -teemaan.* Raportti Sitran Corporate Governance -seminaarista syyskuussa 1998. Sitra 209. Helsinki.
- Lith Pekka (1998) *Kuntakonsernit Suomessa. Konsernirekisterihankkeen osaraportti.* Tilastokeskus. Katsauksia 1998/6. Helsinki.
- Mennola Erkki (2002) *Kunta yksityisoikeudellisena toimijana.* Teoksessa *Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista.* Juhlakirja Raimo Lehkosen jäädessä eläkkeelle 2002. Toim. Aimo Rynnänen. S. 56–71. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Finnpublishers, Tampere.
- Neilimo Kari (1998) *Yritysten johtamisjärjestelmät, yritysten hallinto ja johtamisen valvonta.* Corporate governance -keskustelun kansainvälinen tausta. Tilintarkastus-Revision 6/98, 413–417.
- OECD (2004) *OECD Principles of Corporate Governance.* Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Puttonen Pauli (2002) *Kunnalliset yhtiöt vallan välineinä.* Acta Universitatis Tamperensis 883. Tampere University Press, Tampere.
- Steiner Maj-Lis & Reinikainen Mikko (2004) *Corporate Governance ja hallituksen toiminnan arviointi.* Tilintarkastus-Revision 4/2004, 13–19.
- Sauvonsaari Salme (1987) *Kuntien osakeyhtiöt ja osakkuus sekä kunnan toimiala.* Suomen Kunnallislehti 10/1987, s. 33–35.
- Suomen Kuntaliitto, Yleiskirje 63/94, 21.10.1994.
- Suomen Kuntaliitto, Yleiskirje 2/97, 17.1.1997.

- Teräväinen Erkki (2004) Toimitusjohtaja Elmar Paananen: Läpinäkyvyys Corporate Governance -suosituksen olennainen piirre. Tilisanomat 1/2004, 12–17.
- Tilastokeskus, Suomen Yritykset 1997. SVT. Yritykset. 1999:3. Helsinki 1999.
- Tilastokeskus, Suomen Yritykset 1998. SVT. Yritykset. 2000:1. Helsinki 2000.
- Tilastokeskus, Suomen Yritykset 1999. SVT. Yritykset. 2001:2. Helsinki 2001.
- Tilastokeskus, Suomen Yritykset 2000. SVT. Yritykset. 2002:1. Helsinki 2002.
- Tilastokeskus, Suomen Yritykset 2001. SVT. Yritykset. 2003:1. Helsinki 2003.
- Tilastokeskus, Suomen Yritykset 2002. SVT. Yritykset. 2004:1. Helsinki 2004.
- Tilastokeskus, Suomen Yritykset 2003. SVT. Yritykset. 2005:1. Helsinki 2005.
- Tilastokeskus, Suomen Yritykset 2004. SVT. Yritykset. 2006. Helsinki 2006.
- Valkama Pekka (1995) Kuntien uudet palvelustrategiat. Tutkimus kuntien palvelutuotannon terveystämistrategisista vaihtoehdoista – erityisesti yhtiöittämisestä ja tilaaja-tuottajamallista. Yhteenvedo-osuus. Suomen Kuntaliitto. Acta Nro 51. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Valkama Pekka (2004) Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Acta Universitatis Tamperensis 1039. Tampere University Press, Tampere.
- Valkama Pekka, Siitonen Pentti ja Martikainen Juha-Pekka (2002) Ulkoistaminen on haaste sekä kunnan palveluille että hallinnon tutkimukselle. Teoksessa Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Juhlakirja Raimo Lehkosen jäädessä eläkkeelle 2002. Toim. Aimo Ryytänen. S. 237–256. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Finn publishers, Tampere.
- Ylönen Jorma (2001) Utsjoki huutaa valtiota apuun – Savukoski kirjelmöi. Lex Karkkila loppuu vuoden vaihteessa, muut auttamiskeinot todennäköisempiä. Suomen Kuntalehti 20/2001, s. 4–5.

3.5. Osallisuus ja osallistuminen osana paikallista hallintaa

Keskustelua kuntalaisten osallisuudesta ja osallistumisesta on viime vuosina, ja voidaan sanoa että myös vuosikymmeninä, käyty hyvinkin vilkkaasti eri yhteyksissä. Osallistuminen oli vahvasti esillä 1980-luvun alkupuolella erityisesti asuinympäristön kehittämisen, yhdyskuntasuunnittelun ja kaa-voituksen prosesseihin liitettynä. Tämän keskustelun jatkumista ja laajentumista ovat merkinneet eräät 1990-luvun lainsäädäntöuudistukset, ennen kaikkea uuden kuntalain (365/95) ja uuden maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) osallisuutta ja osallistumista korostavat sisällöt. 2000-luvulla keskustelu on jatkunut yleisempänä kansalaisvaikuttamiseen ja demokrati-
an tilaan kohdistuneena huolena, joka on vaikuttanut jo 1990-luvun lopulta lähtien myös hallitusohjelmiin. Niihin on kirjattu kansalaisvaikuttamisen edistämistä koskevia tavoitteita, joiden pohjalta on käynnistetty tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Uusin huolenaihe kuntakentällä kohdistuu kun-
tapalvelujen markkinoistumisen mahdollisesti kansalaisvaikuttamiselle ja demokraattiselle päätöksenteolle aiheuttamiin uhkiiin.

Taustaksi osallistumista edistäville toimenpiteille todetaan usein perustuslain mukainen kansalaisten perusoikeus osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon: julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (perustuslaki 731/1999, 14.3§). Kuntatasolla vaikuttamisoikeutta vielä korostetaan seuraavasti: julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon (perustuslaki 731/1999, 20.2§). Olennaista osallisuuden uudessa esille nousussa on myös se, että usein suljetuksi ja keskittyneeksi kuvatulle (mm. Haveri 1994, Ylönen 1973) vallankäytölle ja hallinnalle suomalaisissa kunnissa on haettu uudenlaista avoimempaa ja hajautetumpaa toimintatapaa, jonka oletetaan tehostavan ja parantavan kuntien toimintaa.

Demokratia merkitsee perimmältään kansalaisten osallisuutta itseään koskevaan päätöksentekoon, mikä länsimaisessa demokratiassa ilmenee

ennen kaikkea edustuksellisen järjestelmänä. Osallistumiseen liittyvä keskustelu nostaa kuitenkin aina edustuksellisen menettelyn rinnalle uudentyyppisen suoran tai osallistuvan demokratian elementtejä. Tavanomaista laajempaa osallistumista pyrkimyksenä pitäen kunnallishallinnossa onkin käynnistetty monia kokeiluita, kuten aluehallintoa, lähidemokratiahankkeita, paikallisfoorumeita sekä yhteissuunnittelua paikkaamaan väitettyä demokratiavajetta. Uusimpana tulokkaana kansalais- ja asiakasvaikuttamisen rintamalla on ns. e-demokratia, joka lähtee siitä, että sähköisen viestinnän välineet (mm. internet) saattavat antaa kansalaisvaikuttamiselle monia uusia muotoja.

Osallistuminen liitetään useimmiten paikallishallinnon toiminnan yhteyteen eli osallistumiseen kunnallisen päätöksenteon piirissä oleviin erilaisiin paikallisiin asioihin kuten talouteen, palveluihin, kaupunkirakentamiseen jne. Osallistumista esiintyy toki laajemmissakin yhteyksissä eli osallistumisenä valtakunnalliseen politiikkaan ja päätöksentekoon tai vaikuttamisena jopa globaalisti (esim. kansalaisjärjestöjen kautta). Osallistumista esiintyy myös siinä muodossa, että se on arvo sinänsä. Ihmisestä saattaa olla hauska osallistua kulkueisiin ja mielenilmauksiin, jolloin osallistumisella ei välttämättä ole poliittista päämäärää (Sutela 2001, 382).

Tässä yhteydessä rajaudutaan paikallistason päätöksentekoon liittyvän kansalaisten osallistumisen teoreettis-käsitteelliseen ja osittain myös käytännönläheiseen tarkasteluun. Osallistumista käsitellään ensiksi demokraatioteorioiden valossa. Esille nousee osallistuva demokratia edustuksellista järjestelmää täydentävänä, ei sitä haastavana toimintamuotona. Toiseksi kysytään miten osallistumista voidaan jäsentää ja luokitella. Ilman käsitteellistä selkeyttämistä kunnallishallinnossa esiintyvä pyrkimys osallistumisen kehittämiseksi voi muodostua ”huitomiseksi” eri suuntiin. Myös osallistumisen tutkiminen edellyttää teeman käsitteellistä haltuunottoa. Kirjava käsitteistö ja erilaiset lähestymismahdollisuudet osoittavat, että osallistumisella on monet kasvot, jolloin osallistumista voidaan myös vahvistaa hyvin monin eri tavoin. Kolmanneksi tarkastellaan osallistumisen vahvistamispyrkimysten esiinnousua ajallisesti viime vuosikymmeninä. Ilmiö ei ole uusi, osallistumiseen liittyvällä lainsäädännöllä on jo pitkä perinne ja osallistuminen on sekä

valtakunnan tasolla että kuntaelämässä jo kauan näkynyt myös käytännön toimintana ja kuntalaisten osallistumista korostavina projekteina.

Lopuksi tehdään yhteenveto, jolloin pyritään vapauttamaan osallistumisteema siitä päätöksestä, joka sen yhteydessä usein nousee esiin. Osallistuminen kunnallishallinnossa on tärkeä asia ja demokraattinen edustuksellinen päätöksenteko tarvitsee rinnalleen myös uusia suoran ja välittömän demokratian menetelmiä. Niihin ei kuitenkaan saisi suhtautua ”sinisilmäisesti”. Erilaisilla toimijoilla on aina omat tavoitteensa ja intressinsä, mikä kytkee osallistumisen väistämättä vallankäyttöön. Osallistumisen yhteydessä kilpailevat aina eri näkökulmat ja argumentit aivan kuten politiikassa muutenkin. (Backlund & al. 2002, 9.)

Osallistuminen osana demokratiaa

Kansalaisten ja kuntalaisten osallistuminen on olennainen osa demokraattista järjestelmää. Demokratian perusmuoto jäljitetään yleensä Ateenan kaupunkivaltioon, jossa asiat päätettiin yleisessä kansankokouksessa. Kansalaiset tekivät tärkeät päätökset suoraan ilman edustajia. Menemättä tähän pidemmälle todetaan vain, että tällöin oli kysymyksessä ns. suora demokratia.

1700- ja 1800-luvun vaihteesta klassisen demokratiakäsityksen rinnalle kehittyi uusi, moderni demokratiakäsitys, jolle on ominaista edustuksellisuuden periaate. Sen mukaan kansalaiset voivat vaikuttaa päätöksentekoon valitsemiensa edustajien kautta. Käsite edustuksellinen demokratia esiintyy ensimmäisiä kertoja muun muassa utilitaristifilosofi Jeremy Benthamin (esim. 1791) kirjoituksissa, joissa hän kuvaa modernin parlamentaarisen päätöksenteon periaatteita. (Setälä 2006, 2.) Edustuksellisessa tai välillisessä demokratiassa kansalaiset valitsevat tietyn määrän edustajia parlamenttiin (valtuustoon), jolle on annettu valta tehdä keskeiset poliittiset päätökset.

Demokratiateoriat ryhmitellään yleensä sen mukaan miten ne suhtautuvat kansalaisten osallistumiseen. Ns. liberaalit demokratiateoriat painottavat edustuksellisuutta. Edustuksellisuutta painottavia teorioita voidaan

kutsua myös eliittiteorioiksi. Pluralistinen teoria yhdistää kansalaisten suoraa osallistumista ja edustajien välityksellä tapahtuvaa osallistumista. (ks. Helander - Ståhlberg 1973, Paloheimo - Wiberg 1997). Pluralismin rinnalle ovat nousseet ns. osallistuvan demokratian teoriat, joilla on pyritty vastaamaan yhteiskunnallisen muutosten tuomiin haasteisiin. Yhteistä osallistuvan demokratian teorioille on, että niiden näkemyksen mukaan ihmiset haluavat tulevaisuudessa entistä enemmän osallistua itseään koskevien päätösten tekoon (Sutela 1998, 83). Osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian teorioissa demokratia ymmärretään kansalaisten aktuaalisena toimintana, vastuullisena vaikuttamisena ja julkisena keskusteluna. Osallistuvan demokratian teorian lähtökohtana on klassinen demokratiakäsitys ja myös rousseaulainen käsitys demokratiasta kansalaisten itsehallintona, jossa kansalaiset itse tekevät itseään koskevat julkiset päätökset (Pateman 1970).

Käytännössä osallistuva demokratiakäsitys kannattaa edustuksellisen demokratian instituutioiden reformia siten, että kansalaiset voisivat osallistua entistä laajemmin poliittiseen päätöksentekoon. Pelkät vaalit eivät siis takaa riittäviä osallistumismahdollisuuksia, vaan kansalaisille olisi vaalien lisäksi tarjottava mahdollisuuksia osallistua poliittiseen päätöksentekoon esimerkiksi kansalaisaloitteissa ja kansanäänestyksissä sekä paikallisella että valtiollisella tasolla ja paikallistason lisäksi myös esimerkiksi työpaikoilla. Toisaalta osallistuvan demokratian teoria ei edellytä pelkästään demokraattisten instituutioiden uudistamista niin, että kansalaisilla olisi entistä laajemmat vaikutusmahdollisuudet. Lisäksi on huolehdittava siitä, että kansalaisilla on vastuullisen poliittisen toiminnan edellyttämät riittävät kyvyt ja valmiudet – esimerkiksi riittävä tiedollinen kompetenssi ja taloudelliset mahdollisuudet. (Setälä 2006, 8.)

Osallistuva demokratia on siis edustuksellista demokratiaa täydentävä demokraattisen päätöksenteon muoto, joka korostaa kansalaisten/kuntaalaisten suoraa mukanaoloa heitä itseään lähellä olevista asioista päätettäessä. Se on osallistumista näiden asioiden suunnitteluun, valmisteluun ja päätöksentekoon edustuksellisen, luottamuselinhallintoon pohjaavan demokratian rinnalla. Osallistuvan demokratian muotoja voivat olla esim. käyttäjädemokratia, joka merkitsee kansalaisten valitsemista jonkin palvelulaitoksen

tms. hallintoelimeen mukaan päätöksentekoon tai lähidemokratia, jossa jollekin alueelle muodostetaan päätöksiä tekevä alueellinen erityiselin, esimerkiksi kunnanosavaltuusto. Myös erityisiä aluetoimikuntia on eri yhteyksissä perustettu. Näissä mainituissa on myös kyse edustuksellisuudesta, jossa ongelmaksi muodostuu edustajien valinta ja kysymys siitä, millaisista asioista elimet voivat päättää. Kynnyskysymys on usein se, onko näillä elimillä taloudellista valtaa. Teledemokratia uusimpana esille nousevana käsitteenä viittaa informaatio- ja viestintäteknologian avulla toteutettuun suoraan demokratiaan (Anttiroiko 1998, 293).

Heikki Koski (Koski 1995, 50-58) on demokratian eri muotoja käsitellessään jäsentänyt niitä suoraan demokratiaan (välitön osallistuminen päätöksentekoon ja erilaiset kansalaisvaikuttamisen muodot), edustukselliseen demokratiaan (luottamuselinhallinto), käyttäjädemokratiaan (käyttäjien edustajat mukana toimielimissä), henkilöstödemokratiaan (henkilöstön edustus mukana päätöksenteossa) ja asiantuntijademokratiaan (osa-alueen asioita hoitava toimielin). Jaotteluna on käytetty myös jakoa edustuksellinen (poliittinen demokratia), funktionaalinen (lähidemokratia, käyttäjädemokratia ja työpaikkademokratia) sekä suora demokratia (kansalaisdemokratia) (Niemi-Iilahti, Niemelä 2001).

Demokratiamäärittelyt ovat saaneet lisäväriä jaotteluista, joilla on haluttu suoraan nimiketasolla kuvata jotain olennaista demokratian luonteesta. Esille nousevat vastinparit ”pieni-suuri”, ”siisti-sotkuinen”, ”vahva-heikko” demokratia.

”Pieni demokratia” koskee ihmisten omia olosuhteita ja toteutuu suoran vaikuttamisen kautta. ”Suurella demokratialla” tarkoitetaan edustuksellista demokratiaa, jonka piirissä päätetään yleisistä kaikkia koskevista asioista ja mm. niistä muodoista, joissa pieni demokratia voi toteutua. Edustuksellisesta demokratiasta on käytetty myös käsitettä ”siisti demokratia”, jolle vastaparinä on ”sotkuinen demokratia”. Sotkuisuuden käsitettä on perusteltu sillä, että pluralisoituminen ja hallinnan verkostoituminen asettaa uusia haasteita demokratian toteutumiseksi ja korostaa päätöksenteon avoimuuden merkitystä demokratian edellytyksenä. Tallöin todellisen politiikan mahdollistumisen edellytyksenä onkin juuri pluraliteetti, aito moninaisuus,

jossa demokratia määrittyy ja eletään paikallisesti useissa käytännöissä. Tältä näkökannalta ”sotkuinen demokratia” onkin syytä ymmärtää positiivisessa merkityksessä: se, mikä on elävää on väistämättä myös monimuotoista, kaotettua ja sotkuista. (Peltonen 2002, 169.)

Poliittisessa demokratiakeskustelussa liberaalia edustuksellista demokratiaa sanotaan ”vahvaksi” ja edustuksellisuuden ulkopuolista suoraa demokratiaa ”heikoksi” demokratiaksi. Sosiologisessa demokratiakeskustelussa taas lähdetään siitä, että yksilöt ymmärretään kansalaisina ja että yhteiskuntaa määrittää yhteisyys ja tasa-arvoisuus vastakohtana erillisyydelle. Osallistuminen ymmärretään tällöin osana yhteisyyttä, jolloin vahvalla demokratialla on viitattu nimenomaan osallistuvaan suoraan demokratiaan. Äänestäminen on siis tämän tulkinnan mukaan hyvin suppea näkemys demokratialle. (Koskiaho 2002, 41.)

Keskieurooppalaisessa keskustelussa suora demokratia jaetaan aitoon suoraan demokratiaan, johon sisällytetään kunnalliset sitovat kansanäänestykset ja kansanäänestysaloitteet sekä suora pormestarinvaali eli sitova päättäminen asiakysymyksistä. Epäaitoon suoraan demokratiaan sisällytetään tietojen saanti, vaikuttaminen valmisteluvaiheessa ja muut myötävaikuttamismahdollisuudet. (Sutela 1998, 85.)

Osallistumisen monet kasvot

Osallisuus ja osallistuminen ovat käsitteitä, jotka ovat meille hyvin tuttuja. Osallisuuden käsite viittaa kuulumiseen yhteiskuntaan ja yhteisöön sekä yhteisön toimintatapoihin eli poliittiseen kulttuuriin. Osallistuminen taas viittaa konkreettisemmin kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin itseään ja lähipiiriään koskevassa päätöksenteossa. (Backlund & al. 2002,7.)

Kuntalaisten osallistumisesta on eri yhteyksissä voitu jäsentää ja tyypitellä kuitenkin hyvin monella tavalla. Tämä osoittaa, että osallistuminen on sittenkin ensi vaikutelmaa moniulotteisempi kysymys. Samalla osallistuvan demokratian kehittäminen osoittautuu vaativaksi haasteeksi paikalliselle hallinnalle.

Lainsäädännöllisen perustan pohjalta osallistuminen voidaan ryhmitellä institutionaaliseen, puoli-institutionaaliseen ja ei-institutionaaliseen osallistumiseen. *Institutionaaliseen* osallistumiseen kuuluu tällöin laissa suoraan säädelty ja määrätty osallistuminen. *Puoli-institutionaalinen* tarkoittaa niitä osallistumisjärjestelmiä, jotka ovat laissa säädeltyjä, mutta vain puitelain tyyppisesti siten, että osallistumisesta viime kädessä päätetään kunnan hallinnossa. *Ei-institutionaaliseen* osallistumiseen kuuluu sitten muu kansalaistoiminta ja kansalaisvaikuttaminen. Osallistumiseen kuuluu olennaisina kolme osaa, joista yksi koostuu edustuksellisen ja suoran osallistumisen mahdollisuuksista ja muodoista, toisena kokonaisuutena on tiedon saanti ja kolmantena mahdollisuus valvoa tehtyjä ratkaisuja ja päätöksentekijöiden toimintaa (Sutela 1998, 79).

Osallistuminen voi luonteeltaan olla *sovinnaisia osallistumismuotoja* käyttävää (yhkeydenotot, keskustelut) tai myös protestiluontoista (vetoomukset, mielenosoitukset, boikotit). Osallistuminen voi olla pitkä- tai lyhytkestoista, Käsitteellisesti voidaan puhua osallistumisesta, osallistamisesta ja valtaistamisesta, joiden merkitykset kietoutuvat toisiinsa vaikeasti erotettaviksi,

Osallistumisella on aina tyypillistä tietty omaehtoisuus ja vapaaehtoisuus. Lähtökohtana on osallistujan itsensä kokemaa tarve osallistua. *Osallistaminen* on sitä kun kansalaista pyydetään tai vaaditaan osallistumaan tiettyihin hankkeisiin tai toimintaan olemassa olevissa institutionaalisisissa puitteissa, joista on voitu säätää lailla joko yleispiirteisesti puitelain tapaan tai yksityiskohtaisemmin. Osallistamisessa liikkeellelähtö tulee ikään kuin osallisten ulkopuolelta, joskin toiminta saattaa olla heidän etujensa mukaista. *Valtaistaminen* on sitä kun asianajajat, työntekijät asuntopolitiikassa tai sosiaalityössä, yrittävät pitää heikoimpien kansalaisten puolta ja aktivoida heitä mukaan toimintaan ja oman elämän hallintaan tai kun tutkijat toimintatutkimuksessa ovat mukana aktivoimassa toimintaa. (Koskiahho 2002, 37.)

Osallistumisen ja vaikuttamisen käytäntö rakentuu osallistumisen menetelmistä (keinot, metodit, tekniikat jne.), joilla voidaan tarkoittaa kaikkia niitä hyvin erilaisia menettelytapoja, joiden avulla osallistumista ja vaikut-

tamista voidaan toteuttaa ja edesauttaa (esimerkiksi kysely, yleisötilaisuus, kirje, kokous erilaisine kokouskäytäntöineen jne.). Osallistumisen ja vaikuttamisen muodoilla (tyyppi, laji, ryhmä) taas voidaan viitata johonkin tyyppitelyyn tai luokitteluun, jonka mukaan keinoja ja menetelmiä voidaan jäsentää (esimerkkeinä muodoista mm. tiedotus eri mahdollisuuksineen, tiedon hankinta monine mahdollisuuksineen, suunnittelu erilaisine organisointitapoineen jne.). Osallistumisen ja vaikuttamisen kanavilla tarkoitetaan niitä väyliä, joiden kautta osallistuminen voi tapahtua ja muodostua vaikuttavaksi (esim. asukasyhdistykset, lehdistö, internet, luottamushenkilö- tai luottamuselinvaikuttaminen jne.). Tämän tapainen jäsentely helpottaa kuntalaisia mukaan ottavan hallinnan käytännön toimenpiteiden suunnittelua.

Edellä olevia jaotteluita yksityiskohtaisempia osallistumisen erittelyjä on mahdollista tehdä useammalla tavalla, eri tutkijat ovat tällaisia tyyppiteljiä eri lähtökohdista tehneetkin (mm. Sainio 1994, Koski 1995, ks. myös VNS 3/2000). Erittelyjen analyysi nostaa esiin seuraavia periaatteellisia mahdollisuuksia niiksi osallistumisen areenoiksi, joilla kuntalaisten osallistuminen toteutuu:

1. Kuntalainen vaaleihin osallistujana

Äänestäminen kunnallisvaaleissa antaa kuntalaiselle mahdollisuuden valita edustajia päätöksentekoon. Kun äänestysaktiivisuus on 2000-luvun loppupuolen vaaleissa laskenut selvästi, on alettu puhua edustuksellisen demokratian legitimititeettikriisistä. Suoran ja osallistuvan demokratian esiinnousun voidaan todeta olevan ainakin osittain seurausta tästä.

2. Kuntalainen päätösosallistujana

Päätösosallisuutta on tässä ryhmittelyssä suora osallistuminen päätöksentekoon eli sitova kansanäänestys (huomattava, että Suomessa ei ole sitovaa kansanäänestystä, vain neuvoa-antava äänestys). Päätösosallisuuteen kuuluu myös toimiminen luottamushenkilönä edustuksellisen järjestelmän elimissä. Päätösosallisuutta sisältää myös käyttäjädemokratia tai muu osallisuus silloin kun päätöselimelle on delegoitu todellista päätösvaltaa.

3. Kuntalainen mielipiteen ilmaisijana

Mielipiteiden ilmaisemiseen on olemassa sekä institutionaalisia että ei institutionaalisia mahdollisuuksia. Institutionaalisia muotoja ovat kansanäänestysaloite, aloiteoikeus, neuvoo-antava kansanäänestys, erityislainsäädännössä edellytetyt mielipidetiedustelut ja asukkaiden kuulemiset, oikaisuvaatimus ja valitus. Erilaisiin suunnittelu- ja päätösprosesseihin liittyen voidaan muutoinkin tapauskohtaisesti järjestää mahdollisuuksia hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutukseen. Joskus puhutaan myös konsultaatio-osallisuudesta tai vuorovaikutusta voi olla esimerkiksi yhteissuunnitteluna tai kansalaisfoorumien muodossa. Ei institutionaalinen mielipiteen ilmaus voi olla yhteydenottoa luottamushenkilöihin ja virkamiehiin, lehdistön ym. tiedotusvälineiden käyttöä jne.

4. Kuntalainen informaation saajana ja antajana

Kunnallishallintoon kuuluu kuntalaisten oikeus tietojen saantiin, informaation jakaminen ja tiedottaminen. Tiedottamiseen voi kuulua valmisteluprosesseihin liittyvät kokoukset ja keskustelutilaisuudet, kyselyt, palvelusitoumukset sekä kokousten ja asiakirjojen julkisuus. Tiedon siirtyminen on parhaimmillaan kaksisuuntaista kunnan hallinnosta kuntalaisiin ja päinvastoin.

5. Kuntalainen kansalaistoimijana

Kansalaistoimintaa esiintyy monessa muodossa järjestötoiminnan, asuinalueyhdistysten jne. kautta. Myös ns. lähidemokratia (käyttäjädemokratia, aluetoiminta jne.) on useimmiten luonteeltaan väljää, vapaaehtoisuuteen ja yksilöiden aktiivisuuteen perustuvaa ja sellaista, että sitä ei voi pitää tämän tyyppittelyn mukaisena päätösosallisuutena. Kansalaistoiminnassa ei yleensä ole kyse vain mielipiteen ilmaisemisesta vaan kyse on pyrkimyksestä konkreettiseen vaikuttamiseen yhteiskuntaan, omiin olosuhteisiin ja päätöksiin.

6. Kuntalainen toiminta-osallistujana

Kuntalaiset voivat erilaisissa yhteyksissä olla mukana varsinaisessa toimeenpanossa. Tällaista voi olla esim. talkootyönä toteutettu ympäristön

kunnostus tai ylläpito tai palveluiden tai osapalveluiden tuottaminen. Kuntaorganisaatio voi vahvistaa edellytyksiä toiminta-osallisuuteen esim. resurssipanostuksin.

Osallistumista voidaan analysoida osallistumisen laajuuden mukaan, jolloin huomiota kiinnitetään siihen kuinka moni kuntalainen voi osallistua, miten laajalle informaatio leviää jne. Tai huomio voi kiinnittyä osallistumisen sisältöön, jolloin esimerkiksi kansalaisraadien yhteydessä sisältönä on tiettyyn rajattuun ongelmaan tai alueeseen liittyvä problematiikka jne. Agenda 21 kansalaisfoorumeiden toiminnassa osallistumisen sisältönä on kestävän kehityksen toteuttaminen laajasti koko kuntayhteisössä. Osallistumisen vaikuttavuutta voidaan tarkastella esimerkiksi poliittisen prosessin vaiheiden kautta, eri osallistumismenetelmät tulevat mahdolliseksi asioiden valmistelu- ja päätöksentekoprosessin eri vaiheissa. Esimerkiksi suunnitteluun osallistumalla vaikutetaan muotoutumassa olevaan ratkaisuun, valituksella pyritään vaikuttamaan jo tehdyn päätöksen muuttumiseen jne. Osallistumisen toimivuutta voidaan analysoida käytännössä saavutetun toimivuuden, toivottujen vaikutusten saavuttamisen ja sivuvaikutusten kautta. (Kettunen 2002, 22–23.)

Puhuttaessa yleisesti osallistumisesta ei useinkaan erotella tarkoitetaan-ko tiettyä paikkaa koskevaa asukasosallistumista, tiettyjä palveluita koskevaa käyttäjä- ja asiakasosallistumista vai laajemmin määrittyvää poliittista kansalaisosallistumista. Näiden roolien erittely olisi kuitenkin usein ensiarvoisen tärkeää. Osallisuuden eri roolit eivät tietenkään sulje toisiaan pois, mikä tekee tyhjäksi yksinkertaistavat oletukset ihmisten osallistumisesta. (Peltonen 2002, 174.) Osallistumisen kehittäminen kunnissa edellyttääkin tasapainoista etenemistä kaikilla em. osallistumisen areenoilla.

Osallistuminen lainsäädännön valmistelussa ja säädöksinä

Edustukselliseen, välilliseen demokratiaan liittyvä osallistuminen konkretisoituu vaali- ja äänestysmenettelyjen kautta, joista säännellään vaalioikeutta

ja vaalikelpoisuutta koskevista sääöksistä. Kansalaiset pääsevät joka neljäs vuosi äänestämään ja valitsemaan edustajat kuntatasolla kunnanvaltuustoihin. Äänestys oikeuksien voidaan sanoa kuuluvan perusoikeuksien ns. kovaan ytimeen, niitä voidaan muuttaa vain perustuslailla. Suoraan, ns. välittömään vaikuttamiseen liittyvä osallistuminen ilmenee kansanäänestysinstituution ja muiden ihmisten suoraa vaikuttamista turvaavien sääösten kautta (Sutela 2001, Pohjolainen 1999). Näiden muiden osallistumisoikeuksien oikeudellinen suoja on edellistä vähäisempi ja niitä voidaan muuttaa tavallisella lailla. Voidaankin sanoa, että on kiinni lähinnä kuntien perusoikeusmyönteisyydestä kuinka ne ottavat huomioon esimerkiksi kuntalaissa säädetty osallistumis- ja vaikuttamismenettelyt päätöksenteossa (Sutela 2001, 381).

Osallisuusteema on pitkään ollut varsin vahvasti esillä suomalaisessa kuntien toimintaan vaikuttavassa lainsäädännössä. Osallisuuden osalta on kuitenkin edetty pienin askelin ja vähittäin, mullistavia muutoksia ei ole osoitettavissa. Yleistäen voidaan sanoa, että 1970- ja 1980-luvuilla kansalaisten osallistumisen teema oli vahvimmin esillä erityisesti yhdyskuntasuunnittelun ja fyysiseen ympäristöön vaikuttamisen yhteydessä. 1990-luvulla on osallistumisen kehittämisen kohteena ollut kunnallishallinto laajemminkin. Osallistumisenäkökulman esiintymistä eri yhteyksissä kuvaa seuraava ”historiakatsaus” kuntalaisten osallistumisoikeuksia koskevan lainsäädännön valmisteluun ja sääöksiin.

Osallistumisen ja vaikuttamisen teeman voitaneen sanoa ensi kertaa tulleen laajamittaisemmin lainsäädännön valmistelutyöhön mukaan rakennuslain (358/58) kokonaisuudistuspyrkimysten yhteydessä 1970-luvun alussa. Rakennuslain uudistamistoimikunta (KOM 1974:44) nosti kansanvallan laajenemisen ja syvenemisen erääksi 1970-luvun alun yhteiskuntapolitiikan keskeiseksi pyrkimykseksi. Yhdyskuntasuunnittelun todettiin siinä olevan merkittävässä asemassa. Mietintö totesi lainsäädännön kehittämisperiaatteina välttämättömäksi sen, että luodaan yksityisille kansalaisille ja yhteisöille hyvät ja tasavertaiset mahdollisuudet vaikuttaa siihen, mitä ja miten rakennuslain pohjalta suunnitellaan ja sen, että suunnittelu olisi tehtävä julkiseksi jo valmisteluvaiheista lähtien. Rakennuslain kokonaisuudistus ei

tuolloin kuitenkin edennyt ja uudistus jäi joihinkin pykälätarkistuksiin. Merkittävämpiä osallistumiseen liittyviä rakennuslain pykälätarkistuksia saatiin odottaa 1990-luvun alun lakimuutoksiin saakka. Myös *Kunnallislain* (953/76) säätämisen yhteydessä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen oli selkeästi esillä. Lakiin otettiin kunnan jäsenen aloiteoikeus (36 §), kunnan tiedotustoiminta (37 §) ja kunnan-osahallinto (10 luku). Säännökset olivat kunnallislaissa kuitenkin hajallaan.

1980-luvun alkupuolella useissa kunnallishallintoa koskettelevissa uudistuksissa tehtiin esityksiä kuntalaisten osallistumisen vahvistamisen suuntaan. *Osallistumistoimikunta* (KOM 1981/54) piti osallistumisen lähtökohdaksi tarpeiden mukaan määräytyvää (500-5000 asukasta) perusyhteisöä, jonka toimielimenä voisi olla kunnallishallinnon ulkopuolinen asuinalue-toimikunta, jolle esitettiin tärkeää roolia osallistumisen edistämisessä. Toimikunta esitti myös rakennuslainsäädäntöön monia osallistumista tukevia muutoksia. *Lähidemokratiatoimikunta* (KOM 1982:22) esitti, että uusia lähidemokratiakokeiluita olisi aktivoitava samalla kun asukastoiminnan edellytyksiä olisi parannettava. *Kuntien itsehallintokomitea* (KOM 1983:3) totesi vastaavasti, että kunnan jäsenten hallintoon osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen ja muun lähidemokratian käynnistäminen ja edistäminen olivat omiaan lisäämään kunnallista itsehallintoa. *Kunnallinen kansanäänestystoimikunta* (KOM 1985/50) suositteli kunnallisten neuvoa-antavien kansanäänestysten lisäksi mm. palvelujen alueellistamisen ja käyttäjähallinnon kokeiluja sekä kiinnitti huomiota kuntien tiedotustoiminnan parantamiseen. Mitkään näistä edellä mainituista esityksistä eivät kuitenkaan heti johtaneet konkreettisiin uudistuksiin.

Lainsäädäntöön saatiin vähitellen osittaisuudistuksina lisää osallistumista tukevia säädöksiä. *Hallinnon oikeusturvakomitea* (KOM 1981:64) edellytti, että kunnallishallinnossa tulisi kehittää keinoja ilmoittaa asioiden vireilläolosta henkilöille, joita asian ratkaiseminen saattaa koskea. *Hallintomenettelylaissa* (598/82) säädettiin mm. siitä, miten asianosaisia tulee kuulla ja miten asian vireilläolosta tulee ilmoittaa. Neuvoa antava kunnallinen kansanäänestys lisättiin kunnallislakiin v. 1990 (655/1990). Vuonna 1990 myös rakennuslakia (358/1958) tarkistettiin konkreettisilla

osallistumismahdollisuuksia vahvistavilla uusilla säädöksillä. *Rakennuslain ja -asetuksen muutokset (L 696/90, A 697/90)* lisäsivät lakiin kaavoituksen avoimuutta ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia valmisteluvaiheessa korostavia seikkoja. Laissa säädettiin viranomaisen tiedotusvelvollisuuden ja vuosittaisen kaavoituskatsauksen lisäksi aikaisempaa korostetummasta laatimisvaiheen kuulemisveloitteesta sekä kaikkiin kuntalaisiin ulotetusta muistutuksenteko-oikeudesta.

Vuonna 1994 voimaan tullut *Laki ympäristövaikutusten arvioinnista (468/94)* lisäsi kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuutta erilaisissa elinympäristöön vaikuttavissa hankkeissa. Tämän lain tavoitteena on ollut edistää ympäristövaikutusten arviointia ja yhtenäistä huomioinnin ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä samalla lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia mm. edellyttämällä hankkeita valmisteltaessa osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimista. Lain myötä myös osallistumisen ja vaikuttamisen tutkimus ja ohjeistus eri viranomaisportaissa on edennyt huomattavasti. Vaikutusarvioinnit tulivat samalla aikaisempaa konkreettisemmin osaksi kaavoitusprosesseja.

Kansalaisten osallistumisen korostamisen pyrkimys on ollut teemana myös kunnallislain (953/76) kokonaisuudistuksessa. *Nykyinen kuntalaki (365/95)* korostaakin, että valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.

Jo vapaakuntakokeilua valmistellut työryhmä (*KOM 1987:2*) määritteli keskeisiksi tavoitteiksi mm. kuntien itsehallinnollisen aseman ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien vahvistamisen ja kokeilussa kunnille annettiin tietyin rajauksin mahdollisuus antaa alueellisille hallintoelimille myös ratkaisuvallta. Vapaakuntakokeilusta säädetty laki tuli voimaan vuonna 1988 ja kokeilu käynnistyi 1989. Kuntalaki (365/95) teki Vapaakuntakokeilusta säädetyn lain tarpeettomaksi antaessaan kaikille kunnille vastaavat oikeudet.

Kuntalain perusteluissa todetaan, että käytännössä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet riippuvat toiminnan avoimuudes-

ta, poliittisesta kulttuurista ja kuntalaisten omasta aktiivisuudesta. Näihin kaikkiin kunta voi vaikuttaa esimerkiksi tuottamalla sellaista tietoa, joka on vaivattomasti kuntalaisten saatavilla, tiedottamalla entistä avoimemmin toiminnastaan ja organisaatoratkaisuillaan turvaamalla kansalaisten kiinnostusta ja luottamusta edustuksellisen järjestelmän toimintaan. Tavoitteena tulisikin olla sellainen päätöksenteko ja valmistelukulttuuri, jossa vastuunsa kantava edustuksellinen järjestelmä selvittää ennen päätöksentekoa riittävän huolellisesti ja tasapuolisesti eri intressipiirien ja kuntalaisten näkemykset. (HE 192/1994, 33–34.) Osallistumista ja vaikuttamista konkretisoidaan laissa tuomalla esiin keinoja, joilla sitä erityisesti voidaan edistää (kuntalaki 27§):

- 1) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin,
- 2) järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa,
- 3) tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia,
- 4) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa,
- 5) järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa,
- 6) avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua
- 7) järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä (myös kunnan osa-aluetta koskien).

Kuten edellä todettiin, rakennuslain kokonaisuudistuspyrkimykset käynnistyivät jo 1970-luvulla ja tämän jälkeen useat toimikunnat ja työryhmät ovat valmistelleet esityksiä 1970-, 1980- ja 1990-luvuilla. Uudistus toteutui v. 2000 alusta voimaan tullessa *Maankäyttö- ja rakennuslaissa* (MRL 132/1999). Lain yleistavoitteeksi on kirjattu muun muassa seuraavaa: ”*Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävänä olevista asioista* (MRL 1§. 2. mom.).

Lain pykälien muotoiluilla on korostettu osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksien lisäämisen vaatimusta, sanamuodot merkitsevät

käytännössä laajennettua velvoitetta osallisten kuulemisesta ja vuorovaikutuksesta. Laissa on otettu käyttöön uusi osallisen käsite aikaisemmin esillä olleen asianosaikäsitteen tilalle. Tällainen käsite tukee hengeltään vuorovaikutteista suunnittelukäytäntöä. Osallisia ovat alueen maaomistajat sekä kaikki ne, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa vaikuttaa, samoin kuin viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään. Osallisilla on oikeus ja heille tulee järjestää mahdollisuus osallistua suunnitteluprosessiin jo sen alusta lähtien. Laissa on erityiset säädökset vuorovaikutuksesta ja tiedottamisesta (6§), kaavoituskatsauksesta (7§), kaavoitusmenettelystä ja vuorovaikutuksesta (8 luku), jossa säädetään myös erityisestä osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta (60 §) sekä viranomaisyhteyksistä (66§).

Edellä kuvatun lisäksi monissa erityislainsäädäntöön kuuluvissa sääöksissä on erityisiä määräyksiä osallistumiseen liittyen. *Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)* astui voimaan vuoden 2001 alusta. Lain tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisyyttä ja asiakassuhteen luottamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa. Laki sisältää sosiaalihuollon asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvät keskeiset oikeudelliset periaatteet tavoitteena asiakkaan palveleminen ensisijassa hänen itsensä esille tuomista lähtökohdista, (HE 137/1999, Sutela 2001, 386.) Luonnonsuojelulainsäädäntö (laki 1096/96 ja asetus 160/97) lähtee siitä, että luonnonsuojeluohjelmaa laadittaessa on niille, joiden etua tai oikeutta asia koskee, varattava tilaisuus tulla kuulluiksi. Luonnonsuojeluohjelman laatimisen käynnistyessä on ympäristöministeriön tiedotettava asiasta sillä tavoin, että luodaan edellytykset asiasta käytävälle julkiselle keskustelulle. Tiesuunnitteluun, ympäristölupamenettelyyn, ydinenergialain mukaiseen menettelyyn ja vesioikeusmenettelyyn sisältyy laaja kuuleminen lupahakemuksen tai suunnitelman tullessa vireille. Lupapäätöksistä valitusoikeus on yleensä asianosaisilla ja yleistä etua valvovilla viranomaisilla.

Vähittäin kehitetty lainsäädäntö korostaa osallistumisen institutionaalisia järjestelmiä ja pyrkii siten nostamaan kansalaisten osallistumisen vahvasti esiin nimenomaan edustuksellista järjestelmää täydentävänä elementti-

nä. Yksityiskohtaisissakin muotoiluissaan lainsäädäntö jättää osallistumisen käytännön toteutuksessa kunnille hyvin paljon vapausasteita osallistumisen menettelyjen, ajoituksen, osallisille jaettavan materiaalin jne. osalta. Osallistumisen käytäntö, sen ”syvyys ja laajuus” ratkaistaan kunkin kunnan poliittisen kulttuurin piirissä.

Osallisuus projekteina ja käytännön toimintana

Kansalaisten ja kuntalaisten osallistumisen vahvistamisella on edellä olevan säädöskatsauksenkin mukaan jo pitkä historiansa. Pelkkää säädösperustan vahvistamista ei kuitenkaan koskaan ole nähty riittävänä. Osallistumista niin valtakunnan kuin paikallistasonkin päätöksenteossa on nähty tarpeelliseksi tukea monin kehittämishankkein. Näillä on toisaalta luotu pohjaa lainsäädännön uudistamiselle ja toisaalta juurrutettu osallistuvia toimintatapoja ja ajattelua mm. kuntatason toimintaan. Erilaisiin hankkeisiin liittyvällä rahoituksella on edistetty myös teemaan liittyvää tutkimusta. Seuraavassa nostetaan esiin joitain laajempia valtakunnallisia, mutta erityisesti kuntatasolla vaikuttaneita osallistumisen tukemiseen liittyneitä hankkeita. Osallistuminen näyttää kehittyvän ennen kaikkea paikallisina projekteina ja käytännön toimintana, joissa taustalla ovat usein vaikuttaneet myös kansainväliset esimerkit ja virtaukset.

1970-luvulta liikkeelle lähteneenä osallistumista korostavana ja laajaksi muodostuneena hankkeena voidaan ensimmäisenä mainita ns. kylätoiminta. Toiminnan yhtenä pyrkimyksenä oli synnyttää omaehtoista toimintaa maaseudun kylissä perustamalla kylätoimikuntia. Kylätoimikuntien, joita syntyi kaikkiaan 1300-1500 kpl, toiminta jatkuu monin paikoin edelleen. (Katso Hautamäki 1989).

Valtakunnallinen hanke oli myös v. 1983 ympäristöministeriön tuella käynnistynyt SOFY -projekti. Hanke oli koko 1980-luvun jatkunut tutkimus ja kokeiluhanke, jonka pyrkimyksenä oli yhteistyömallien kehittäminen sosiaalisten ja fyysisten näkökohtien yhteensovittamiseksi asuinalueiden suunnittelussa ja kehittämisessä. Hankeen osaprojektit kohdistuivat erityi-

sesti kaupunkimaisten taajamien asuinalueiden kehittämiseen yhteistyössä hallinnon ja asukkaiden kesken. SOFY –projekteja ja varsinaisen hankkeen jatkona käynnistettyjä lähiöiden kehittämissuunnitelmia vietin läpi vuosina 1983-94 lähes 60 kunnan asuinalueilla (katso Harju 1988). Näiden laajempien projektien lisäksi osallistumiskokeiluja ja -hankkeita on paikallisesti ja kuntakohtaisina vietty läpi paljon muitakin eri puolilla.

1990-luvun loppupuolelta lähtien hallitusohjelmissa on hallinnon kehittämisen tavoitteeksi asetettu kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien ja hallinnon avoimuuden ja julkisuuden lisääminen. Tämän perusteella on valtakunnallisesti käynnistetty useampiakin käytännön kunnallishallintoon kohdistuvia uudistus- ja kehittämishankkeita. Näissä hankkeissa toteutus on perustunut yhteistyöverkostoihin, joissa ovat olleet mukana kunnat, Suomen Kuntaliitto, eri ministeriöt, kansalaisjärjestöt, tutkimuslaitokset ja kunta-alan työnantaja- ja työntekijäjärjestöt. Paikallisten osallisuushankkeiden toteutusvastuu on ollut kunnilla. Kehittämistyötä ja paikallisia kokeiluja on vietty läpi hankkeiden toteutukseen osallistuvilla kunnilla myönnettävissä olleen valtionavun puitteissa.

Ns. Osallisuushanke käynnistettiin virallisesti sisäasiainministeriön v. 1997 tekemällä päätöksellä ja päättyi keväällä 2002. Osallisuushankkeessa uusia kuntalaisten osallistumistapoja ja osallistumismahdollisuuksia etsittiin monen tyyppisissä projekteissa. Hankkeessa oli mukana 61 kuntaa ja lähes 70 osallistumista tukevaa projektia. Hanke itse on ryhmitelty projektin luonteen mukaan seuraavasti:

- Alueen asukkaiden toiminnan, elämänlaadun ja lähiympäristön kehittäminen
- Lasten ja nuorten osallisuuden kehittäminen
- Ohjelmien tai suunnitelmien laadintaprosessiin osallistuminen
- Kunnallisten palvelujen ja palvelujärjestelmien kehittäminen
- Kunnan johtamisen ja edustuksellisen demokratian kehittäminen

Projektin kuitenkin toteaa, että eri hankkeiden tyypittely on varsin vaikeaa siksi, että useimpiin sisältyy monia erialaisia tavoitteita ja ne voidaan luoki-

tella painotuksesta riippuen useammallakin tavalla. (Katso Salmikangas & al. 1999; Laiho 2000).

Valtiovallan toimesta hallitusohjelman pohjalta on käynnistetty v. 2002 nuorten osallisuuden kehittämishanke. Hankkeen tarkoituksena on kehittää pysyviä käytäntöjä ja toimintamalleja nuorten osallisuuden edistämiseksi. Kohderyhmänä ovat erityisesti peruskoulun päättövaiheessa olevat nuoret ja sellaiset nuoret, joilla on vaikeuksia sijoittua jatko-opintoihin ja työelämään. Tavoitteena on myös parantaa lasten ja nuorten omia vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia. Hanke on suunniteltu ulottuvaksi vuoteen 2007 saakka.

Vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeisiin hallitusohjelmiin on sisällytetty *ns. kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma*, jonka tavoitteena on edistää aktiivista kansalaisuutta, kansalaisyhteiskunnan toimintaa, kansalaisten yhteiskunnallista vaikuttamista ja edustuksellisen demokratian toimivuutta. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa toteuttavat oikeusministeriö, opetusministeriö, sisäministeriö, valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston kanslia. Ohjelman perusteella käynnistettiin parikymmentä hanketta tai muuta kehitys- ja tutkimusprosessia, joista monet ulottuvat kuntatason toimintaan ja käytäntöihin. Erillisenä tarkastelun kohteena on lisäksi kunnallisen ja paikallisen demokratian toimivuus ja keinojen etsintä sen vetovoimaisuuden lisäämiseksi, *ns. kunnallisen demokratian kehittämishanke*. Kunnallisdemokratian ja kunnallisen itsehallinnon tilaa sekä toimivuutta tarkastellaan hallitusohjelman mukaan erityisesti toimintojen ulkoistamiseen ja markkinaehtoistumiseen liittyvissä kysymyksissä. (Katso Sisäasiainministeriö 2005).

Kunnissa kestäväan kehitykseen pyrkimys on tapahtunut paljolti laati- malla *ns. paikallinen agenda 21 -ohjelma*. Yli 300 kuntaa, joiden yhteinen asukasluku on noin 4,5 milj. asukasta on vienyt läpi paikallisagendatyön kunnassa. Paikallisagendatyön lähtökohtana on YK:n Ympäristö ja kehitys- konferenssin (UNCED) Rio de Janeirossa vuonna 1992 tekemä suositus siitä, että kaikki kunnat eri puolilla maailmaa laatisivat paikallisen kestäväan kehityksen toimintaohjelman eli paikallisen Agenda 21:n. Paikallisagenda on kunnan tai useamman kunnan yhteinen pitkän tähtäimen strategia kestäväan

kehityksen toteuttamiseksi tavoitteena ekologisten, taloudellisten, kulttuuristen ja yhteiskunnallisten näkökulmien paikallinen yhteensovittaminen. Nimi tarkoittaa samalla myös prosessia, jonka tuloksena toimintaohjelma syntyy ja muuttuu toiminnaksi yhteistyössä kuntayhteisön kaikkien sidosryhmien kesken (kunnallishallinto, elinkeinoelämä, asukkaat, järjestöt jne.) Kysymyksessä on paljon muutakin kuin perinteinen ympäristönsuojelu. Kestävän kehityksen toimintaohjelman olennaisena tavoitteena voi olla esimerkiksi paikallisdemokratia. (Katso Suomen Kuntaliitto 1997.)

Yhteenveto – osallisuus hallinnan haasteena – osallistumisen ongelmallisuus.

Kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen voidaan sanoa olevan lähes ajattomasti ajankohtainen keskusteluteema. Teeman ajankohtaisuus ei tunnu vähenevän. Osallistuminen on jo muutaman vuosikymmenen ollut kuntatasolla jatkuvasti esillä toisaalta sitä tukevan konkreettisen lainsäädännön kehittämisen muodossa ja toisaalta käytännön kunnallishallinnossa toteutettujen osallistumisen parantamiseen tähtäävien hankkeiden ja kokeilujen muodossa. Kuntalaisten osallistuminen on nähtävä välttämättömänä osana uudenlaista verkostoympäristössä tapahtuvan toiminnan hallintaa ja myös osana kestävästä kehitystä.

Osallistumisproblematiikkaan liittyen on tehty ja tehdään monenlaista tutkimusta eri tieteenalojen lähtökohdista. Tutkimus ja keskustelu nostaa osallistumisen tärkeyden korostamisen rinnalla esiin myös ongelmia ja pakottaa kriittiseenkin argumentointiin usein vallitsevana olevan hymistelyn ja ylilyönteihin pyrkivän retoriikan rinnalla. Demokratian ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä voidaan pitää arvona sinänsä ja demokratian laatu on eräs yhteiskunnan kehittyneisyyden mitta. Ajatus osallistumisen kautta saavutettavasta yhteistoiminnallisesta hallinnasta voi näyttää auvoisen demokraattiselta vaihtoehdolta hallinnoinnille: ”Hierarkkisten valtasuhteiden sijaan liikutaan vertikaalisissa verkostoissa, normittamisen sijaan neuvotellaan, eturistiriidat korvaa yhteen sovittavan ongelmanratkaisun perspek-

tiivä” (Peltonen 2002, 172). Aitoon osallistumiseen ja päätöksentekoon vaikuttamiseen liittyy kuitenkin myös osallistuvan demokratian yhteydessä monia ongelmia.

Yksi ongelma on syrjäytyneisyys. Usein väitetään, että yhä useammat kansalaiset haluavat osallistua ja vaikuttaa ainakin asuin- ja toimintaympäristönsä suunnitteluun, mutta kuntalaisten ongelmat ja taitojen vajeet näyttävät kasautuvan. Vähän koulutetuilla ja työttömillä on heikoimmat vaikuttamiskanavat kunnassa. Heillä on myös tiedonsaannin puutteita, kunnan asiat kiinnostivat vain vähän, eikä osallistumisen kannattavuuteen uskottu (Niiranen 1997, 253).

Syrjäytymisongelman lisäksi voidaan nostaa esiin myös yleinen välinpitämättömyys, ihmisten kiireinen elämänrytmi ja monet ulkoiset tekijät, jotka tekevät paikallisen suoran vaikuttamisen ongelmalliseksi (Hoikka & al. 1999, 74). Ihmisten elämässä politiikka on harvoin niin rikastuttava tekijä, että sen kanssa haluttaisiin olla tekemisissä jatkuvasti. Sen enempää suora kuin osallistuvakaan demokratia tuskin tulee olemaan postmodernin kansalaisen pääasiallinen tapa vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin (Anttiroiko 1998). Osallistuminen ja vaikuttaminen tulee siis tämän näkemyksen mukaan aina muodostamaan vain eräänlaisen reuna-alueen ja tulee siten tuskin ottamaan enemmistön elämässä kovinkaan suurta roolia.

Ongelmana on paikallisen tason problematiikan jääminen laajempien ja ihmistä voimakkaammin koskettavien ongelmien jalkoihin. Jos erilaiset yleisemmät globaalit ilmiöt kuten työelämän muutos, maailmankuvan haajoaminen eri ilmenemismuotoineen jne. heikentävät ihmisten kiinnostusta paikallistason toimintaan ja osallistumiseen, vaikuttaa keinotekoinen ihmisten aktivoiminen osallistumiseen Don Quijoten taistelulta tuulimyllyjä vastaan. Osallistumista korostavat strategiat eivät tässä tilanteessa välttämättä ole riittävän radikaaleja ja voidaan kysyä ovatko modernisaatiokehityksen hajaannuttavat tendenssit pysäytettävissä osallistumista aktivoivilla keinoilla ja ovatko ihmiset itse edes valmiita käyttämään osallistuvan demokratian toimintamuotoja. Usein toistuvat neuvoa antavat äänestykset ym. saattavat alkaa tuntua merkityksettömiltä. Niistä voi alkaa tulla enemmänkin viihdettä kuin vakavasti otettavia vaikuttamisen muotoja. (Anttiroiko 1998.)

Ongelmia liittyy myös osallistumisen mahdollisuuksiin ja toisaalta siihen miten vaikuttavaksi osallistuminen koetaan. Järjestöjen odotetaan osallistuvan innokkaana jokaiseen työryhmään, suunnittelukomiteaan ja projektiin omalla ajallaan, ilman ansionmenetykskorvauksia ja parhaaseen työaikaan. Useimmiten järjestön edustaja pääsee lähinnä kaunistamaan tilastoja ja toteuttamaan osallistumissuunnitelmaa. Osallistumaan todella pääsee, se ei ole ongelma, eri asia tuntuu olevan vaikuttaminen. (Löyttyjärvi 2001, 17.) Ongelma voi myös olla se, että kansalaisjärjestöt, joilla on palkattua kokopäiväistä henkilökuntaa ovat usein paremmassa asemassa kuin muut (Peltonen 2002, 172).

Osallistumisen taustalla hämmöittää ajatus siitä, että yhteinen asioihin paneutuminen, vuorovaikutus, jne. voi johtaa yhteisen päämäärän ja yhteisen lopputuloksen löytymiseen. Kansalaisten osallistumista ainakaan kaupunkisuunnitteluun ei kuitenkaan kannata perustaa tälle modernille ajalle tyyppilliseen uskomukseen, että olisi olemassa järjkeilyllä ja havainnoinnilla löydettävissä oleva yhteinen todellisuus. Tallöin jouduttaisiin olettamaan myös yhteinen näkökulma, johon kuka tahansa universaali subjekti voisi asettua. Oletus ei kuitenkaan päde nykyisessä yksilöllistyneessä ja erikoistuneisiin asiantuntijajärjestelmiin perustuvassa yhteiskunnassa. Ja jos joudumme luopumaan ajatuksesta, että yhteiskunnalliset toimintatavat ja järjestelmät voitaisiin rakentaa yleisen ihmisen, kenen tahansa, tarpeita ajatellen, herää myös kysymys miten osallisuus kaupunkisuunnittelussa tai päätöksenteossa yleisemmin voi toteutua. (Backlund & al 2002, 11.)

Nykyään malttamattomat ja asioista hyvin perillä olevat toimijat yrittävät enenevässä määrin puuttua päätöksentekoprosesseihin omista lähtökohdistaan. Osallistujat eivät välttämättä ole valmiina punnitsemaan omia etujaan suhteessa muiden ihmisten etuihin ja tavoitteisiin. Tämä on epäilemättä yksi kansalaisosallistumisen kiperiä kysymyksiä: kuinka yksilöllistynyt ja liikkuva osallistuminen sovitetaan yhteen demokratian perusideaan liittyvän yhteisvastuullisuuden periaatteen kanssa? (Peltonen 2002, 173.)

Aikaisempaa avoimemman ja osallistuvamman kunnallisen hallinnan eteen joudutaan kunnissa työskentelemään monista esille nousevista ongelmista riippumatta. Jos mitään ei tehdä, nykyinen eriytyvä ja yksilöllistynyt

kehityssuunta voi viedä tilanteeseen, jossa inhimillisistä ja henkilökohtaisista tunneperhujaisista siteistä tulee yhteiskunnan niukka resurssi (Anttiroiko 1998).

Viime aikoina osallistuminen onkin yhä laajemminkin alettu liittää myös sosiaalisen pääoman käsitteeseen. Yksilön kannalta aktiivinen osallistuminen on potentiaalinen voimavara, yhteisön kannalta taas aktiivinen osallistuminen taloudellisessa, poliittisessa, sosiaalisessa ja kulttuurisessa kontekstissa kasvattaa sosiaalista pääomaa yhteisössä ja lisää keskinäistä luottamusta, vastavuoroisuuden periaatetta ja sosiaalisia verkostoja. (Kettunen, Kiviniemi 2000, 49). Tutkimuspainotus tällä vuosikymmenellä saattaakin siirtyä tähän suuntaan. Suomen akatemia on v. 2002 lopulla käynnistämässä *sosiaalinen pääoma ja luottamusverkostot -tutkimusohjelman* yhteydessä todennut seuraavaa: ”*Sosiaalisen pääoman käsite on tullut hyvin lyhyellä aikavälillä ja voimalla mukaan yhteiskuntatieteelliseen keskusteluun. Sosiaalisella pääomalla tarkoitetaan yhteisössä vallitsevia arvoja ja normeja, niiden varaan rakentuvia verkostoja sekä yhteisten arvojen ja verkostojen kautta muodostuvaa yhteiskunnallista luottamusta. Sosiaalinen pääoma viittaa myös yksilöiden sosiaaliseen ja kulttuuriseen toimintakykyyn. Tutkimusohjelma on Suomen Akatemian mielestä tieteellisesti erittäin haastava. Se vastaa ajankohdaksiin kansallisiin tiedontarpeisiin globalisoituvassa tietoyhteiskunnassa ja se tarjoaa mahdollisuudet erilaisten teoreettisten lähtökohtien soveltamiseen.*” (Suomen akatemia 2002.)

Yhteenvetona osallistumisen tutkimuksissa ja hankkeissa esitetään usein lista eräänlaisten teesien muodossa. Tämäkin kirjoitus voidaan päätää luetteloon, jossa nostetaan esiin muutamia tämän vuosikymmenen osallisuuden tutkimuksissa esille toistuvasti nousevista näkökohdista. Osallistumiseen liittyvinä keskeisinä haasteina voidaan todeta seuraavaa (katso mm. Mutanen 2004, Sisäasiainministeriö 2005, Oikeusministeriö 2005, KOM 2005:1):

1. *Demokratiaan panostaminen on tärkeää, on luotava pitkän aikavälin demokraatiapolitiikkaa.*

Demokratian kehittämiseen on jatkuvasti panostettava koska demokraatiakehitys ei ole jotakin ennalta määrättyä ja paikallaan pysyvää, vaan muuttuu yhteiskunnallisten muutosten myötä. Demokratian sisällöstä ja ehdoista on käytävä jatkuvaa keskustelua, jotta voidaan seurata kansanvallan toimivuutta ja reagoida mahdollisiin ongelmiin. Demokratian kehittämiseksi on luotava kestävä perusta. Tämä edellyttää pitkän aikavälin demokraatiopolitiikan muotoilemista ja tarkoittaa myös resurssien varaamista demokratian kehittämistyöhön.

2. *Demokratian tilasta ja kehittämistarpeista on tuotettava jatkuvasti tietoa ja kehittäminen vaatii myös konkreettisia toimia. On hyväksyttävä, että demokratian kehittäminen on aikaa vievä prosessi.*

Demokratian kehittäminen on paitsi valtakunnallinen, alueellinen ja paikallinen, myös kansainvälinen ja globaali prosessi. Demokratian kehittämisen kannalta on tärkeää, että saadaan jatkuvasti tietoa siitä, kuinka kansanvalta toimii ja kuinka poliittiset instituutiot vastaavat kansanvallan laatueteihin. Tiedon saaminen edellyttää panostuksia selvittämisen- ja tutkimustoimintaan ja myös kansainvälisen tutkimuksen hyödyntämistä. Demokraatiopolitiikan, julkisen keskustelun ja erilaisten selvitysten ja tutkimusten pohjalta on tehtävä myös konkreettisia toimia kansanvallan toimintaedellytysten parantamiseksi. Harkittavaksi voi tulla vaikkapa institutionaalisia muutoksia, lainsäädäntömuutoksia, pilottihankkeita ja erilaisia kokeiluja. Erilaisia kansanvallan kehittämisehdotuksia ja hanke-esityksiä tulee tukea jatkuvasti parhaiden käytäntöjen esiin saamiseksi. Demokratian kehittäminen edellyttää pitkäaikaisia panostuksia useilla yhteiskunnan osa-alueilla ja eri osa-alueiden välistä yhteistyötä. Kansanvallan kehittämistyön tuloksia ei voida odottaa nopeasti.

3. *Kansalaisten osallisuutta ja demokraattista ja poliittista yhdenvertaisuutta on parannettava.*

Kansanvallan laadun kannalta oleellinen tekijä on se, että kansalaiset voivat osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon mahdollisimman laaja-alaisesti ja yhdenvertaisesti. Kansalaisten yhteiskunnallista osallisuutta on parannettava sekä edustuksellisen että suoran demokratian osalta. Kansalaisille on demokratian eri tasoilla tarjottava laajoja mahdollisuuksia osallisuuteen. Osallisuuden kehittämiseksi on tärkeää saattaa osallistumisen ja vaikuttamisen perusehdot kuntoon. Tämä tarkoittaa kansalaisten demokraattisen ja poliittisen yhdenvertaisuuden kehittämistä sekä panostusta tarkoituksenmukaiseen osallistumiseen, yhteiskunnalliseen avoimuuteen ja demokraattisen tietoisuuden lisäämiseen. Kaikilla on oltava samanlaiset mahdollisuudet ja oikeudet yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja vaikuttamiseen.

4. *Kansalaisten demokraattista tietoisuutta ja vuorovaikutusta yhteiskunnallisten päätöksentekijöiden kanssa on lisättävä. Demokratiakasvatus on avain parempaan osallisuuskulttuuriin.*

Kestävä demokratia ja kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutuminen demokraattisen osallisuuden suhteen edellyttää erityisesti demokraattista tietoisuutta. Osallisuuden edistämiseksi on yleisesti panostettava vapaan mielipiteenmuodostuksen kunnioittamiseen ja edistämiseen. Erityisesti tämä merkitsee entistä avoimemman ja monipuolisemman tiedonsaannin ja vuorovaikutuksen kehittämistä. Poliittisia päätöksiä tehdään nykyään monella tasolla ja monissa eri instansseissa, minkä vuoksi on tärkeää lisätä tietoa päätöksenteon muodoista. Demokraattisen tietoisuuden lisäämiseksi on tuettava demokratian edellytyksiä ja toimintatapaa koskevaa tutkimusta ja lisättävä demokratia-asioihin liittyvää tiedottamista ja kansalaiskasvatusta.

5. *Osallistumisen on oltava vaikuttavaa.*

Kansalaisten osallistumisen lisäämisen kannalta on oleellisen tärkeää panostaa siihen, että kansalaisten osallistumisella on todella vaikutusta. Mahdollisimman laaja kansalaisosallistuminen voidaan taata vain niin, että kansalainen ymmärtää osallistumisen merkityksen ja kokee osallistumisen tarkoituksenmukaiseksi ja yhteiskunnallisiin asioihin vaikuttavaksi. Osallistumisen aito vaikuttavuus on kansalaisten osallistumismotivaation perusedellytys. Kansalaisten kokemaa osallistumisen vaikuttavuutta on parannettava sekä edustuksellisessa että suorassa osallistumisessa.

6. *Vaaliosallistumisen ohella on kehitettävä myös muuta suoraa osallistumista ja kansalaisten kuulemista on edistettävä. On luotava ennakkoluulottomasti uusia osallistumisinstituutioita.*

Edustuksellinen demokratia voitaneen nähdä ensisijaisena demokratian muotona, mutta sen kehittämisen ohella on kiinnitettävä huomiota myös suoran demokratian kehittämiseen. Käytössä olevista suoran osallistumisen keinoista on kehitettävä myös kansalaisten näkemysten huomioimista poliittisessa päätöksenteossa, lainvalmistelutyössä ja jokapäiväisessä virkatoiminnassa. Kansalaisten osallistumista on edistettävä myös luomalla uusia osallistumisen ja vaikuttamisen tapoja. Tässä mielessä on erityisesti korostettava uuden informaatioteknologian merkitystä.

Paikallisen hallinnan osana kuntatasolla ja yksittäisissä kunnissa on välttämätöntä seurata kuntalaisten osallistumisen tilaa ja pyrkiä kehittämään päätöksenteon yhteydessä tarkoituksenmukaisia kanavia ja keinoja osallistumiselle. Tässä työssä erilaisten tutkimusten antamat tulokset, valtakunnallisten projektien ja kuntatason hankkeiden tuomat esimerkit sekä kunnan omat, innovatiiviset kokeilut voivat muodostaa tärkeän lähtökohdan. Ennen kaikkea keskustelua osallisuudesta tulee jatkaa.

Lähteet

- Anttiroiko, Ari-Veikko (1998) Tietoyhteiskunta ja kunnallinen demokratia. Makroteoreettinen näkökulma informaationaalisien yhteiskunnan demokratian ehtoihin. Hallinnon tutkimus 3 - 1998.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (1998) Kunnat tiedon valtateillä. Teoksessa: Paavo Hoikka (toim.) Kunnat 2000-luvun kynnyksellä. TAJU, Tampere.
- Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni, Schulman, Harry (toim.) (2002) Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus, Helsinki.
- Hallintomenettelylaki (598/82).
- Harju Pertti (1988) Yhteissuunnittelu asuinalueiden kehittämisessä. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus A15/1988, Espoo
- Hautamäki (1989) Elävä kylä, elävä kotiseutu, elävä Suomi. Kyläasiain neuvottelukunta, julkaisu A2/89, Helsinki.
- Haveri, Arto (1994) On adaptive and strategic behaviour of local level communities. Acta Universitatis Tamperensis, ser A, voi 393, Tampere.
- HE 192/1994 vp Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi.
- HE 137/1999 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista.
- Helander, Voitto, Ståhlberg, Krister (1973) Kunnallinen demokratia. Turun yliopiston valtio-opin laitos, tutkimukset sarja C no 23, Turku.
- Hoikka Paavo, Lehkonen Raimo, Rajala Tuija, Ryyänen Aimo, Siitonen Pentti, Tetri Eija (1999) Kuntalakikunnallishallinnonperuslakina. Kuntalain seurantatutkimus. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos, suunnittelusarja 1/1999, Tampere.
- Kettunen, Pekka, Kiviniemi, Markku (2000) Osallistumisen tutkimus ja kansalaisten muuttuva toimintaympäristö. Politiikka 42:1.
- KOM 1974:44 Rakennuslainsäädännön uudistamistoimikunnan mietintö. Helsinki.
- KOM 1981:54 Osallistumistoimikunnan mietintö. Helsinki.
- KOM 1981:64 Hallinnon oikeusturvakomitean mietintö. Helsinki.
- KOM 1982:22 Lähidemokratiatoimikunnan mietintö. Helsinki.
- KOM 1983:3 Kuntien itsehallintokomitean mietintö. Helsinki.
- KOM 1885:50 Kunnallisen kansanäänestystoimikunnan mietintö. Helsinki.
- KOM 1987:2 Vapaakuntatyöryhmän mietintö. Helsinki.
- KOM 2005:1 Kansanvalta 2007 -toimikunnan mietintö. Helsinki 2005
- Koski, Heikki (1995) Kansalainen, kunta ja kansalaisyhteiskunta. Polemia -sarja, Kunnallisanalan kehittämissäätiö, Helsinki.
- Koskiah, Briitta (2002) Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankayttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli, Harry Schulman (toim.); Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus, Helsinki.

- Kunnallislaki (953/1976).
Kuntalaki (365/1995).
Laki sosiaalishuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000).
Laki ympäristövaikutusten arvioinnista (468/94).
Laiho, Ulla-Maija (toim.) (2000) Katsse kansalaiseen - osallisuudesta ja osallisuus-hankkeiden tulevaisuudesta. Sisäasiainministeriö, osallisuushanke/katsaus, Helsinki.
Löyttyjärvi, Saara (2001) Paikallinen kestävä kehitys tarjoaa mahdollisuuksia. Kuulluksi tuleminen ja turhautuminen saman kolikon kääntöpuolia. PaperiFoorumi 2/2001.
Luonnonsuojelulaki 1096/96 ja asetus 160/97.
Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999.)
Muranen Anu (2004) Kysymyksiä demokratian kehittämisestä. Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen kehittäminen sekä demokratia-asioiden hallinto Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Oikeusministeriön julkaisu 2004:5
Niemi-Liilahti, Anita, Niemelä, Markku (2001) Kansalais- ja asiakasvaikuttaminen, julkisen hallinnon responsiivisuus, case Vaasa. Vaasan yliopisto, Vaasa.
Niiranen, Vuokko (1997) Kuntalaisten osallistuminen - puheteema vai toimintateema, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/1997.
Oikeusministeriö (2005) Kohti aktiivista kansalaisuutta Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan raportti. Oikeusministeriön julkaisu 14:2005.
Pateman, Carole (1970) Participation and Democratic Theory. Cambridge: Cambridge University Press.
Paloheimo, Heikki -Wiberg, Matti (1997) Poliitiikan perusteet. WSOY, Porvoo.
Peltonen, Lasse (2002) "Sotkuinen demokratia" ja Tampere-foorumi – talkootoimintaa julkisen tilan puolesta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2002,
Perustuslaki 731/1999.
Pohjolainen, Teuvo (1999) Poliittiset perusoikeudet, Teoksessa: Nieminen, Liisa (toim.) Perusoikeudet Suomessa. Helsinki, Kauppakaari Oyj.
Rakennuslain ja asetuksen muutokset RakL 696/90, RakA 697/90.
Salmikangas, Anna-Katariina, Veräväinen, Kristiina, Vuorela, Terho (1999) Osallisuusprojektien monet kasvot - osallisuushankkeen arviointia. Sisäasiainministeriö, osallisuushanke/katsaus, Helsinki.
Sainio, A. (1994) Kohti kansalaisten kuntaa. Suomen Kuntaliitto, Acta 40, Helsinki.
Setälä Maija 2006 Demokratiakäsité ja demokratian normatiiviset perusteet. Julkaisussa Sami Borg (toim.): Suomen demokratiaindikaattorit. Oikeusministeriön julkaisu 2006/1, Helsinki
Sisäasiainministeriö 2005 Kuntademokratian vihreä kirja. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen I väliraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/2005
Sisäasiainministeriö 2002 Kohti osallistumisen uutta aikaa. Osallisuushankkeen II-vaiheen arviointiraportti. Sisäasiainministeriö 2002

- Suomen akatemia (2002) Suomen akatemialle seitsemän uutta tutkimusohjelmaa, Tiedote 13.11.2002.
- Suomen Kuntaliitto (1997) Täältä kestävyteen. Paikallisagendaopas. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 1997
- Sutela, Marja (1998) Kuntalainen osallistujana ja vaikuttajana, Teoksessa: Paavo Hoikka (toim.) Kunnat 2000-luvun kynnyksellä. TAJU, Tampere.
- Sutela, Marja (2001) Kuntalaisten suora osallistuminen paikallispolitiikkaan. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2001.
- VNS 3/2002 Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittämisestä. Luettavissa www.eduskunta.fi.
- Ylönen, Ari (1973) Paikallisen vallankäytön suomalainen malli. Teoksessa: Melin, Harri & Nikula, Jouko (toim.) Yhteiskunnalliset intressit ja vallan rakenteet. Tampere.

4. KUNNAT MONITASOHALLINAN KENTÄSSÄ

4.1. Seutukunta- ja maakuntahallinto

Maakunnat ja seudut osana hallintojärjestelmää

Aluehallinto kattaa valtiota pienempiä ja kuntaa suurempia hallinnollisia yksiköitä. Aluehallinto jaetaan valtion aluehallintoon sekä kuntien yhteistyössä ylläpitämään kuntaperusteiseen aluehallintoon. Joskus tässä yhteydessä on tapana puhua myös väliportaana hallinnosta tai väliasteen hallinnosta. Valtion aluehallinto koostuu monitoimialaisista lääninhallituksista, työvoima- ja elinkeinokeskuksista, muusta eri ministeriöiden alaisesta aluehallinnosta sekä välillisen julkisen hallinnon alueellisista yksiköistä. Kuntaperusteinen aluehallinto puolestaan muodostuu kuntien perustamista yhteistyöorganisaatioista, joista merkittävimmät ovat maakuntien liitot ja erilaiset seututason organisaatiot.

Tässä luvussa käsitellään kuntaperusteisen maakuntahallinnon ja seutukuntatason hallinnon syntyä, roolia ja kehitystä. Näiden keskeinen ero tällä hetkellä on, että maakunnat ovat osa virallista julkista aluehallintoa. Seutukunnat eivät sitä ainakaan toistaiseksi ole, vaikkakin niiden tosiasiallinen merkitys kuntien yhteistyöorganisaatioina on jatkuvasti kasvanut, ja seutukunnan tasolla hoidetaan jo merkittäviä yhteiskunnallisia kehittämis- ja palvelutehtäviä.

Nimenomaan kuntaperusteiselle aluehallinnolle on viime aikoina asetettu suuria odotuksia erilaisten ongelmien ratkaisijana. 1990-luvun loppupuolelta alkaen kuntien toimintaympäristön muutos on lisännyt paineita erityisesti seutukuntatason, mutta myös maakuntien toiminnan kehittämiseksi ja organisoimiseksi. Aluehallintoa uudistettiin hyvin voimakkaasti 1990-luvulla. Tästä huolimatta maakuntienkaan rooli ja tehtävät eivät vielä ole täysin vakiintuneet. Seutukuntatason kuntaperusteinen yhteistyö on vasta kehittyvässä.

Miksi aluehallintoa tarvitaan?

Aluehallinnon tehtävänä on hoitaa julkisen sektorin tehtäviä alueellisella, lähinnä maakunnan tai läänin tai niitä hiukan pienemmän seutukunnan tasolla. Kansainvälinen vertailu paljastaa, että alueella ja sitä edustavalla aluehallinnolla voidaan eri maissa tarkoittaa monenlaisia sekä taloudelliselta painoarvoltaan, kulttuuriltaan ja väestöpohjaltaan hyvin erilaisia maantieteellisiä kokonaisuuksia. Suomessa ”alueet” ovat eurooppalaisittain katsoen väestöltään kohtuullisen pieniä, vaikkakin pinta-alaltaan suuria.

Tarkasteltaessa julkista hallintoa hierarkkisenä järjestelmänä, ylhäältä alaspäin tapahtuvaa ohjausta painottava näkökulma korostaa aluehallinnon roolia keskushallinnon alaisuudessa toimivana paikallishallinnon valvojana ja ohjaajana. Keskushallinto tarvitsee aluehallintoa valtakunnallisen politiikan toimeenpanemiseksi alueilla. Keskushallinnon näkökulmasta aluehallinto on tarpeellista myös sen vuoksi, että organisoimalla hallintoaluepohjalta voidaan toiminnassa ottaa huomioon alueellisia ja paikallisia erityispiirteitä.

Kuntien itsehallinnosta lähtevä, alhaalta ylöspäin suuntautuvan toiminnan merkitystä korostava näkökulma puolestaan nostaa esille aluehallinnon roolin paikallistason pyrkimysten kanavoijana ja kokoajana. Aluehallinnon organisaatiot ovat kuntien yhteistyöorganisaatioita. Aluehallinto edesauttaa alueiden ja niillä vaikuttavien ihmisten, yritysten ja yhteisöjen toimintaa näiden omista lähtökohdista. Kunnallishallinnon näkökulmasta on olennaista,

että jotkut kuntien lakisääteiset tai vapaaehtoiset tehtävät ovat helpommin tai tehokkaammin hoidettavissa yhtä kuntaa laajemmalla alueella useiden kuntien yhteistyönä. Kuntien näkökulmasta maakunta- tai seutuhallinnossa on siis pohjimmiltaan kysymys kuntien vapaaehtoisesta alueellisesta organisoitumisesta tarkoituksena hoitaa tehtäviä paremmin yhteistyössä muiden kanssa kuin pelkästään yksin toimien.

Toiminnalliset alueet seutu- ja maakuntahallinnon perustana

Melko yleisesti korostettu periaate on, että aluetason hallinnon rajojen tulisi seurata ns. toiminnallisia t. luonnollisia alueita. Näillä tarkoitetaan sellaisia maantieteellisiä kokonaisuuksia, joiden sisällä ihmisten ja organisaatioiden keskinäinen vuorovaikutus on erilaisista, esim. liikenneyhteyksiin liittyvistä ystävällisistä voimakkaampaa kuin suhteessa alueen ulkopuolelle. Toiminnallisten tai luonnollisten alueiden rajat voidaan piirtää kartalle sen mukaan, kuinka erilaiset yhteistyösuhteet ja vuorovaikutus suuntautuvat. Yksinkertaisimpia mittareita näiden alueiden määrittämiseen ovat työssäkäynti ja asiointikäyttäytyminen. Tyypillisesti toiminnalliset alueet näiden mittareiden perusteella rajattuna muodostuvat kaupunkikeskusten tai pienempien, paljon työpaikkoja sekä kaupan ja hallinnon palvelupisteitä sisältävien kuntakeskusten ympärille.

Toisaalta hallinnolliset rajat vaikuttavat puolestaan toiminnallisuuteen. Hallinnon aluejakojen vahvistamisella voidaan vahvistaa tai heikentää toiminnallisia alueita.

Toiminnalliset alueet muuttuvat nykyään seutuistumisen kautta. Seutuistuminen merkitsee kaupunkien ja niiden ympäristön vuorovaikutuksen tiivistymistä niin, että kaupunkiseudut alkavat näyttää yhä integroidummilta kokonaisuuksilta. Suunta on ollut jo jonkin aikaa sellainen, että toiminnalliset alueet ovat laajentuneet seutuistumisen myötä. Esimerkiksi Tanskassa työssäkäyntialueiden määrä on vähentynyt vuoden 1980 79:stä 33:n vuonna 1999 (Norstrand 2001).

Toiminnallisuuden periaatteen rikkominen heikentää hallinnon toimintamahdollisuuksia. Periaatteen rikkomisen ongelmat voidaan jakaa neljään osaan (Haveri & Jaskari & Seppälä 1995, 32-33):

1. Palvelujen saatavuuteen liittyvät ongelmat (julkiset palvelut joudutaan hakemaan ”erikseen” kun ne sijaitsevat luonnollisten asiointireittien sivussa)
2. Palvelujen tuottamiseen liittyvät haitat (pällekkäisyydet, viranomais-ten välinen yhteistyö)
3. Suunnittelun ja johtamisen haitat, mm. alueiden kehittämiseen liittyvät (vaikeus luoda yhteisiä strategioita, spill over ilmiö)
4. Elinkeinoelämän yleisiin toimintaedellytyksiin liittyvät ongelmat (kulttuuri, yhteishenki)

Kun kunnat itse muodostavat aluehallintoa, toiminnallisuus on tärkeä lähtökohta, ja sen periaatteet tulevat silloin harvoin rikottua. Kuntatason näkökulmasta yhteistyöorganisaatioiden synnyn keskeinen edellytys on kuntien toteama riippuvuus. Riippuvuutta ei yleensä synny ohi toiminnallisten aluekokonaisuuksien. Sen sijaan muodostettaessa toiminnallisia alueita keskushallinnon toimenpitein, kohdataan usein ongelmia, koska jaon perusteena olevat mittarit eivät välttämättä ole yhtä relevantteja jokaisen alueen kohdalla.

Nykytilaan johtanut kehitys

Maakunta- ja seutukuntahallinnon nykytilaan johtanutta kehitystä voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin alueiden institutionalisointuminen ja aluehallinnon muutos voidaan nähdä tapahtuneeksi alueiden omista lähtökohdista ja tarpeista käsin. Tällöin on kysymys alueellisesta uudelleenorganisoinnista, joka on seurausta alueisiin sidoksissa olevien yhteisöjen eli kuntien toiminnan ja rajojen sopeutumisesta muuttuneisiin

ympäristöolosuhteisiin. Kunnat organisoituvat seututason elimiin tai maakunniksi, koska ne ovat riippuvaisia toisistaan tiettyjen tehtävien suorittamisessa. Keskinäistä riippuvuutta esiintyy, kun yksi toimija ei kontrolloi kokonaan kaikkia tekijöitä ja resursseja, joita jonkin tehtävän suorittamiseen tai ongelman ratkaisemiseen tarvitaan.

Toiseksi aluehallinnon muutosta on syytä tarkastella valtakunnan poliittisten päättäjien ja keskushallinnon toimeenpanemina reformeina, hallinnon uudistuksina. Hallinnon uudistukset ovat tiettyyn hallintojärjestelmään tai organisaatioon kohdistettuja ulkoapäin suunnattuja uudistamistoimia tarkoituksena kehittää sen toimintaa tai poistaa joitakin sen toiminnassa havaittuja ongelmia. Vasta hallinnon uudistukset lopulta konkretisoivat muutokset niin, että alueista tulee osa virallista hallintojärjestelmää.

Alueiden uudelleenorganisoinnin näkökulma maakunta- ja seutuhallinnon syntyyn

Yhteistyöstä muiden kuntien kanssa on tullut yhä tärkeämpi osa kuntien toimintaa niiden pyrkiessä suoriutumaan tehtävistään. Vielä joitakin vuosikymmeniä sitten kunnat kiinnittivät huomiota lähinnä omiin hallintoorganisaatioihinsa. Ne olivat kiinnostuneita lähinnä siitä, miten tehtävät kunnan virastoissa organisoidaan parhaalla mahdollisella tavalla.

Ne yhteiskunnalliset ongelmat ja ratkaisumahdollisuudet, joiden kanssa kunnat ovat tekemisissä, ovat kuitenkin muuttuneet. Kunnat ovat yhä riippuvaisempia toisistaan ja asioiden hallinta vaatii entistä enemmän yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Tavallista on, että riippuvuudet ja yhteistyötarpeet jäsentyvät voimakkaimmin juuri edellä kuvattujen luonnollisten tai toiminnallisten alueiden sisällä, sen vuoksi, että myös kansalaisten ja muiden toimijoiden keskinäinen vuorovaikutus on suurinta näiden alueiden sisäpuolella. Tästä näkökulmasta on luonnollista, että uudelleenorganisoinnissa keskeisiä aluetasoja näyttävät olevan nimenomaan seutu ja maakunta.

Vartiaisen (1992, 7) määritelmän mukaan seutu on keskeinen kansalaisten, yritysten ja yhteiskunnallisten organisaatioiden päivittäisen toiminnan piiri: työssäkäyntialue, asuntomarkkina-alue, palvelusten hankinta- ja tuotamisalue, innovaatioympäristö jne. Vartiaisen määritelmä nostaa seututasoon yhteiskuntaelämän alueellisen jäsentymisen perusyksiköksi, yksittäisiä kuntia merkittävämmiksi ja talousmaakuntia välittömämmiksi kansalaisen päivittäisen elinpiirin ja toiminnan kannalta. Tästä näkökulmasta seutuja voidaan pitää kuntia vahvempana lähtökohtana paikalliselle kehittämiselle.

Vastaavasti monet ovat korostaneet maakuntien merkitystä sosiaalisten, taloudellisten ja kulttuuristen toimintojen jäsentymisen kannalta, sekä niiden roolia ihmisten luontaisen alueellisen yhteistoiminnan yhteisinä ja eräänlaisina kansalaisyhteiskuntina. Esimerkiksi Mennolan (1999, 18) mukaan ”maakunta on ihmisille paikallista yhteisöä laajempi henkinen ja toiminnallinen kotikenttä”.

Kuntien välinen yhteistyö ei ole mikään uusi ilmiö, vaan sitä on eri muodoissa harjoitettu jo pitkään. 1920-luvulla rakennettiin piirimielisairaaloita kuntien yhteistoimintana. 1930-luvulla luotiin kuntien yhteistoimin tuberkuloosiparantoloiden verkosto. Seudullista yhteistyötä on myöhemminkin harjoitettu etenkin terveydenhoidon ja koulutuksen lakisääteisten tehtävien hoidossa. Maakuntaliitot ja seutukaavaliitot ovat esimerkkejä kuntien seutukuntaa laajemmalle alueelliselle perustalle rakentuneesta yhteistyöstä.

Kuntien välisen yhteistyön tarvetta Suomen tilanteessa on kärjistänyt sellaisen kansanvaltaisen maakunta- tai piirikuntatason hallinnon puuttuminen, joka on tyypillistä monille muille valtioille. Eurooppalaisessa vertailussa suomalainen kunnallishallintojärjestelmä näyttää järjestelmänä, jossa peruskuntien rooli painottuu enemmän kuin muissa maissa. Kun Saksassa piirikunnat (kreise) tai Hollannissa provinssit (provinces) huolehtivat monista terveydenhuollon, sosiaalitoimen tai koulutoimenkin tehtävistä, Suomessa vastuu pohjimmiltaan on lähes aina peruskunnilla. Kun ilmaantuu sellaisia uusia yhteiskunnallisia tarpeita, joita täyttämään tarvittaisiin julkisia organisaatioita, niitä ehdotetaan lähes poikkeuksetta kuntien hoitettaviksi.

Suurkuntauudistushanke 60-luvun lopulla oli yritys valtionhallinnon toimenpitein lisätä seututason yhteistoimintaa. Sen merkitys jäi kuitenkin odotettua pienemmäksi.

Pääkaupunkiseudun kuntien yhteistyön kehittäminen 1970-luvulta alkaen on osaltaan toiminut yhteistyön pilottina. Sen sovellettavuus pienemmistä kunnista koostuviin seutukuntiin on kuitenkin ollut vähäinen ja siinä on ollut omat ongelmansa.

Kuntien välinen yhteistyö alkoi todenteolla ja uusimuotoisena viritä Suomessa vasta 1980-luvun loppupuolella. Tällöin yhteistyö laajentui perinteisten kuntainliittojen lisäksi uusille alueille. Kunnat alkoivat toteuttaa yhdessä erilaisia kehittämisprojekteja, jotka kohdistuivat etenkin matkailuun ja muuhun elinkeinotoimintaan. Monet kunnat myös perustivat yhteisiä organisaatioita kuten kehittämissyhtiöitä tai antoivat yhdessä edunvalvontaan liittyviä lausuntoja. Yhä useammin alettiin myös hoitaa tehtäviä yhteisien virkamiesten kautta. Kehitystä vauhditti 1990-luvun puolivälissä ohjelmalliseen aluepolitiikkaan siirtyminen ja tähän liittynyt seutukuntajako, sekä EU-jäsenyyden myötä vahvistunut seudullinen elinkeinopoliittinen yhteistyö.

Seutukunnittain tapahtuva yhteistyö on edennyt kuitenkin hitaammin kuin mitä 1990-luvun alun kehityksestä oltaisiin voitu päätellä. Voidaankin sanoa, että yhteistyö monessa tapauksessa on ollut työtapojen ja keskinäisen luottamuksen opettelua, jossa yhtä kehitysaskelta on saattanut seurata kaksi askelta taaksepäin. Haveri ja Majoinen (1997) jakavat seudullisen yhteistyön kehittymisen kolmeen vaiheeseen, jotka ovat kohteliaisuusvaihe, hankkeisiin perustuva yhteistyö sekä yhteistyö strategisena kysymyksenä. Ensimmäisessä vaiheessa yhteistyö on lähinnä puheiden ja yhteisten kannanottojen tasolla olevaa ja luottamusta rakentavaa seurustelua. Toisessa vaiheessa yhteistyö tapahtuu yksittäisten ja joka kerta erikseen ratkaistavien yhteisten hankkeiden kautta. Kolmannessa vaiheessa yhteistyökysymykset ovat hyväksytyt ja sisäistetty osa jokaisen yhteistyökuvioon osallistuvan kunnan strategiaa.

Maakuntatasolla kunnat ja muut alueelliset yhteisöt ovat harjoittaneet yhteistyötä jossakin muodossa jo 1920-luvulta lähtien. Maakuntien hallin-

non virallistamisen kannalta tärkein kehitys tapahtui kuitenkin vasta 1990-luvun vaihteessa (ks. Haveri 1997, 16-31). Tällöin yhteistyön kehittymisen eli kuntien alueellinen uudelleenorganisointumisen johti maakuntien liittojen vapaaehtoiseen perustamiseen. Käytännössä tämä tapahtui siten, että seutusunnittelusta huolehtivat seutukaavaliitot sekä maakuntien kulttuuria ja kotiseutuhenkä vaalivat maakuntaliitot yhdistyivät maakuntien liitoiksi. Päänavaajana toimi Päijät-Häme, jossa uusi organisaatio aloitti toimintansa 1989 alussa. Lappia ja Vaasan läänii lukuunottamatta uudet yhteistyörakenteet oli saatu muodostettua kaikissa maakunnissa vuoden 1993 loppuun mennessä.

Seututasolla kehitys on edennyt eri tavalla eri seutukunnissa. Esimerkiksi Ylä-Savossa, jossa seututason yhteistyötä on harjoitettu eri tavoin jo vuosikymmeniä, kehitys johti jo vuonna 1985 Ylä-Savon Instituutin perustamiseen kuntien välisen yhteistyön työvälineeksi. Tämän jälkeen yhteistyötä on tehty monien seudullisten organisaatioiden kautta. Kouvolan seudulla puolestaan perustettiin vuonna 1994 ensimmäinen, käytännössä toimialaltaan yleinen kuntayhtymä. Seututason organisoinnin kirjo onkin melkoinen, kuten jäljempänä esitettävästä luettelosta käy ilmi.

Hallinnon uudistusten näkökulma maakunta- ja seutuhallinnon syntyymiseen

Aluehallinnon uudistaminen oli 1990-luvulle asti ns. ikuisuuskyseminen, josta oli aina puhuttu, mutta jossa konkreettisia toimenpiteitä oli nähty vähän jos lainkaan (vrt. Temmes 1994, 92). 1990-luvulla kaikki kuitenkin muuttui ja aluehallintoa uudistettiin perusteellisesti. Merkittävimpiä muutoksia olivat aluekehitystehtävien siirtäminen lääninhallituksilta maakuntien liitoille, aluetason ympäristöhallinnon kokoaminen alueellisiin ympäristökeskukseen, lääninhallitusten aseman muutos ja läänien lukumäärän vähentäminen sekä työvoimapiirien, kauppa- ja teollisuusministeriön yksiköiden sekä maa-seutupiirien kokoaminen yksiksi alueelliseksi organisaatioksi, alueelliseksi työvoima- ja elinkeinokeskukseksi (TE-keskukset).

Huolimatta siitä, että perinteinen suomalainen aluekäsitys oli kytkeytynyt vanhoihin maakuntiin (Häme, Pohjanmaa, ym.), hallinnollinen aluejako perustui aina 1990-luvulle saakka lääneihin. Tosin läänienkin asema aluejaon pohjana oli heikko siinä mielessä, että vain noin neljäsosa muista aluehallinnon jaoista noudatti lääninjaon rajoja (Takanen 1992, 14). Lännen kuten muidenkaan alueviranomaisten rajat eivät juurikaan noudattaneet edellä kuvattuja toiminnallisia alueita, mitä oli pitkään pidetty ongelmana. Toisena keskeisenä ongelmana aluehallinnossa nähtiin kansanvaltaisen poliittisen ohjauksen puuttuminen. Aluehallinto kokonaisuudessaan ohjautui 1990-luvulle saakka valtion keskushallinnosta.

Maakuntien aseman järjestämiseen tähtäävä uudistaminen johti lopulta tuloksiin, kun Valtioneuvosto vuonna 1992 käynnisti maakuntien ja valtion alueellisen hallinnon kehittämishankkeen. Maakuntahallinnon osahankkeen selvitysmies oli Kauko Sipponen, joka päätyi ehdotuksessaan siihen, että ”maakunnan hallintoa ei järjestetä maakuntaitschallintona, jolla olisi oma itsehallinto ja oma verotusoikeus” (Sipponen 1992). Sen sijaan hän ehdotti maakuntayhtymien perustamista. ”Päävastuu maakunnan kehittämisestä ja nimenomaan aluepoliittisesta suunnittelusta siirtyisi kuntapohjaisille ainakin välillisesti kansanvaltaisen päätöksentekojärjestelmän piiriin kuuluville maakuntayhtymille” Sipposen ehdotus toteutui lähes sellaisenaan.

Seutukuntien osalta ihan vastaavaa reformia ei ole nähty, vaikka seutukunnilla on tietty virallinen rooli ohjelmallisessa aluekehittämisessä ja EU:n aluepolitiikassa.

Suomi jaettiin seutukuntiin sisäasiainministeriön päätöksellä, joka tuli voimaan 1.1.1994. Seutukuntien muodostamisen kriteereinä käytettiin pääasiassa kuntien välistä yhteistyötä ja työssäkäyntiä. Seutukuntia muodostettiin alkuvaiheessa kaikkiaan 88. Seutukuntien muodostamisen taustalla oli laki alueiden kehittämisestä (1135/93), jonka mukaan aluepoliittisten tukitoimenpiteiden kohdentamista ja porrastamista varten määrätään kehitysalue ja rakennemuutosalue, joiden määrittämisen perustana käytetään seutukuntajakoa.

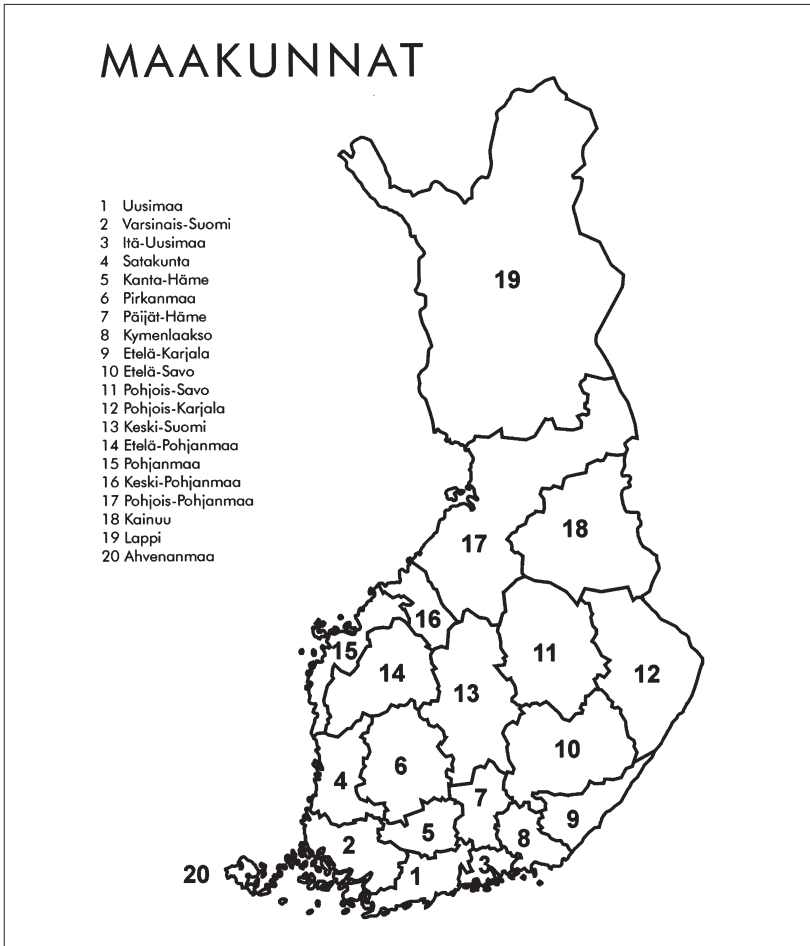
Sisäasiainministeriö vahvistaa seutukuntajaon, mutta seutukunnat päättävät itse nimistään. Itse seutukuntien maantieteellinen jako, kuten maakuntajakokin, perustui pääosin kuntien omiin kannanottoihin. Virallisen seutukuntajaon taustalla ovat siis pohjimmiltaan aluekehittämiseen liittyvät pyrkimykset.

Maakuntahallinnon ja seutukuntahallinnon nykytila

Maakunta- ja seutukuntajako

Vuonna 1998 voimaantulleen maakuntajakolain mukaisesti Suomi on jaettu 20 maakuntaan (kartta 1). Valtioneuvosto päättää maakuntien lukumäärän, alueet ja nimet asianomaisia maakuntien liittoja ja kuntia kuultuaan. Maakunnat poikkeavat toisistaan sekä maapinta-alan että asukasluvunsa osalta. Maapinta-alaltaan ylivoimaisesti suurin maakunta on Lappi, jossa asuu vain kaksi asukasta neliökilometrillä, jääden näin ollen asukastiheydeltään Manner-Suomen pienimmäksi. Eteläisen Suomen maakunnat ovat tiheimmin asuttuja; pelkästään Uudenmaan maakunnassa asuu noin neljännes maamme asukkaista asukastiheyden ollessa 207 asukasta neliökilometrillä. Varsinais-Suomi ja Pirkanmaa ovat seuraavaksi väkirikkaimmat maakunnat. Ahvenanmaan maakunta on niin asukasluvultaan kuin maapinta-alaltaankin pienin maakunta. Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnosta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa.

Seutukuntia on nykyisin 77. Manner-Suomi jakaantuu 74 seutukuntaan ja jaotus vastaa maakuntaluokitusta siten, että seutukuntien rajat eivät riko maakuntien rajoja. Sisäasiainministeriö vahvistaa seutukuntajaon, mutta seutukunnat päättävät itse nimistään. Seutukunnat ovat kooltaan ja koostumukseltaan erilaisia, keskimäärin niissä on 5-6 kuntaa ja ne ryhmittyvät usein kaupunkikeskuksen ympärille. Suurin seutukunnista on noin miljoonan asukkaan Helsingin seutukunta, johon luetaan pääkaupungin lisäksi kuuluvan ympärillä olevat 12 muuta kuntaa. Pienin puolestaan on Joutsan seutukunta, johon kuuluu vain 6100 asukasta. Yhdeksässä seutukunnassa



Kartta 1.
 Suomen maakuntajako

on yli 100 000 asukasta ja alle 10 000 asukkaan seutukuntia on vain neljä. (Kuntaliitto.)

Maakunta- ja seutukuntajaolla on merkitystä EU:n aluepolitiikan kohdentamisessa. Aluepolitiikan toimenpiteitä kohdistetaan EU:n viisitasoi-

sen hierarkkisen alueluokituksen perusteella (NUTS - Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques). Suomen NUTS-aluejaossa Manner-Suomi ja Ahvenanmaa muodostavat NUTS 1 -aluetason, suuralueet NUTS 2-, maakunnat NUTS 3-, seutukunnat NUTS 4- ja kunnat NUTS 5 -tason.

Maakuntien liittojen asema ja tehtävät

Maakuntien liitot ovat kunnallisen itsehallinnon periaatteiden mukaan toimivia lakisääteisiä kuntayhtymiä. Ne eivät ole varsinaisesti maakunnallista itsehallintoa eivätkä tarkkaan ottaen myöskään väliportaan hallintoa. Niiden toimivalta perustuu lakisääteisiä tehtäviä lukuunottamatta kuntien toimivaltaan.

Maakuntien liittojen keskeinen tehtävä on maakunnan kehittämisstrategian luominen, tarkistaminen ja toimeenpanon edistäminen. Maakuntien liitot ovat maakuntien johtavia suunnitteluyksiköjä, joskin aluekehittämiseen osallistuu lukuisia määriä muita maakunnallisia, seudullisia ja kuntatason toimijoita. Maakuntien liittojen tehtävät voidaan jakaa lakisääteisiin ja vapaaehtoisin tehtäviin samaan tapaan kuin kuntienkin tehtävät. Lakisääteisistä tehtävistä tärkein on maakuntien liittojen rooli aluekehitysviranomaisina sekä maakuntatasolla kaavoituksesta vastaavina maakuntakaavoitusviranomaisina.

Maakuntien liitot toimivat alueiden kehittämisestä annetun lain mukaisina aluekehitysviranomaisina. Tavoitteena on edistää maan alueiden omahoitoista kehittämistä ja tasapainoista alueellista kehitystä sekä ympäristön kestävä kehitystä. Aluekehitysviranomaisina maakuntien liitot huolehtivat aluepoliittisesta suunnittelusta sekä aluekehittämishjelmien valmistelusta ja niiden toteuttamisen seurannasta. Lisäksi toiminta-alueena on muiden aluehallintoviranomaisten aluekehittämistoimenpiteiden yhteensovittaminen, johon antavat mahdollisuuksia aluekehitysohjelmat sekä aluekehityslaki. Liitot toteuttavat ja koordinoivat runsaasti erilaisia kansallisia ja EU-projekteja. Maakunnan liitto voi sopia ohjelmajärjestelyjä valtion viranomaisten, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Sopimuksissa

esitellään käytännön hankkeet alueen kehittämiseksi ja määritellään eri osapuolten rahoitusvastuut.

Maakunnan liittojen tehtävä maakuntakaavoitusviranomaisina perustuu maankäyttö- ja rakennuslakiin. Maakuntakaavassa on esitettävä tarpeet alueiden käytölle sekä periaatteet yhdyskuntarakentamiselle niin, että ne palvelevat maakunnan kehittämistä.

Maakuntakaava ohjaa jäsenkuntien kaavoitusta ja kaikkea muutakin alueidenkäytön suunnittelua maakunnassa. Siinä on pystyttävä sovittamaan yhteen monenlaisia erilaisia tarpeita, kuten valtakunnallisia alueiden käytön tarpeita, paikallisia tavoitteita, kestävän kehityksen tavoitteita, elinkeinoelämän tavoitteita sekä matkailun ja maatalouden tavoitteita.

Maakunnan suunnittelussa tärkeimpiä välineitä ovat maakuntasuunnitelma, maakuntakaava ja maakunnan alueellinen kehittämisohjelma. Kaikki muut maakunnan kehittämisen suunnitelmat ja ohjelmat, myös EU:n rakennerahastojen toteuttamisohjelmat, ovat edellä mainittujen kolmen asiakirjan johdannaisia. Maakuntasuunnitelma on maakunnan kehittämisen strateginen perusasiakirja, jossa määritellään maakunnan tavoiteltu pitkän aikavälin kehitys. Maakuntasuunnitelman, kuten muidenkin keskeisten ohjelmien valmistelussa, on yleistynyt strateginen ote ja visioperusteinen toimintatapa. Tällöin lähtökohtana on suuntautua tulevaisuuteen kehittämällä alueen omia voimavaroja sekä mahdollisuuksia.

Aluekehitysohjelmat valmistellaan yhteistyössä valtion ja kuntien viranomaisten sekä alueen yritysten ja järjestöjen kanssa. Ohjelmia laadittaessa otetaan huomioon maakuntasuunnitelmassa esitetyt kehittämistavoitteet ja -strategiat, alue- ja elinkeinopoliittiset tavoitteet sekä ohjelmien ympäristövaikutukset.

Maakuntien liittojen vapaaehtoisia tehtäviä tarkasteltaessa on perusteltua nähdä maakunnat alueensa yhteisen tahdon muodostajina; kunnat ovat yhdistäneet voimansa työskennelläkseen maakuntansa henkisen ja aineellisen hyvinvoinnin edistämiseksi. Maakuntien liittojen tehtävänä on kuntahallintoon kuuluva maakunnallinen edunvalvonta ja kehittäminen. Edunvalvontaan kuuluu maakunnan yleisen tilan ja kehityksen seuranta sekä maakunnan näkökohtien esiintuominen (aloitteet ja esitykset) kansal-

lisissa ja EU:n toimielimissä. Tässä tehtävässä maakunnan liitot käyttävät puhevaltaa ja tuottavat tutkimuksia, selvityksiä ja suunnitelmia.

Maakuntien liittojen vapaaehtoisia tehtäviä :

- Yritystoiminnan ja matkailun edistäminen
- Maakunnan markkinointi
- Tietoyhteiskuntakysymykset
- Maakunnallisen kulttuuritoiminnan ja kotiseututyön kehittäminen
- Maakuntaa koskevat tutkimukset

Maakuntien toiminnan ohjaus perustuu kunnalliseen demokratiaan. Maakuntien liittojen päättävien elinten luottamushenkilöt ovat jäsenkuntien poliittisia vaikuttajia ja kunnat ovat valinneet heidät tehtävänsä. Luottamushenkilöt edustavat kunnallisvaalien tuloksen mukaisesti alueen väestön poliittista tahtoa. Ylintä päätösvaltaa maakunnan liitossa käyttää maakuntavaltuusto, johon jäsenkunnat valitsevat vaalikaudeksi edustajansa erityisessä edustajainkokouksessa. Jäsenkunnan edustajien lukumäärä määritellään asukaslukuun perustuen liiton säännöissä. Kuntalain 86 a §:n mukaan valtuuston kokoonpanon on vastattava koko maakunnan poliittisten ryhmien ääniosuuksia. Myös sukupuolten välinen tasa-arvo on otettava huomioon maakunnan liiton valtuuston kokoonpanossa. Liiton toimeenpano- ja hallintoelimenä on maakuntavaltuuston valitsema alueen poliittisia voimasuhteita edustava hallitus. Asioiden valmistelijana toimii hallituksen apuna liiton toimisto.

Maakuntien liitot saavat pääosan rahoituksestaan jäsenkunniltaan. Lakisääteisiin aluekehitys- ja maakunnan suunnittelutehtäviin kunnat saavat yleistä valtionosuutta. Lisäksi maakuntien liitot saavat vuosittain valtion talousarviossa osoitetun määrärahan, ns. maakunnan kehittämisrahan alueiden elinkeinotoiminnan kehittämiseen.

Maakuntien liitot ovat muodostaneet vapaaehtoisia yhteistyöorganisaatioita suuralueittain (liittoumat, yhteistyöallianssit, neuvottelukunnat).

Niiden avulla pyritään vastaamaan sellaisiin haasteisiin, joiden hoitamiseen yksittäiset maakunnat ovat liian pieniä, eli tavoite on sama kuin kuntien seudullisessa yhteistyössä. Yhteistyöallianssien tehtävät liittyvät yhtäältä lakisäänteiseen aluekehitystyöhön ja alueiden käytön suunnitteluun ja toisaalta vapaaehtoiseen jäsenkuntien edunvalvontaan. Maakuntien yhteistyöalliansseilla on esimerkiksi yhteisiä edustustoja Brysselissä. Tärkeä tehtäväryhmä on mm. erilaisten tutkimusten, suunnitelmien ja ohjelmien toteuttaminen yhdessä.

Vuoden 1994 alussa perustettiin Euroopan unionin yhteyteen Alueiden komitea (Committee of the Regions). Alueiden komitean perustamisella virallistettiin aluetason vaikuttajien asema Euroopan unionissa. Maakuntien liittojen edustajat ovat EU:n alueiden komiteassa mukana Suomen alueiden edustajina.

Seutukuntien asema ja tehtävät

Seutukunnilla ei ole aluepolitiikan suunnittelun ja kohdentamisen ohella virallista roolia Suomen hallintojärjestelmässä. Kunnat voivat kuitenkin organisoida toimintaansa seutukunnittain kaikissa kunnan tehtävissä; palvelujen järjestämisessä, aluekehitystyössä tai viranomaistehtävissä. Toistaiseksi peruspalvelujen seutukunnittain tapahtuva organisointi on ollut vielä melko harvinaista. Sen sijaan esimerkiksi elinkeinoasioissa tehtävien seutukunnittain tapahtuva hoitaminen on jo yleistä. Myös yhdyskuntarakenteen suunnittelussa, asumisessa ja hankinnoissa seudullinen yhteistyö on käynnistynyt.

Seutuyhteistyön organisointimallit vaihtelevat seutukunnittain. Käytössä on niin julkisoikeudellisia yhteistyömalleja (kuntayhtymät, sopimuslautakunnat) kuin yksityisoikeudellisia yhteistyömalleja (yhdistykset, kehittämiskeskukset, osakeyhtiöt). Osalla seutukuntia on vain epävirallisia neuvottelukuntia, joiden jäsenenä ovat yleisimmin kuntajohtajat sekä puheenjohtajisto.

Käytössä olevia seutukuntien yhteistyön organisointitapoja ovat:

- Sopimusyhteistyö (verkkotoiminta)
- Kuntayhtymä
- Osakeyhtiö
- Liikelaitos
- Lautakunta
- Yhdistys
- Säätiö
- YTV laki
- Seutuvaltuusto ja seutuhallitus

Maakunta- ja seutukuntahallinnon kehityksen näkymät

Aluehallinnon toimintakyky ja rakenteet vaikuttavat siihen, miten kunnat voivat selviytyä tehtävistään. Maakuntien liittojen sekä valtion aluehallinnon vastuulla oleva aluekehitys on tekijä, joka suurelta osin määrittää myös kuntien talouden voimavaroja. Vastaavasti onnistuminen tai epäonnistuminen muissa, yhtä kuntaa laajemman alueen vaativissa tehtävissä, vaikuttaa merkittävästi kuntien menestykseen.

Palveluyhteistyön eteneminen ja siinä saavutettavat edut tulevat pitkälti ratkaisemaan seudullisen yhteistyön merkityksen. Jos edut jäävät vähäisiksi, tai niitä ei saada ollenkaan näkyviin, seutuyhteistyö hallinnollisena mallina tulee kuihtumaan ennen kuin se on kunnolla alkanutkaan. Jos taas jotkut seudut onnistuvat selvästi palveluyhteistyössä, on luultavaa että mallit tulevat leviämään muihinkin kuntiin nopeasti.

Vuonna 2005 aloitetun kunta- ja palvelurakennemuutoksen tarkoituksena on vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, sekä kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia kunnallisen kansanvallan lähtökohdista. Kuntaliitokset ja kuntien välinen yhteistyö ovat kaksi päävaihtoehtoa, joiden kautta kuntien tulisi toteuttaa uudistuksen rakenteellisia tavoitteita. Kunta- ja palvelurakennemuutos ei kuitenkaan ole tuonut uusia malleja

kuntien väliseen seudulliseen yhteistyöhön, eikä mitenkään erityisesti legitiimoi seututasoa hallintoa.

Maakuntahallinnon roolina on nykyisellään aluekehitys- ja suunnittelehtävien hoitaminen. Maakuntien liittojen tehtävissä painottuu aluekehitysviranomaisen rooli ja EU:n rakennerahastojen hallinnointi. Suomalaiselle aluehallinnolle ja varsinkin aluekehittämiseen liittyville päätöksille leimaa antava piirre on vallan hajauttaminen eri organisaatioihin ja näiden organisaatioiden voimakas keskinäinen riippuvuus. Aluehallinnon päätöksiä tehdään verkostossa, jossa organisaatiot ovat keskinäisessä riippuvuussuhteessa. Muodollinen toimivalta ja taloudelliset resurssit ovat suurelta osin valtion viranomaisten hallinnassa, mutta ohjelmamenettely ja aluekehityslaki antaa huomattavan koordinoituvallan maakuntien liitoille. Tämä valta, ja siihen kuuluva rahanjakajan rooli, on nostanut maakuntien liittojen profilia ja tuonut niille uusia voimavaroja. Maakuntatason hallinnon muut mahdolliset roolit ovat kuitenkin jääneet kehittymättä, ja maakuntien liittojen toiminta näyttää nykyisin melko kapeana ja byrokraattisena. Maakuntatason hallinnon kehittyminen on kutakuinkin pysähdyksissä.

Paineita maakuntatason roolin selkeyttämiseksi on olemassa. Maakuntien liittojen organisaatioita voitaisiin monien mielestä käyttää hyväksi ylikunnallisten palvelujen järjestämisessä (esim. Talvitie 2000). Paineita näyttää olevan etenkin pienemmissä maakunnissa, joissa monien kunnallisten tehtävien hoitaminen saattaisi olla viisainta organisoida maakuntatasolla. Maakuntien tehtävien laajentamisen lisäksi keskustelua on käyty vielä 2000-luvullakin kansanvaltaisen maakuntahallinnon luomisesta (esim. Niemi-Ilahti, A. & Stenvall, J. & Ståhlberg, K. 2002). Maakuntatason hallinnon muuttaminen itsehallintoperusteiseksi maakuntahallinnoksi edellyttäisi maakuntien liittojen valtuustojen suoralla kansanvaalilla tapahtuvaa valintaa. Mm. Norjassa ja Tanskassa maakuntahallinto on kehittynyt siten, että maakuntien päättäjinä olivat aluksi kuntien valitsevat edustajat, ja myöhemmin siirryttiin suoraan kansanvaaliin. Nyttemmin tosin Tanska on päättänyt luopua kokonaan maakuntatason hallinnosta laajan kuntauudistuksen yhteydessä.

Edellä mainittuja uudistuksia kokeilevana maakuntahallinnon pilottina voi toimia Kainuun hallintokokeilu. Tämä historiallinen kokeilu alkoi kun Kainuun maakunnan asukkaat äänestivät maakuntavaltuuston jäsenet ensimmäisen kerran syksyn 2004 kunnallisvaalien yhteydessä. Kyse on kaksi vaalikautta eli vuoden 2012 loppuun kestävästä kokeilusta, jossa maakuntahallintoon siirrettiin toimivaltaa sekä valtion keskus- ja aluehallinnosta että kunnilta. Maakuntahallinto huolehtii kokeilussa paitsi maakunnan yleisestä kehittämisestä ja erikoissairaanhoidosta, myös perusterveydenhuollon, eräiden sosiaalitoimen tehtävien sekä toisen asteen ammatillisen ja lukiokoulutuksen järjestämisestä. Maakuntavaltuusto valitsee maakuntahallituksen, jonka asema vertautuu pääpiirtein kunnanhallitukseen. Maakuntajohtaja toimii maakuntahallituksen puheenjohtajana ja Kainuun liiton viraston johtajana.

Tulevaisuudessakin maakunta- ja seututason uudistusten lähtökohtana on syytä pitää kuntien omaa strategista valintaa ja sen pohjalta tapahtuvaa alueellista uudelleenorganisointumista.

Sekä toiminnallisten alueiden ensisijaisuutta painottava lähestymistapa että subsidiariteettiperiaate korostavat sitä, että alueellisten organisaatioiden kehittyminen ja tarve tulee ratkaista alhaalta ylöspäin tapahtuvan, kunnista liikkeelle lähtevän toiminnan avulla alueellisena uudelleenorganisointumisenä. Jos kunnat kokevat tarvitsevansa seudullisia ja maakunnallisia organisaatioita, niiden toimintaan on luotava edellytyksiä ja tehtävä uudistukset mahdollisiksi.

Kainuun kokeilua lukuunottamatta maakuntatason hallinnon kehittyminen on siis pysähtynyt. Käynnistävää voimaa uusille muutoksille ei ole maakunnista itsestään löytynyt Sen sijaan – ja ehkä osittain sen vuoksi voimaroja on pyritty kokoamaan seudullisen yhteistyön avulla.

Vuosina 2002–2005 toteutettu Sisäasiainministeriön koordinoima SEUTU-hanke oli valtion taholta yritys vauhdittaa seudullista yhteistyötä. Siihen pyrittiin parhaiden käytäntöjen levittämisen, yhteistyön rahoituksen sekä erityislainsäädännön avulla, joka salli mm. suoralla kansanvaalilla valitun seutuvaltuuston perustamisen. Kokeilussa mukana olevien kahdeksan

seudun oli tarkoitus toimia uusien toimintatapojen kokeilukenttinä, joista kokemuksia voidaan levittää muihin kuntiin jo kokeilun aikana. Hanke jäi kuitenkin kauas tavoitteistaan. Monet suunnitellut toimintamallit jäivät kokonaan kokeilematta (esim. yllä mainittu suoralla vaalilla valittu seutuvaltuusto), ja tavoiteltu yhteistyö jäi toteutumatta joitakin poikkeuksia lukuunottamatta.

Seutuhankkeen heikosta onnistumisesta huolimatta kuntien välinen seudullinen yhteistyö on lisääntynyt ja etenee edelleen. Elinkeinopoliitikassa seudullinen voimavarojen kokoaminen on jo normaali käytäntö. Myös palvelujen yhteistyössä meneillään on useita lupaavia kehityshankkeita. Yhteistyön lisääntyminen nostaa esille myös monia vaikeita kysymyksiä, jotka liittyvät yhtäältä yhteistyöprosessin ongelmiin sekä toisaalta itse seutuhallinnon rooliin. Pahimmillaan seutuhallinnosta kehittyy uusi voimavaroja kuluttava hallinnon porras, jonka työnjako kuntien ja maakuntien kanssa jää epäselväksi. Ongelmallisia kysymyksiä liittyy myös seutuhallinnon kansanvaltaisuuteen. Mikä on seutuyhteistyön yleistymisen vaikutus demokratiaan ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksiin? Vaikeuttaako seudullisen toiminnan yleistyminen kansalaisten kykyyn hahmottaa hallintojärjestelmää ja vaikuttaa hallinnossa tehtäviin päätöksiin? Entä mikä on seutuhallinnon ja maakuntahallinnon välinen suhde. Tarvitaanko pienemmissä maakunnissa seudullista hallintoa? Vai kehittykö maakunnan liitosta niissä sellainen yhteistyöelin, joka hoitaa samoja tehtäviä, jotka suuremmissa maakunnissa hoidetaan seututasolla.

Lähteet

- Haveri, Arto & Jaskari, Harri & Seppälä, Kristiina (1995) Ongelmana lääninraja - toiminnalliset ja hallinnolliset alueet Vammalan-Huittisten seudulla. Tampereen yliopisto, Aluetieteen laitos.
- Haveri, Arto. (1997). Aluehallinto muutoksessa. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos. Tampere.
- Haveri, Arto & Majoinen, Kaija (1997). Seudullisen yhteistyön johtaminen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1997.
- Niemi-Iilahti, A. & Stenvall, J. & Ståhlberg, K. (2002) Iskukykyisempi Suomi. Suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämissuunnitelmia Sisäasiainministeriö 2002.
- Kivelä-Mannermaa (1999) Kuntien tulevaisuus. Kunta-alan tulevaisuusbarometri 1999. Komiteamietintö (1992:34). Maakuntaitsehallinnosta maakuntayhtymiin.
- Mennola, Erkki. (1993) Idea maakunnasta. Polemia 33. Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Norstrand, R. (2001) Erhvervsudvikling i centre og periferi. In Norstrand, R. & Groes, N (red.) Kommunestyrets fremtid. AKF Forlaget. København.
- Sipponen, Kauko. (1992). Maakuntahallinnosta maakuntayhtymiin. Selvitysmies Kauko Sipposen ehdotus maakuntahallinnon kehittämisestä. Komiteamietintö 1992:34. Valtion Painatuskeskus. Helsinki
- Temmes, Markku (1994) Hallinto puntarissa. Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset. Valtiovarainministeriö. Helsingin yliopisto. Yleisen valtiopin laitos. Painatuskeskus oy. Helsinki.
- Takanen, Ilpo. (1992) Valtion aluehallinto ja aluejaot. Sisäasiainministeriö. Hallinto-osaston julkaisuja. 1/1992.
- Talvitie, Juha. (2000) Kunta vai maakunta? Globalisaatio ja regionalismi. Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammalan kirjapaino oy. Vammala.
- Tilastokeskus (2001) Kunnat ja kuntapohjaiset aluejaot 2001. Käsikirjoja 28. Helsinki.

4.2. Kunta–valtio-suhde ja fiskaalinen federalismi

Tässä luvussa tarkastellaan fiskaalisen federalismin teoreettista taustaa ja sen periaatteita. Fiskaalisessa federalismissa (FF:ssa) on kyse julkisia tuloja ja menoja koskevan päätöksenteon hajauttamisesta vähintään kahdelle hallinnon tasolle, jolloin jo voidaan puhua monitasohallinnasta. Esimerkiksi Suomessa valtion ja kuntien välisessä tehtävän jaossa on kysymys fiskaalisesta federalismista. FF:n teoreettisia peruskysymyksiä ovat mm. seuraavanlaiset kysymykset: millaisia ja minkä kokoisia julkisen sektorin tasojen tulisi olla, mitkä olisivat niille sopivat tehtävät ja miten ne tulisi rahoittaa.

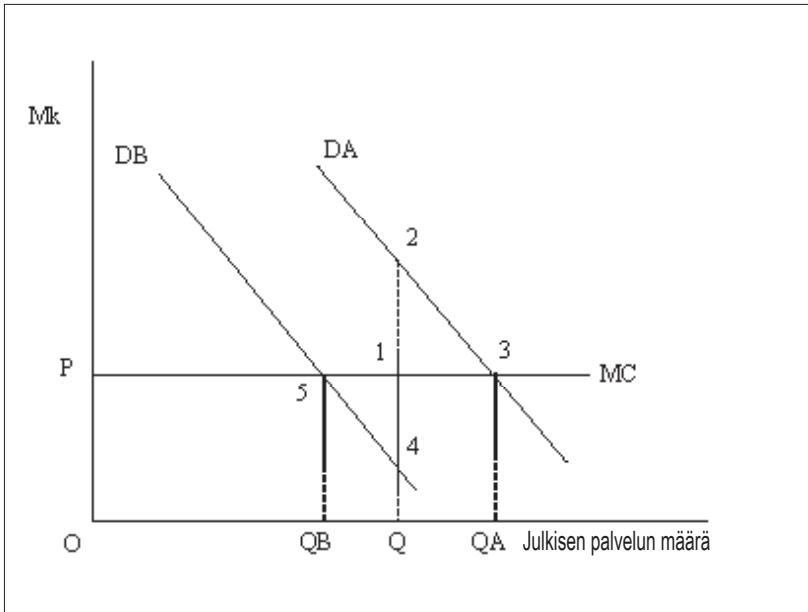
Fiskaalisen federalismin teoriatausta

Oatesin hajauttamismalli

Suuri osa julkisten palvelujen tarjonnasta tapahtuu kunta- ja paikallistasolla. Millainen julkisten palvelujen tarjonnan hajautus/keskitys tuottaa yhteiskunnallisesti parhaan tuloksen? Oates (1972) esitti mallittelunsa tuloksena, että paikallinen julkinen tarjonta on aina vähintään yhtä tehokasta (hyvää) kuin sellainen tarjonta, missä keskusvalta tarjoaa saman määrän kaikille kansalaisille.

Havainnollistetaan Oatesin tulosta oheisella kuviolla 9, jossa pystyakseli kuvaa jonkin julkisen palvelun hintaa ja vaakakseli sen määrää. Oletetaan yksinkertaisuuden vuoksi, että kansantaloudessa on kaksi aluetta A (vauraampi) ja B (köyhempi). Niiden kysyntäkäyriä, jotka kuvaavat alueiden edustavan (keskimääräisen) kuluttajan maksuhalukkuuksia, merkitään DA:lla ja DB:llä. Lisäksi palvelun tuottamisen rajakustannukset (yhden lisäyksikön tuottamisesta aiheutuvat lisäkustannukset) MC oletetaan vakioksi, jolloin kuluttajat maksavat ostamastaan palvelusta rajakustannuksia vastaavan hinnan P.

Keskitettyssä järjestelmässä, jossa julkisten palvelujen tarjontaa ei ole eriytetty alueittain, vaan tarjonta Q on määrätty samaksi kummallekin



Kuvio 9.
Oatesin malli

alueelle kuluttajien erilaisista kysynnöistä (tulotasosta, preferensseistä, mieltymyksistä) huolimatta, syntyy kolmioiden suuruiset hyvinvointi/tehokkuustappiot verrattuna hajautetun järjestelmän mukaiseen tulokseen. Hajautetussa ratkaisussa vauraimman alueen A edustaja maksimoisi hyvinvointinsa korkeammalla tuotannon tasolla QA ja köyhemmän alueen B edustaja vastaavasti alhaisemmalla tasolla QB kuin keskitetyn ratkaisun tasolla Q. Kolmio 123 kuvaa A-alueen edustajan hyvinvoinnin menetystä keskitetyssä järjestelmässä ja kolmio 145 vastaavasti B-alueen edustajan hyvinvoinnin menetystä. Näitä hyvinvointitappiota ei synny hajautetussa järjestelmässä. Näin olemme saaneet perustelut Oatesin esittämälle hajautetun järjestelmän paremmuudelle. Vain jotkut erityiset syyt, kuten julkishyödykkeen ominaisuuksiin liittyvät ulkoisvaikutukset tai tuotannon skaalaeudet, puoltavat tarjonnan keskittämistä.

Hajautettua järjestelmää on kirjallisuudessa perusteltu myös paikallistason paremmalla tietämyksellä kansalaistensa preferensseistä. Keskusvalta tuntee huonommin alueiden kysynnat kuin paikallistaso, jolloin kuvion 9 kolmiot kuvaavat todellisia hyvinvointitappioita. Kannattaa tässä yhteydessä myös muistaa, että Oatesin mallissa oletetaan, että kuluttajat paljastavat preferenssinsä (kysyntänsä, maksuhalukkuutensa) totuudenmukaisesti. Jos näin ei tapahdu, niin puhutaan ns. vapaamatkustaja (free rider) -ongelmasta, jossa kuluttajat ilmoittavat julkishyödykkeen kysyntänsä alakanttiin välttyäkseen maksamasta maksuhalukkuutensa mukaista hintaa niiden käytöstä.

Tilanne, jossa alueiden erot kysynnoissa johtuvat pelkästään tulotasoeroista ja jossa keskusvalta tarjoaa julkista palvelua yhtenäisesti määrän Q molempien alueiden edustajille, merkitsee tulonsiirtoa vauraammalta alueelta köyhemmälle alueelle. Tällöin kuvion 1 hyvinvointitappiota kuvaavat kolmiot voidaan Tuomalan (1997, 293) mukaan pikemminkin tulkita alueellisen tulojen uudelleenjaon kustannuksiksi kuin hyvinvointitappioiksi.

Tieboutin kuntien välisen kilpailun malli

Tiebout (1956) esitti julkisten palvelujen tarjonnan hajauttamisen perusteluksi sen, että paikallistason yksiköt (esim. kunnat) kilpailevat vapaasti liikkuvista asukkaistaan. Tieboutin mallin periaate on seuraavanlainen: kuluttajat paljastavat preferenssinsä muuttamalla siihen kuntaan, jossa paikallinen julkisten palvelujen tarjonta ja niiden rahoittamiseksi tarvittava verotus vastaavat parhaiten heidän tarpeitaan. Tuolloin sanotaan, että kuluttajat paljastavat preferenssinsä *äänestämällä jaloillaan – by voting with their feet*. Jos kunnan A jotkin julkiset palvelut olisivat joidenkin kunnan B asukkaiden mielestä paremmat kuin kunnassa B, he muuttaisivat kuntaan A. Jos liikkuvuuden kustannukset olisivat riittävän alhaiset, niin kuhunkin kuntaan hakeutuisivat vain sellaiset asukkaat, joilla on keskenään samantyyppiset preferenssit. Tämä johtaisi sisäisesti homogeenisiin, mutta keskenään varsin erilaisiin kuntiin. Tiebout esitteli ehdot, joiden vallitessa saavutettaisiin Tiebout-tasapaino, jossa asukkaiden ei enää olisi mahdollista lisätä hyvinvointiaan muuttamalla johonkin toiseen kuntaan.

Nämä ehdot ovat seuraavanlaiset: (1) muuttoon ei liity kustannuksia, (2) kaikilla on täydellinen tietämys eri kuntien tarjoamista palveluista sekä niiden rahoituksesta, (3) valittavien kuntien määrän on oltava riittävän suuri, jotta syntyisi kuntien välille aitoa kilpailua, (4) asukkaiden tulot eivät riipu siitä, missä he asuvat: kaikki elävät pääomatuloilla, eivät palkkatuloilla, (5) tarjotuilla julkisilla palveluilla ei ole kuntien välisiä ulkoisvaikutuksia, (6) on olemassa optimaalinen kuntakoko, joka määräytyy sen asukasmäärän mukaan, jolle palvelujen tuottaminen on halvinta, ja (7) liikkuvuus tasapainottaa kuntakoon.

Tieboutin tarkoituksena oli kehittää markkinamekanismia vastaava ratkaisu julkisten palvelujen kysynnän ja rahoituksen ns. vapaamatkustaja-ongelmaan, johon mm. Oatesin hajauttamismallissa helposti törmätään. Tieboutin malli oli alunperin epäformaali ja perustui erittäin epärealististen oletusten varaan kuten edellä esitetty luettelo osoittaa. Mutta puutteistaan huolimatta Tieboutin malli on innoittanut alan tutkijoita esittämään runsaasti uusia tulkintoja ja lukuisia laajennuksia, joissa on yritetty luopua mallin rajoittavista oletuksista. (ks. esim. Parviainen 1996)

Tieboutin mallissa kuntien välinen muuttoliike nähdään hyvänä asiana, mutta käytännössä näin asia ei tietenkään ole. Malli ei huomioi muuttokustannuksia eikä ota huomioon muitakaan ihmisten liikkuvuuteen vaikuttavia tekijöitä. Valtaosa muuttoliikkeestä tapahtuu työn perässä liikkumisesta. Myös asuntojen saatavuus ja muut seikat rajoittavat ihmisten muuttamista kunnasta toiseen. Mm. sen seurauksena on syntynyt sellainen ilmiö kuin pendelöinti eli toisella paikkakunnalla työssäkäynti, jolloin työssäkäyntikunta ja asuinkunta eivät ole samoja.

Edellä mainitut tekijät tietyllä tapaa romuttavat Tieboutin mallin perusajatuksen, jossa ihmiset hakeutuisivat sellaiseen kuntaan, jossa he maksimoivat hyvinvointinsa. Julkisen paikallistalouden (*local public economics*) kirjallisuudessa onkin ”jaloillaan” äänestämisen rinnalla korostettu kunta-laisten vaihtoehtoista mahdollisuutta vaikuttaa kunnan asioihin ja niiden hoitamiseen ”ääntään korottamalla” (*by voice*). Tämä merkitsee poliittiseen toimintaan osallistumista tai/ja siihen vaikuttamista erilaisten kansalaisto-

minnan muodoin. Tätä vaihtoehtoa ovat tutkineet mm. Hirschman 1970, Mueller 1991, Cullis ja Jones 1992 ja Bailey 1999.

Fiskaalinen federalismi

Musgravelaisen julkistalouden mukaan julkisella vallalla on kolme päätehtävää: *allokaatio-, tulonjako- ja stabilisaatiotehtävät*. Allokaatiotehtävällä tarkoitetaan julkisten palvelujen tarjoamista ja kohdentamista kuluttajille. Edellisessä luvussa olemme tarkastelleet näitä kysymyksiä kahden FF:n perusmallin avulla keskittyen lähinnä palvelujen tarjonnan hajauttamisproblematiikkaan. Tulonjakotehtävällä tarkoitetaan sopivasta yksilöiden välisestä ja alueellisesta tulonjaosta huolehtimista. Stabilisaatiotehtävällä vuorostaan tarkoitetaan talouden vakaan kehityksen turvaamista erilaisten talouspoliittisten toimenpiteiden avulla (Musgrave 1959).

Fiskaalinen federalismi on julkisia tuloja ja menoja koskevan päätöksenteon hajauttamista vähintään kahdelle hallinnon tasolle. Esimerkiksi Suomessa valtion ja kuntien välisessä tehtävien jaossa on kysymys juuri fiskaalisesta federalismista. FF:n teoriassa pyritään löytämään mahdollisimman hyvä työnjako eri hallinnon tasojen välille musgravelaisten julkisen vallan tehtävien hoitamisessa. Käsiteltäviä peruskysymyksiä siinä ovat, millaisia ja minkä kokoisia julkisen sektorin tasojen tulisi olla, mitkä olisivat niille sopivat tehtävät ja miten ne tulisi rahoittaa? Ja miten eri tasojen menojen ja tulojen erotuksena syntyvät fiskaaliset vajeet ovat katettavissa erilaisilla tasojen välisillä tulonsiirtomekanismeilla kuten kuntien valtionapujärjestelmillä ja muilla alueellisten tuloerojen tasausmekanismeilla. (Ks. esim. Oates 1972, Musgrave ja Musgrave 1989.) Seuraavassa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin FF:n kirjallisuudessa esitettyjä periaatteita. (Ks. myös Loikkanen et al. 1997.)

Fiskaalisen federalismin periaatteet

Alueellisen erilaisuuden hyväksymisen periaate. Sen mukaan julkisen sektorin päätöksenteko tulee hajauttaa, jos väestön preferenssit ja tuotanto- ja muut olosuhteet poikkeavat toisistaan. Tämän periaatteen teoreettisia perusteita tarkastelimme edellä Oatesin hajauttamismallin yhteydessä. Sitä voidaan pitää paikallistason demokraattisen päätöksenteon (kunnallisen itsehallinnon) ja tavallaan myös Euroopan integraation yhteydessä esitetyn subsidiariteettiperiaatteen keskeisenä perustana. Ja voidaanpa sen avulla perustella myös sitä, miksi kulttuuriltaan, kieleltään ja tavoiltaan poikkeavien aluekokonaisuuksien kannattaa järjestäytyä kansallisvaltioksi.

Hyötyjä- ja maksajajoukon vastaavuuden periaate. Sen mukaan vain tietyn alueen asukkaille hyötyjä tuottavan julkisen sektorin toimenpiteen kustannukset tulisi maksattaa saman alueen asukkailla. Tällöin paikallisten julkishyödykkeiden tarjonta pitäisi rahoittaa paikallisveroilla tai käyttäjämaksuilla, ja vain puhtaat julkishyödykkeet kuten esim. turvallisuuspalvelut ja yleinen oikeusturva sopivat valtakunnallisella verotuksella rahoitettavaksi. Tieboutin mallissa tämä vastaavuusperiaate on keskeisessä asemassa, kun asukkaiden oletetaan muuttavan siihen kuntaan, jossa paikallisten palvelujen tarjonta ja niiden rahoittamiseksi tarvittava paikallisverotus vastaavat parhaiten heidän preferenssejään.

Keskitetyn tulonjaon periaate. Sen mukaan tulojen uudelleenjaosta päättämien ja sen toteuttaminen pitäisi tapahtua korkealla hierarkiatasolla. Suomen kaltaisessa maassa tämä tarkoittaa valtiota ja federalistisissa maissa liittovaltiotasoa, jotka toteuttavat tulonjakopolitiikkaa progressiivisen valtion tulo- ja/tai varallisuusverotuksen sekä tulonsiirtojärjestelmien kuten lapsilisä- ja eläkejärjestelmien avulla. Tätä on perusteltu ensinnäkin sillä, että tulonjako voidaan tulkita puhtaaksi julkishyödykkeeksi, josta päättämisen on kansallisvaltioissa katsottu kansalaisten yhteiseksi asiaksi. Toisaalta verokohteiden alueellinen liikkuvuus voi rajoittaa alue- ja paikallistasolla harjoitettavaa tulonjakopolitiikkaa.

Alueellisen neutraalisuuden periaate. Sen mukaan aluepolitiikan tai muiden alueellisten toimenpiteiden ei tulisi vääristää kilpailua ja taloudelli-

sen toiminnan edellytyksiä eri alueilla. Suomen kansallinen kilpailulainsäädäntö ja sen pääosin korvannut Euroopan unionin kilpailupolitiikka tähtäävät tämän periaatteen toteuttamiseen. Toisaalta kansallinen ja EU-tasoinen alue- ja rakennepolitiikka kylläkin sisältävät joitakin kilpailuneutraliteetin vastaisia toimenpiteitä.

Keskitetyn stabilisaation periaate. Sen mukaan talouden vakauttamiseen tähtäävä suhdannepolitiikka tulee hoitaa keskitetysti korkealla julkisen talouden hierarkiatasolla. Kansallisvaltiossa, jossa on käytössä yhteinen oma raha, on raha- ja valuuttakurssipolitiikan alueellinen eriyttämien mahdollonta, koska raha liikkuu vapaasti maan sisällä. Samoin tietysti on asianlaita EMU:n kolmannen vaiheen (talous- ja rahaliiton) oloissa, jossa euromaat ovat luovuttaneet oman raha- ja valuuttakurssipolitiikkansa harjoittamisen Euroopan keskuspankille.

Finanssipolitiikan osalta pyrkimykset vaikuttaa paikallistason vero- ja menoperusteita muuttamalla oman alueensa taloudelliseen kehitykseen on havaittu tehottomiksi, koska tällaisten aluetason toimenpiteiden talousvaikutukset helposti vuotavat muille alueille. Finanssipolitiikan menestyksellinen harjoittaminen edellyttää, että korkealla hierarkiatasolla on niin laaja budjetti, että se mahdollistaa tehokkaan suhdannepoliittisen ohjauksen. Esim. EU:n budjetti on nykyisellään liian pieni suhdanteita tasaavan politiikan harjoittamiseen. Siksi EU:n jäsenmaat joutuvat harjoittamaan stabilisatiotehtävää kansallisten budjettiensa avulla. Lisäksi euromaat joutuvat harjoittamaan finanssipolitiikkaansa EMU:n ns. kasvu- ja vakaussopimukseen sisältyvien varsin tiukkojen julkista velkaa ja budjettivajetta koskevien rajoitteiden alaisena.

Alueellisten ulkoisvaikutusten korjaaminen. Mikäli paikallisten julkishyödykkeiden tuotantoon liittyy ylikunnallisia positiivisia tai negatiivisia ulkoisvaikutuksia, ne on pyrittävä poistamaan joko verotuksella tai subventiolla. Ulkoisvaikutusten tapauksessa edellä mainittu hyötyjä- ja maksajajoukon vastaavuusperiaate ei pidä paikkaansa. Esimerkiksi positiivisia alueellisia ulkoisvaikutuksia synnyttävien palvelujen kuten koulutuksen tapauksessa paikallistasolla on taipumus panostaa omakustanteisesti liian

vähän kyseiseen toimintaan. Tämän vääristymän korjaamiseksi valtio tukee kuntien koulutuksen järjestämistä tulonsiirroilla eli valtionavuilla.

Minimipalvelutason turvaaminen. Eri alueilla (kunnissa) asuville ihmisille pyritään valtionavuilla turvaamaan julkisten palvelujen kuten esim. peruskoulutuksen ja perusterveydenhuollon minimitaso niiden fisikaalisesta kapasiteetista (varallisuudesta) riippumatta.

Alueellisten tulotasoerojen tasaus. Mikäli alueiden välillä on tulotasoeroja, niitä tulisi tämän periaatteen mukaan tasata joko aluetason yksiköiden keskinäisellä tasauksella (horisontaalinen tasaus) tai sitten korkeammalta hierarkiatasolta tulevilla tulonsiirroilla (vertikaalinen tasaus). Alueiden välistä tasausta on perusteltu sillä, että sen avulla voidaan ehkäistä alueellisista verotuseroista johtuvaa liiallista liikkuvuutta. Esimerkiksi rikkaiden asuttamassa kunnassa sama palvelutaso saadaan rahoitettua alhaisella veroprosentilla, mikä vuorostaan synnyttää kannusteen muuttaa kyseiseen kuntaan.

Julkisten menojen rahoitus. Monet edellä esitetyistä fisikaalisen federalismin periaatteista edellyttävät sitä, että julkisen vallan toimesta korkeammalta tasolta suunnataan tulonsiirtoja alemmalle tasolle. Alan kirjallisuudessa on esitetty, että paikallistasolle sopivia rahoitusmuotoja käyttäjämaksujen lisäksi ovat liikkumattomiin verokohteisiin pohjautuvat verot kuten kiinteistövero ja palkkaperusteiset verot (payroll taxes). Liittovaltion tapauksessa keskiportaan muodostaville osavaltioille sopivat kotitalouksien tuloverot ja arvonnäisävero. Hierarkiatason ylimmälle tasolle sopivat vuorostaan progressiivinen tuloverotus ja yritysverot, joita käytetään stabilisaatiopolitiikan välineenä sekä henkilökohtaisen tulonjako- ja alueellisen tulonsiirtopolitiikan rahoittamiseen. On huomattava, että tuottoisimmat verotusmuodot yleensä sijoittuvat paikallistasoa korkeammalle tasolle, jolloin se fisikaalisella ylijäämällä rahoittaa alemmalla hierarkiatasolla tapahtuvaa palvelutarjontaa. Verotuksen keskittämistä ylätasolle on perusteltu myös verotuksen toimeenpanossa esiintyvillä skaalaeduilla.

Edellä esitetyt fisikaalisen federalismin periaatteet ovat osittain ristiriitaisia. Alueellisen erilaisuuden hyväksymisen periaate ja hyötyjä- ja maksajajoukon vastaavuuden periaate, ja toisaalta paternalistinen minimipalve-

lutason turvaamisen periaate ovat ainakin osittain toisilleen vastakkaisia. Alueellisen neutraalisuusvaatimus ja alueellisten tulotaserojen taseaus ovat keskenään ristiriidassa. Näin ollen käytännön yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa on viimeistään ratkaistava se, miten näitä periaatteita painotetaan.

Alue- ja paikallishallinnon asema meillä ja muualla

Alue- ja paikallishallinnon rakenteet poikkeavat Euroopan unionin jäsenmaissa. Suomalainen kaksitasoinen järjestelmä (valtio, kunnat) on pikeminkin poikkeus. Federalistisissa liittovaltioissa (Saksa, Itävalta) on luonnostaan kolmiportainen järjestelmä. Muissa jäsenmaissa (yhtenäisvaltioissa) on myös käytössä erilaisia kolmiportaisia järjestelmiä verotusoikeuksineen. (Ks. Loikkanen et al. 1997.)

Maittaiset erot ovat yllättävän suuria, mikä varmaankin tulee aiheuttamaan ongelmia, mikäli Euroopan unioni päättää lähteä niitä harmonisoimaan. Lisäksi kannattaa muistaa, että alue- ja paikallistason päätösvallan itsenäisyydessä (kunnallisessa itsehallinnossa) esiintyy myös eroja. Anglosaksisissa maissa paikallishallinto on pitkälti valtiiovallan jatke, kun taas pohjoismaissa alue- ja paikallistasolla on enemmän itsenäistä päätösvaltaa. Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa valtion ja kuntien välillä on kolmas taso, jollaista Suomessa ei ole. Norjassa samoin kuin Itävallassa kunnallinen tuloveroprosentti (entinen äyrin hinta) määrätään valtakunnallisesti samaksi. Se tietysti rajoittaa kuntien itsenäisyyttä, joskin se samalla estää kuntien välisen verokilpailun. Suomessa tuloveroprosentista päättäminen kuuluu kunnallisen itsehallinnon piiriin. (Ks. Loikkanen et al. 1997.)

Lopuksi kannattaa muistaa, että käytännön tasolla kunnallisesta itsehallinnosta huolimatta kuntien talous on suuresti riippuvainen valtion harjoittamasta valtioapupolitiikasta sekä verolainsäädännön ja lakisäätteisten tehtävien kehityksestä. Konkreettisenä esimerkkinä tästä ovat maasamme 1990-luvun laman aikana ja sen jälkeen tehdyt varsin suuret kuntien valtionapujen leikkaukset. (Ks. esim. Karhu et al. 1999.)

Lähteet

- Bailey, S. J. (1999) *Local Government Economics, Principles and Practice*. London: MacMillan Press Ltd.
- Cullis, J. ja Jones, Ph. (1992). *Public Finance and Public Choice*. London: McGraw-Hill.
- Hirschman, A. O. (1970) *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Karhu, V., Rentola, P. ja Soronen, M. (1999) Kunnat puun ja kuoren välissä. Tutkimus kuntien valtionosuusjärjestelmän muutosten kohdentumisesta ja niihin sopeutumisesta 1993–1996. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, Julkaisuja 2/1999.
- Loikkanen, H. A., Laakso, S. ja Sullström, R. (1997) Syvenevä integraatio ja aluetaloudellinen kehitys. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 1997/15.
- Mueller, D.C. (1991) Exit, voice, and disloyalty. Teoksessa Mueller (ed.), *Public Choice II*, Cambridge University Press.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hall.
- Musgrave, R. A. ja Musgrave P. B. (1989) *Public Finance in Theory and Practice*. Singapore: McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1972) *Fiscal federalism*. New York: Harcourt-Brace-Jovanovic.
- Parviainen, S. (1996). Optimaalinen työnjako fiskaalisessa federalismissa. VATT, Keskustelualoitteita 123.
- Rosen, H. S. (1995) *Public Finance*. 4 edition. Chicago: Irwin.
- Tiebout, Ch. (1956) A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* 64, s. 416–427.
- Tuomala, M. (1997) *Julkistalous*. Tampere: Caudeamus.

4.3. Kuntien kansainväliset hallintasuhteet

Kuntien kansainvälinen toiminta ja kansainväliset suhteet ovat laajentuneet huomattavasti viimeisen parin vuosikymmenen kuluessa. Näiden kansainvälisten yhteyksien lisääntymiseen on vaikuttanut erityisesti globalisaatio, kansainvälisen hallintajärjestelmän muutos ja julkisyhteisöjen johtamista muovannut uusi hallinta-ajattelu.

Paikallinen hallinta-ajattelun syntyyn on vaikuttanut kuntien tarve vastata yhteiskuntakehityksen *dynaamisiin muutoksiin*, jotka syntyvät yksityisen sektorin päätösten eli erityisesti yritysten sijaintipäätösten sekä muutto liikkeen kautta. Tämä kytkeytyy kuntien väliseen globaaliin kilpailuun, josta hyvä esimerkki on osaamiskeskittymien välinen kilpailu (Anttiroiko 2004). Globaalin taloudellisen kilpailun avaintoimijoita ovat monikansalliset yhtiöt, joiden sijainti- ja investointipäätökset ovat erityisesti suurkaupunkien kilpailun kannalta strategisen tärkeitä ja niihin pyritään myös vaikuttamaan kehittämispolitiikan keinoin. Tässä tarvitaan kykyä hallintasuhteiden hoitamiseen ja kumppanuussuhteiden luomiseen yrityselämän kanssa.

Toisen sysäyksen kuntien moniportaiselle vaikuttamiselle on antanut itse *hallintojärjestelmän* muuttuminen. Perinteinen virallisiin ohjelmiin ja hierarkkiseen kunta–valtio-suhteeseen perustunut järjestelmä on muuttunut eräänlaiseksi monitasohallinnan järjestelmäksi (multi-level governance). Monitasohallinnan kysymykset ovat nousseet esiin federalististen järjestelmien hallintotasojen välisten suhteiden järjestämisen yhteydessä sekä määritettäessä regionaalisten instituutioiden suhdetta kansallisiin hallintojärjestelmiin. Suomessa kuntien roolia tässä kokonaisuudessa määrittää kunnallishallinnon rooli kansalaisia lähimpänä olevana demokraattisena ja itsehallinnollisena hallintotasona, joka tuottaa suurimman osan kansalaisten tarvitsemista peruspalveluista.

Dynaaminen lähtökohta: kuntien ja alueiden globaali kilpailu

Kuten edellä todettiin, dynaamiset tekijät liittyvät yritysten ja kotitalouksien toimintaan, joka näkyy kuntakentällä esimerkiksi yritysten sijaintipäätöksinä ja muuttoliikkeenä. Ne tavallaan mittaavat kuntien vetovoimaisuutta ja menestystä.

Globaali kaupunkihierarkia

Globaalin talouden yhä suurempi vaikutus alueisiin ja kuntiin voi muuttaa varsin lyhyenkin ajan kuluessa alue- ja kaupunkirakennetta. Uuteen globaaliin talouteen liittyy varsin yllättävä keskittymistendenssi. Nimittäin globaalin talouden pääoma-, palvelu- ja asiantuntijavirrat näyttävät keskittyvän tiettyihin talouden solmukohtiin ja osaamiskeskittyymiin. Ns. *maailman-kaupunkihypoteesin* mukaan yhtiöiden globaalit johtamis- ja asiantuntijatoiminnot keskittyvät pitkälti suuriin metropoleihin, jollaisia ovat ennen kaikkea New York, Lontoo ja Tokio. Nämä maailmankaupungit tai globaalit kaupungit integroituvat keskenään muodostaen globaalin ”transterritoriaalisen markkinapaikan”. Näillä kaupungeilla on kyky vetää puoleensa globaaleja investointeja ja riskipääomaa ja pitää talouden ohjaimia käsissään kehittyneiden finanssi- ja yrityspalvelujen avulla. (Sassen 1991.)

Globaalien kaupunkien lisäksi on tietysti muitakin suurkaupunkeja vahvoine kansainvälistymispyrkimyksineen. Tällaisia ovat esimerkiksi Los Angeles, Chicago ja San Francisco Yhdysvalloissa, Pariisi, Frankfurt, Zürich ja Berliini Euroopassa ja vastaavasti Peking, Hong Kong ja Osaka sekä Singaporen kaupunkivaltio Aasiassa. Muihin eri tavoin profiloituneisiin kakkossarjan suurkaupunkeihin kuuluvat monet vanhat teollisuuden ja kaupan keskittymät, joihin lukeutuu monien tunnettujen eurooppalaisten ja pohjoisamerikkalaisten kaupunkien lisäksi lukuisia Aasian suurkaupunkeja. Näiden lisäksi kaupunkihierarkian yläpäässä on monia erikoistumisansa kautta merkittäviksi muodostuneita kaupunkeja. Euroopassa sellaisia ovat liikenteen solmukohdiksi muodostuneet kaupungit (esim. Rotterdam, Stuttgart, Hannover ja Genova), kulttuurin, matkailun ja kulutuksen kes-

kukset (esim. Köln, Venetsia ja Antwerpen) ja hallintokaupungit (esim. Bryssel, Bonn, Haag, Luxemburg ja Strasbourg). (Ks. Euroopan kaupungeista lähemmin Andersson 1994.)

Kuten edellä todettiin, yksi keskeisimpiä maailmankaupunkien piirteitä on tuottaja- tai yrityspalvelujen keskittyminen kaupunkiin. Brittiläinen kaupunkitutkijaryhmä The Globalization and World Cities Study Group and Network (GaWC) teki vuonna 1999 yrityspalveluihin perustuvan maailmankaupunkirankkauksen, jonka tulos on esitelty taulukossa 1. Tutkijat luokittelivat kaupungit kolmeen pääryhmään sen mukaan, kuinka kehittyneet niiden palvelut olivat laskentatoimen, mainonnan, rahoituksen ja oikeudellisen neuvonnan aloilla (taulukossa ylin pistemäärä on 12 ja alin 4).

Taulukko 1.

Maailmankaupunkien hierarkia (Beaverstock ym. 1999.)

<p>A. Ylimmän tason maailmankaupungit ("alpha world cities")</p> <p>12: Lontoo, Pariisi, New York, Tokio</p> <p>10: Chicago, Frankfurt, Hong Kong, Los Angeles, Milano, Singapore</p>
<p>B. Toisen tason maailmankaupungit ("beta world cities")</p> <p>9: San Francisco, Sydney, Toronto, Zürich</p> <p>8: Bryssel, Madrid, Mexico City, Sao Paulo</p> <p>7: Moskova, Seoul</p>
<p>C. Kolmannen tason maailmankaupungit ("gamma world cities")</p> <p>6: Amsterdam, Boston, Caracas, Dallas, Düsseldorf, Geneve, Houston, Jakarta, Johannesburg, Melbourne, Osaka, Praha, Santiago, Taipei, Washington DC</p> <p>5: Bangkok, Peking, Montreal, Rooma, Tukholma, Varsova</p> <p>4: Atlanta, Barcelona, Berliini, Buenos Aires, Budapest, Kööpenhamina, Hampuri, Istanbul, Kuala Lumpur, Manila, Miami, Minneapolis, München, Shanghai</p>

Kuten taulukko osoittaa, Pohjoismaat eivät kuulu globaalin kaupunkihierarkian terävimpään kärkeen. Vahvin kaupunki Pohjoismaissa on Tukholma ja seuraavaksi kansainvälisin on Kööpenhamina, molemmat ”kolmannen tason” maailmankaupungeja. Helsinki kuuluu käytetyillä kriteereillä näiden

pääkaupunkien tuntumaan ja tarkemmin nimenomaan sellaisten kaupunkien joukkoon, jotka ovat osoittaneet merkkejä maailmankaupunkimuodostuksesta ja lähentyvät siten kolmannen tason maailmankaupunkeja.

GaWC-tutkijaryhmä täydensi työtään vuonna 2004 uudella rankkauksella, joka kiinnittää enemmän huomiota eri kaupunkien verkostosuhteisiin ja erityisrooleihin globalisoituneessa maailmassa. Sen tuloksetkin olivat hiukan edellisestä vertailusta poikkeavat, joskin kärkikaupungit ovat pääosin samat kuin Taulukossa 1. Todettakoon tässä yhteydessä tästä tuoreemmasta vertailusta vain lyhyesti, että kolme skandinaavista pääkaupunkia – Tukholma, Oslo ja Kööpenhamina – sijoittuivat kolmannen tason kaupunkeihin, jotka ovat erikoistuneiden kulttuuristen verkostojen solmukohtia. Tässä luokituksessa myös monet kolmannen maailman suurkaupungit pääsivät mukaan maailmankaupunkien luokkaan, kuten Peking (Beijing), Bangkok, Manila, Nairobi, Mexico City, Mumbai, New Delhi, Shanghai ja Kairo. (Taylor 2004.) Samalla on syytä muistuttaa, että suuri koko ei tee kaupungista globaalia kaupunkia tai maailmankaupunkia. Siihen tarvitaan globaalin talouden ja hallinnan ydin- tai erityistoimintojen sijoittumista kaupungin alueelle. Väkimäärältään maailman suurimpia kaupunkeja, kuten Mumbai, Delhi, Buenos Aires, São Paulo, Mexico City, Seoul, Dhaka, Shanghai, Tokio ja New York City, kutsutaan yleisesti megakaupunkeiksi (megacities), jotka sijoittuvat globaalin kaupunkihierarkian eri tasoille.

Kaupunkien rooli globaalilla näyttämöllä

Dynaamisten kehitysprosessien entistä suurempi välittyminen paikalliselle tasolle asettaa tietysti vaatimuksia kaupunkien hallintasuhteille ja kehittämispolitiikalle. Kunnat joutuvat kohtaamaan uudenlaisia haasteita esimerkiksi yhteiskunnan hajautumiseen, syrjäytymiseen ja monikulttuurisuuteen liittyvien ongelmien hoitamisessa. Myös monet globalisaatiosta johdettavat tai siihen liittyvät ilmiöt vaativat nimenomaan paikallisiin olosuhteisiin sovitettuja ratkaisuja. (Castells 2001, 33; Borja & Castells 1999, 255.)

Kuntien toimintaympäristöä muovaavia dynaamisia muutostekijöitä on vaikea hallita ja säännellä. Esimerkiksi globalisaatio on jo sellaisenaan niin

monimutkainen ja laajavaikutteinen prosessi, ettei sen sääntelyyn ole mitään yksinkertaisia keinoja. Muutoinkin tällaiset keinot ovat lähinnä kansainvälisen politiikan ja globaalin hallinnan kysymyksiä. Kunnilla on kuitenkin oma roolinsa myös kansainvälisellä näyttämöllä. Ne ilmenevät lähinnä (a) kansainvälisenä edunvalvontana ja kunnallisasioihin vaikuttamisena ja toisaalta (b) paikallisina kehittämispoliittisina valintoina.

Näin ollen kunnat voivat liittoutumalla ja verkostoitumalla pyrkiä vaikuttamaan globaalin agendan muotoutumiseen, olipa kyseessä sitten osallisuuden lisääminen, digitaalisen kahtiajakautumisen (digital divide) ehkäiseminen tai vaikkapa kehitysyhteistyö. Yksi esimerkki tältä saralta on Pohjoisen ja etelän kuntien yhteistyöohjelma (North-South Local Government Co-operation Programme), jossa Suomen kunnat ovat keskeisiä toteuttajia. Ohjelma tukee julkisten peruspalveluiden parantamiseen, hyvään hallintoon ja osallisuuden edistämiseen liittyvää toimintaa Saharan eteläpuolisessa Afrikassa vuosina 2005–2007.

Vielä konkreettisemmalla tasolla kuntien rooli näkyy ”paikallisissa valinnoissa” eli niiden kyvyssä sovittautua toimintaympäristön muutoksiin, vahvistaa omaa kapasiteettiaan, hyödyntää hallintasuhteitaan ja löytää toimivia paikallisia ratkaisuja esimerkiksi hyvinvointipalvelujen tuottamiseen. Ennakoiva ja luova sovittautuminen toimintaympäristön muutokseen on yksi kuntien strategisen johtamisen suurimpia haasteita globalisaation aikakaudella.

Muuttuva institutionaalinen kehys

Globaali hallintajärjestelmä

Politiikan ja hallinnon tutkimuksessa institutionaalisen kentän globaalia murrosta on tarkasteltu erityisesti *valtion* roolin muutoksen kautta. Lähihistorialliselta kannalta tärkeän käännekohdan muodostaa 1800-luku, jota on luonnehdittu kansallisvaltioiden rakentumisen ja ideologioiden synnyn vuosisadaksi. Tämä prosessi sai päätöksensä 1900-luvulla, mutta samalla

valtiolliset ja poliittiset instituutiot alkoivat hitaasti rapautua. Rapautumisprosessin tuloksena poliittinen valta on hajautumassa niin valtiota alemmille tasoille kuin kansainvälisellekin tasolle. Kiinnostavaa tässä kehityksessä on se, että kun demokratia on perinteisesti kytketty nimenomaan valtioon ja kansalaisuuteen, tässä uudessa tilanteessa on noussut kysymys siitä, miten demokraattinen kontrolli voidaan toteuttaa monitasoisessa hallintajärjestelmässä ja miltä pohjalta näiden tasojen välinen työnjako tulisi rakentaa. (Held 1997.)

Kuntien toimintaa ehdollistava *globalisaatio* on laajavaikutteinen prosessi, jossa reaaliset vaihdanta- ja vuorovaikutussuhteet ja orientaatioperustat laajenevat maailmanlaajuisiksi. Tässä muodossaan se rapauttaa alueyhteisöjen institutionaalisia rajoja ja lisää niiden välistä vuorovaikutusta. (Ks. Väyrynen 1999; Anttiroiko 2005.) *Globaali hallinta* kuvaa niitä järjestelyjä ja periaatteita, joilla pyritään sääntelemään näitä globaaleja vuorovaikutus- ja vaihdantasuhteita erityisesti kansainvälisten organisaatioiden puitteissa (YK, Maailman kauppajärjestö WTO, Maailmanpankki, Kansainvälinen valuuttarahasto IMF jne.).

Sisällöllisesti globalisaatiopolitiikka rakentuu pitkälti uusliberalistisen uudistusagendan varaan. Globaalin markkinaehtoistumisen käytännöllinen seuraus puolestaan on ”julkisen tilan” uudelleen muotoutuminen. Tilasta tulee yhä enemmän globaalin kilpailun ja kaupallisten vaihtosuhteiden tilaa, jossa kollektiivisten tahdonmuodostusprosessien vaikutus vastaavasti heikkenee. Paikallisella tasolla tämä yhtäältä kaventaa ”paikallisen valinnan” todellista alaa esimerkiksi kilpailuttamissäädösten asettamien rajoitusten muodossa, mutta toisaalta tarjoaa samalla myös uusia mahdollisuuksia luoville ja innovatiivisille kunnille ja alueille. (Anttiroiko 2005.)

Regionalisaatio ja monitasohallinta

Kuntien näkökulmasta poliittis-hallinnollinen toiminta sai uuden ulottuvuuden Euroopan yhdentymiskehityksen myötä. *Euroopan unioni* on maailman pisimmälle kehittynyt regionaalinen instituutio, joka muodostaa

samalla ylikansallisen hallintotason. Tämä on asettanut kansalliset hallintojärjestelmät aivan uuteen valoon kaikissa Euroopan unionin jäsenmaissa. Alunperin juuri tähän kysymykseen pyrittiin luomaan *subsidiariteettiperiaatteena* eli toissijaisuusperiaatteena tunnettu yleisperiaate, jonka mukaan päätökset tehdään EU-tasolla vain silloin, kun jäsenvaltiot eivät kykene niitä ratkaisemaan tehokkaasti tai kun ne voidaan paremmin toteuttaa koko yhteisön tasolla (Eerola & Mylly & Saarinen 2000, 100–102). Joka tapauksessa kyseisen prosessin tuloksena keskustelu *monitasohallinnasta* (multi-level governance) sai aivan uuden merkityksen.

Euroopan unioniin liittyvä poliittinen keskustelu on pyörinyt paljolti nationalistien ja federalistien kiistelyn ympärillä. Kansallisesti orientoituneet tahot ovat lähteneet siitä, että Euroopan unioni on viime kädessä itsenäisten kansallisvaltioiden yhteistyöfoorumia, kun taas federalistit tai supranationalistit puolustavat ajatusta ylikansallista valtaa omaavasta, liittovaltion kaltaisesta Euroopan unionista. Tähän keskusteluun kysymys monitasohallinnasta on tuonut uutta lisäväriä, sillä EU-instituutioiden ja jäsenvaltioiden neuvottelu- ja toimintaprosesseissa on paljon epäselväksi jääviä osa-alueita, jotka luovat mahdollisuuksia osavaltioille, alueille ja kunnille osallistua käytännön tasolla EU:n toimintalinjojen määrittelyyn ja soveltamiseen. Kunnat ja alueet saavat mm. rakennepolitiikan kautta melkoisesti resursseja, mikä osaltaan vahvistaa niiden tosiasiallista asemaa tällä kentällä. Viime kädessä kysymys on valtion ja EU-instituutioiden välisten suhteiden ulkopuolelle jäävän ”kolmannen” hallintotason eli alueiden ja kuntien merkityksen asteittaisesta kasvusta Euroopan unionissa. (Jeffery 1997, 184, 214; vrt. Le Galès & Lequesne 1998.) Tähän liittyy keskustelu ”alueiden Euroopasta”, millä pyritään korostamaan alueiden poliittista ja taloudellista roolia yhteisön selkärankana. Näistä lähtökohdista tulee ymmärrettäväksi, että Suomen liittyminen unionin jäseneksi vuoden 1995 alusta merkitsi myös kiinnostuksen heräämistä monitasohallinnan problematiikkaa ja alueiden roolia kohtaan. Tuossa tilanteessa kuntien ja alueiden yhteydet EU-instituutioihin alkoivat tiivistyä ja niiden rooli aluekehitysvastuun kantajina korostui entisestään.

Kolme näkökulmaa kuntien ylipaikallisiin suhteisiin

Valtion roolin ja Euroopan yhdentymisen rinnalla hallinnan muutosta on tarkasteltu myös *kunnallispolitiikan* näkökulmasta. Yhden kuvan tästä tarjoaa norjalaisen politiikan tutkijan, professori Harald Baldersheimin (2000) pohdinta siitä, kuinka ”paikallista” paikallinen valta itse asiassa enää on. Perinteinen valtatutkimus on pitäytynyt lähinnä paikallisten valtasuhteiden tarkastelun raameissa, mutta tämän tarkastelutavan rajat ovat alkaneet tulla vastaan globalisaation ja vastaavien muutossuuntien myötä. Baldersheim tunnistaa kolme teoria- tai tutkimusperinnettä, joissa on pyritty ottamaan huomioon ylipaikallisten tekijöiden vaikutus kuntien valta- ja hallintasuhteisiin. Nämä traditiot ovat regulaatio- eli sääntelyteoria, globalisaatioteoria sekä monitasohallinta-analyysi.

Regulaatioteoria on ranskalaisten uusmarxilaisten taloustieteilijöiden 1970–80-luvuilla kehittämä teoria, jossa päähuomion kohteena ovat valtion ja talouselämän väliset suhteet ja niihin liittyvä sääntelyproblematiikka. Teoria pyrkii selittämään mm. sitä, miten talouden ja politiikan rakenteet ehdollistavat paikallistason toimintaa. *Globalisaatiotutkimus* puolestaan on pyrkinyt tunnistamaan niitä globaaleiksi laajentuneita taloudellisia ja poliittisia tekijöitä, jotka ovat osaltaan muuttaneet kunta- ja aluetason toimintapuitteita. Näistä kolmas teoriaperinne, *monitasohallinta-analyysi*, keskittyy hallintotasojen välisten suhteiden institutionaaliseen analysointiin. Kuten edellä todettiin, tämän kolmannen ylipaikallisia valta- ja hallintasuhteita koskevan tutkimusalueen muotoutumiseen on vaikuttanut ratkaisevasti nimenomaan Euroopan yhdentymiskehitys.

Kuntien institutionalisoitu kansainvälinen toiminta

Kuntien kansainvälisen toiminnan ensimmäisiä muotoja oli toisen maailmansodan jälkeen käynnistynyt *ystävyyuskuntatoiminta*. Meillä Suomessa ystäväyuskuntatoiminta alkoi 1950-luvun alkupuolella painopisteenä Keski- ja Itä-Euroopan sekä Pohjoismaiden kunnat. Kuntien kansainvälinen toiminta

alkoi monimuotoistua vasta 1980-luvun puolivälistä lähtien. Kuvaan tulivat mukaan kansainvälistä toimintaa harjoittavien järjestöjen tukeminen, yhteyksien luominen kehitysmaihin, humanitäärisiin hankkeisiin osallistuminen sekä erilaisten yhteistyöverkostojen luominen. Tuolloin käynnistyi myös pakolaisten vastaanotto. (Paltila 2002.)

Seuraavan käänteen kuntien kansainvälisessä toiminnassa sai aikaan Suomen EU-jäsenyys 1990-luvun puolivälissä. Sen myötä yhteydet EU-maihin nousivat keskeiseen asemaan. Tuolloin luotiin yhteyksiä eri EU-instituutioihin, aloitettiin EU-edunvalvonta eri muodoissaan ja muodostettiin uusia yhteistyöverkostoja EU-hankkeiden toteuttamiseksi. (Paltila 2002.) Samoihin aikoihin kiihtyvä globalisaatio Euroopan integraation rinnalla antoi sysäyksiä myös kehittämisorientoituneelle verkostoitumiselle ja kansainväliselle järjestötoiminnalle.

Seuraavassa esitetään lyhyt kuvaus maamme kuntien ja alueiden kannalta keskeisimmistä eurooppalaisista ja kansainvälisistä organisaatioista. Osa tästä toiminnasta kanavoituu kuntien kansallisen etujärjestön, Suomen Kuntaliiton, kautta. (Ks. Suomen Kuntaliitto 2006. Ks. kuntien etujärjestöjen toiminnasta esim. Rynänen 1999) Selvennökseksi todettakoon, että toiminnan oikeudellisen ja poliittisen luonteen kannalta kuntien kansainvälinen toiminta voidaan jakaa kolmeen ryhmään:

- 1) Alueiden komitea
 - Julkisoikeudellisesti säännelty osa EU:n monitasohallintajärjestelmää
- 2) Euroopan kunta- ja aluehallintokongressi
 - Hallitustenväliseen yhteistyöhön perustuvan Euroopan neuvoston neuvoa-antava toimielin
- 3) Kuntien kansainväliset järjestöt
 - Kuntien vapaaehtoiseen yhteistyöhön perustuvat kansainväliset etu- ja yhteistyöjärjestöt.

Seuraavassa kuntien EU-asioita käsitellään yhtenä kokonaisuutena, johon alueiden komitean ohella kuuluu erilaista EU:hun liittyvää edunvalvontaa

ja projektitoimintaa. Sen jälkeen tarkastellaan lyhyesti Euroopan kunta- ja aluehallintokongressin toimintaa ja lopuksi eurooppalaista ja globaalia kunta-alan järjestötoimintaa.

Kunnat ja Euroopan unioni

Kunta- ja aluetason kysymykset tulevat Euroopan unionissa esiin *Alueiden komitean* (Committee of Regions, CoR) kautta. Se on ensimmäinen alue-intressejä edustava EU:n virallinen toimielin. Se perustettiin 2. helmikuuta 1992 allekirjoitetulla Maastrichtin sopimuksella. Alueiden komitea on edustuksellinen elin, johon jäsenmaat valitsevat yhteensä 317 edustajaa. Nimityspäätöksen tekee EU:n ministerineuvosto. Suomella on komiteassa yhdeksän paikkaa. Heidän osaltaan esityksen ministerineuvostolle tekee valtioneuvosto kuultuaan kunta- ja aluetason edustajia (Telakivi 2006).

Alueiden komitean tehtävänä on saada paikallis- ja alueviranomaisien ääni kuuluviin Euroopan unionin ytimessä. Komitean perustamisella oli kaksi päätavoitetta: antaa paikallis- ja aluetason edustajille sananvaltaa uusien EU-säädösten kehittämisessä ja toisaalta lähentää EU:n hallintoa kansalaisiin integroimalla aluetaso mukaan EU:n päätöksentekoprosessiin. Alueiden komitean tosiasiallinen rooli ei vielä nykymuodossaan ole erityisen vahva. Se on lähinnä lausunnon antajan roolissa.

Kuntien yhteydet Euroopan unioniin rakentuvat monien mekanismien kautta. Kansallisella tasolla näitä intressejä ajaa Suomen Kuntaliitto, jonka toiminnassa EU-ulottuvuudella on varsin suuri merkitys. Suomen Kuntaliiton EU-politiikan tavoitteisiin kuuluu mm. seuraavia tavoitteita (Suomen Kuntaliitto 2006):

- Kuntien ja maakuntien näkökulmat otetaan huomioon EU:n päätöksenteossa
- EU:n päätöksenteossa kunnioitetaan kunnallisen itsehallinnon periaatetta

- Pohjoismaisen kuntaperusteisen hyvinvointimallin erityispiirteet
 - tasa-arvo, universaalisuus ja verorahoitus – otetaan huomioon EU:n päätösten valmistelussa
- EU-lainsäädäntöä vähennetään ja yksinkertaistetaan luopumalla tarpeettomasta ja liian yksityiskohtaisesta sääntelystä
- Kuntien vaikutusmahdollisuuksia EU-asioiden kansallisessa valmistelussa parannetaan
- Avoimuutta lisätään EU:n päätöksenteossa ja hallinnossa.

EU:n jäsenmaiden alue- ja paikallisviranomaiset ovat perustaneet omia edustustojaan tai toimistojaan Brysseliin kyetäkseen paremmin ajamaan etujaan ja seuraamaan EU-instituutioissa tapahtuvia linjauksia ja päätöksiä. Suomen Kuntaliitolla on tällainen edustusto Brysselissä. Muita Brysselissä toimivia alue- ja paikallistason toimijoita ovat Helsinki EU-toimisto, Itä-Suomen EU-toimisto, Turun kaupungin ja Varsinais-Suomen liiton Eurooppa-toimisto, Kaakkois-Suomen ja Pietarin EU-toimisto, Lappi-Oulu EU-alue-toimisto (”European North Lapland-Oulu”), Hämeen, Itä-Uudenmaan ja Päijät-Hämeen liittojen perustama Etelä-Suomen EU-toimisto, Tampereen kaupunkiseudun EU-toimisto ja Länsi-Suomen Eurooppa-toimisto.

Kunnilla on toki myös suoria yhteyksiä Euroopan unioniin. EU-projektien käynnistäminen ja hoitaminen kuuluu nykyisin kuntien arkiseen kehittämistoimintaan. Hankkeita on eri hallinnonaloilla ja ne vaihtelevat suuruusluokaltaan melkoisesti. Olennaista kuntien suorissa yhteyksissä on paikallisen luovuuden hyödyntäminen siten, että samalla toteutetaan EU:n pyrkimyksiä tasapainoiseen aluekehitykseen.

Suomen Kuntaliiton tapaisten kansallisten keskusjärjestöjen lisäksi Euroopan unioniin suuntautuvaa etujärjestö- ja kehittämistoimintaa toteutetaan muidenkin kunta-alan järjestöjen ja verkostojen kautta. Jäljempänä käsiteltävä *Eurocities* on näistä merkittävin.

Euroopan kunta- ja aluehallintokongressi

Erityinen valtioiden väliseen eurooppalaiseen yhteistyöhön perustuva kunta-alan järjestely on Euroopan neuvoston (Council of Europe) yhteydessä toimiva Euroopan kunta- ja aluehallintokongressi **CLRAE** (The Congress of Local and Regional Authorities of Europe). Euroopan neuvosto on Euroopan vanhin, vuonna 1949 perustettu hallitustenvälinen aatteellinen järjestö, joka pyrkii vahvistamaan demokratiaa, ihmisoikeuksia ja oikeusvaltioperiaatetta jäsenvaltioissaan. Siihen kuuluu nykyisin 46 jäsenvaltiota (huom. Euroopan neuvosto ei ole osa EU:ta).

CLRAE aloitti työnsä demokratian edistäjänä jo vuonna 1957, mutta nykyisen muotonsa Euroopan neuvoston neuvoa-antavana toimielimenä se sai vasta vuonna 1994. Sen toiminta on jaettu hallintotasojen pohjalta kahteen ”kamariin” eli kuntakamariin ja aluekamariin. Kongressin päätavoite on vahvistaa ja edistää Euroopan kunta- ja alueviranomaisten poliittista, hallinnollista ja taloudellista itsehallintoa. CLRAE:n aloitteesta on laadittu useita eurooppalaisia yleissopimuksia, joista tärkein on Euroopan neuvoston ”kunnallissopimus” eli tarkemmin Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (ks. tämän kirjan liite 2). Toinen CLRAE:n kohtalaisen merkittävä toiminta-alue on maaporttien laatiminen paikallisen ja alueellisen demokratian tilasta Euroopan neuvoston jäsenmaissa ja jäsenyyttä hakeneissa maissa. (Ks. lähemmin Ryyänen & Telakivi 2006.)

Suomi liittyi Euroopan neuvostoon ja sai sen myötä edustuksen CLRAE:ssa vuonna 1989. CLRAE:n Suomen valtuuskunnan viisi varsinaista ja viisi varajäsentä valitsee muodollisesti sisäasiainministeriö, joka käytännössä nojaa valinnassaan pitkälti Suomen Kuntaliiton esitykseen. (Telakivi 2006.)

Kunta-alan eurooppalaisia järjestöjä

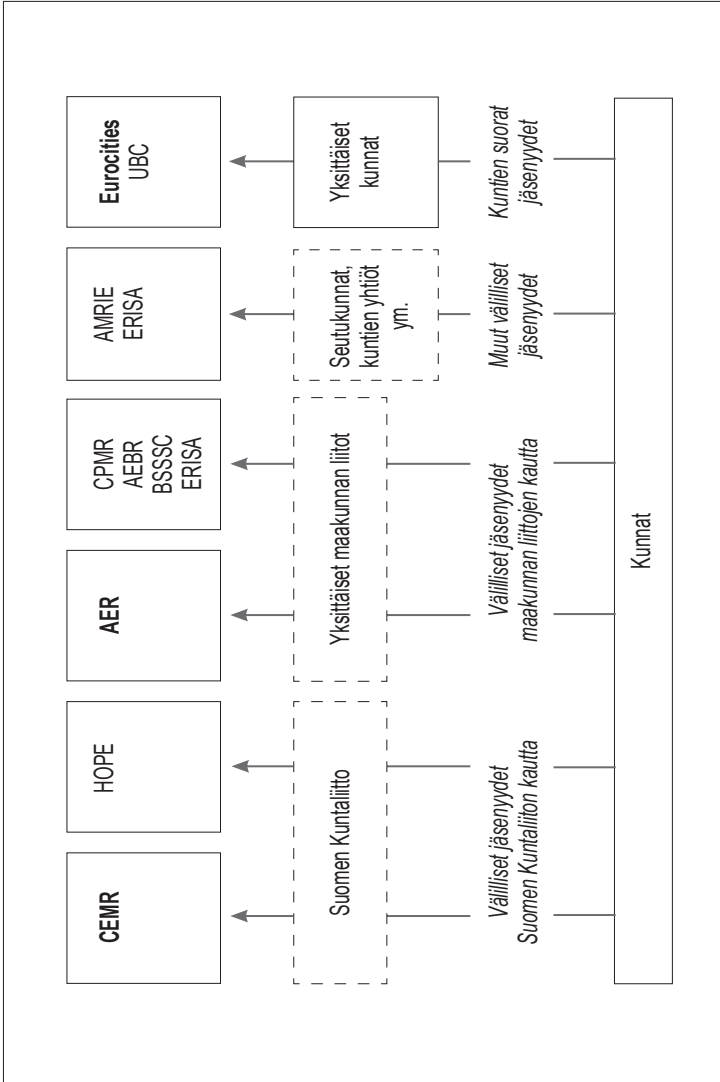
Kunta-alan järjestöt ovat syntyneet tarpeesta ajaa kuntien asiaa jonkin aluekokonaisuuden tai tietyn teeman puitteissa. Tällaisista yksityisoikeudellisista kunta-alan järjestöistä Genevessä vuonna 1951 perustettu Euroopan kun-

tien ja alueiden neuvosto (Council of European Municipalities and Regions, **CEMR**) on tärkein. Se on Euroopan maiden kuntaliittojen kattojärjestö, jonka päämaja on Pariisissa. Sillä on myös EU-asioihin keskittyvä toimisto Brysselissä. CEMR on alansa suurin eurooppalainen järjestö, jolla on jäseniä yli 35 maasta. Se on vahvasti poliittinen paikallishallinnon etujärjestö, joka toimii erityisesti EU:n suuntaan. Suomesta sen jäsen on Suomen Kuntaliitto. CEMR muodostaa samalla kunta-alan kansainvälisen kattojärjestön (UCLG) Euroopan osaston.

Euroopan alueiden liitto (Assembly of European Regions, **AER**) perustettiin vuonna 1985. Liiton perustamisajatus syntyi aikanaan Perifeeristen merellisten alueiden liitossa. AER:llä on lähes 300 jäsentä lähinnä EU:n jäsenmaista ja Itä-Euroopan maista. Liiton suomalaisjäseniä ovat maakuntien liitot. Sen toimisto sijaitsee Strasbourgissa. AER on Euroopan alueiden kansainvälinen edunvalvontaorganisaatio. Sen tehtävänä on mm. organisoida ja ylläpitää Euroopan alueiden välistä yhteistyötä.

Eurocities on suurten eurooppalaisten kaupunkien vuonna 1986 muodostama järjestö, jolla on yli 120 jäsenkaupunkia noin 30:sta Euroopan maasta. Suomesta järjestöön kuuluvat Helsinki, Tampere ja Turku sekä myöhemmin mukaan liittyneet Oulu, Vantaa ja Espoo. Järjestön tarkoituksena on edistää eurooppalaista kaupunkipolitiikkaa ja kaupunkien yhteistyötä. Sillä on tiiviit yhteydet erityisesti Euroopan unioniin. Lisäksi sen puitteissa on toteutettu lukuisia projekteja ja pidetään yllä useita yhteistyöverkostoja.

Muita kuntien ja alueiden eurooppalaisia järjestöjä ovat mm. Euroopan raja-alueiden liitto eli AEBR (Association of European Border Regions), jonka toiminta kytkeytyy EU:n Interreg-yhteisaloitteen toteuttamiseen, Itämeren alueen maiden muodostama BSSSC (Baltic Sea States Subregional Cooperation), vuonna 1973 perustettu Perifeeristen merellisten alueiden liitto CPMR (Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe), Euroopan merellisten alueintressien liittoutuma AMRIE (Alliance of Maritime Regional Interests in Europe), Baltian kaupunkien liitto UBC (Union of the Baltic Cities), Euroopan alueiden tietoyhteiskuntajärjestö ERISA (European Regional Information Society Association) sekä jo 1960-luvulla alkunsa saanut mutta muodollisesti vuonna 1995 perustettu Euroopan sai-



Kuvio 1.

Kuntien ja alueiden suorat ja epäsuorat jäsenyydet eurooppalaisissa kunta- ja aluehallinnon yksityisoikeudellisissa järjestöissä.

raala- ja terveydenhuoltoliitto HOPE (European Hospital and Healthcare Federation).

Kuntien mukanaoloa alan järjestöissä havainnollistaa kuvio 1. Näistä CEMR ja AER omaavat erityisaseman, koska ne ovat kuntien ja alueiden eurooppalaisia kattojärjestöjä. Huomattakoon, että useissa järjestöissä on mukana vain muutama suomalainen kunta tai maakunta. Muutamassa järjestössä on mukana myös yksittäinen seutukunta tai maakunnan liittojen muodostama liittoutuma, kuten vaikkapa Länsi-Suomen Allianssi, joka on Länsi-Suomen maakuntien liittoutuma (esim. ERISA). Lisäksi osassa järjestöistä on jäseninä myös muita suomalaisia julkisyhteisöjä, kuntien laitoksia, kunnallisia yhtiöitä ja joissakin myös yksityisen sektorin organisaatioita (esim. AMRIE).

Kunta-alan globaalin tason järjestökenttä

Kansainvälisellä tasolla kunta-alan ongelmat liittyvät erityisesti köyhien maiden kaupungistumiskehitykseen ja niiden hallinnon kapasiteettiongelmiin. YK:n tasolla tämän alan kysymyksiä on jo vuodesta 1978 alkaen käsitelty Habitat-ohjelman puitteissa (virallisesti **UN-HABITAT**). Kyseinen ohjelma koordinoi YK:ssa asutukseen ja yhdyskuntatoimintoihin liittyvää kehittämistä keskeisimpänä tehtävänä ”kestävän kaupungistumisen edistäminen”. Ensimmäinen Habitat konferenssi järjestettiin vuonna 1976 Vancouverissa, mutta laajempaa merkitystä konferenssi sai vasta kesäkuussa 1996 Istanbulissa pidetyn *Habitat II konferenssin* myötä. Kyseinen Habitat II eli YK:n toinen asuinyhdyskuntakonferenssi kuuluu kiistatta YK:n merkittävien maailmankonferenssien joukkoon. Siinä hyväksyttiin mm. *Habitat Agenda*, jossa hahmotettiin kansainvälistä sitoutumista asuinolojen parantamiseen, kestävään kehitykseen, osallistumismahdollisuuksien lisäämiseen ja sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Mainittuun agendaan sisältyy myös globaali toimintasuunnitelma, jonka yksi osa-alue on desentralisaatio sekä kuntien ja kunta-alan järjestöjen ja yhteistyöverkoston vahvistaminen.

Habitat II konferenssi on sikälikin tärkeä merkkipaalu, että kyseisen konferenssin kynnyksellä kansainvälisten kunta-alan järjestöjen edustajat

kutsuivat koolle ensimmäisen kunta-alan maailmankokouksen, jota motivoi mm. kuntien ja kaupunkien kansainvälisen merkityksen kasvu ja tarve kunta-alan toimintojen globaaliin koordinoointiin. Kuntien kansainvälinen rooli oli saanut entistä keskeisemmän aseman erityisesti sen jälkeen, kun siihen kiinnitettiin huomiota YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa Rio de Janeirossa vuonna 1992. Kunta-alan maailmankokouksen tuloksena syntyi WACLAC eli Kaupunkien ja kuntien yhteistyön maailmanjärjestö (World Association of Cities and Local Authorities Coordination), joka perustettiin muodollisesti Pariisissa syyskuussa 1996. Se pyrki edustamaan kunta-sektorin näkemyksiä ja tuntoja kansainvälisellä areenalla ja erityisesti YK:n piirissä. Vajaan kymmenen vuotta toimittuaan WACLAC lakkautettiin kunta-alan kansainvälisten järjestöjen uudelleenorganisoinnin yhteydessä. Samalla lakkautettiin myös maailman vanhin kansainvälinen kunta-alan järjestö IULA (International Union of Local Authorities) ja ystävyyskuntatoimintaa edistämään perustettu FMCU-UTO (Fédération mondiale des cités unites – United Towns Organisation). Ne kaikki saivat tehdä tilaa uudelle järjestölle, joka sai nimekseen Yhdistyneet kaupungit ja kunnat.

Todettakoon taustaksi, että vakava keskustelu FMCU-UTO:n ja IULA:n yhdistymisestä aloitettiin vuonna 1998. Koska nämä organisaatiot olivat WACLACin taustalla, yhdistyminen nähtiin mahdollisuutena organisoida uudelleen koko kunta-alan kansainvälinen toiminta. Näin syntyi **United Cities and Local Governments** (UCLG) eli Yhdistyneet kaupungit ja kunnat, jonka perustamissopimus allekirjoitettiin vuoden 2000 alussa. UCLG:llä on jäseniä 127 maasta. Suomen kuntia siinä edustaa Suomen Kuntaliitto. Järjestöllä on eri maanosissa omat alaosastonsa (Euroopassa CEMR), minkä lisäksi Metropolis on sen itsenäinen alajärjestö. UCLG:stä on muodostunut kuntien tärkein äänitorvi globaalin hallinnan kentällä. UCLG:n perustettava on edistää desentralisoitua hyvää hallintoa kaikkialla maailmassa. Se pyrkii vaikuttamaan mm. siihen, että Maailmanpankin lainoituksesta yhä suurempi osa kanavoitaisiin kaupunkien kautta. Lisäksi se osallistuu moniin kehittämisprojekteihin. (Anttiroiko 2005.) Sen pyrkimyksiin kuuluu näiden ohella globaalin paikallisen itsehallinnon peruskirjan aikaansaaminen

(lähtökohtana vuonna 1985 tehty Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja).

Todettakoon vielä edellä mainitusta **Metropolis**-järjestöstä että se on vuonna 1985 perustettu maailman suurkaupunkeja edustava järjestö. Sen tavoitteena on edistää suurkaupunkien välistä yhteistyötä ja etsiä yhdessä ratkaisumalleja suurkaupunkien ongelmiin. Järjestöön kuuluvat perustamisaloitteen tehneen Ile-de-France'n (Pariisi) lisäksi mm. Barcelona, Bukarest, Istanbul, Kairo, Hanoi, Santiago ja Tokio.

Kunnat ja kaupungit ovat muodostaneet kansainvälisiä järjestöjä myös tiettyjen erityisteemojen ympärille. Tällainen on vuonna 1990 perustettu ympäristöpolitiikan alalla toimiva Kansainvälinen paikallisten ympäristöaloitteiden neuvosto (The International Council for Local Environmental Initiatives, **ICLEI**). ICLEI:hin kuuluu yli 400 jäsentä, jotka ovat pääasiassa kuntia ja kunta-alan järjestöjä. Suomesta sen jäseniä ovat Suomen Kuntaliitto ja 13 kaupunkia. Sen tehtävänä on tukea kuntia ja paikallisia toimijoita saavuttamaan konkreettisia parannuksia ympäristökysymysten ja kestävä kehityksen alueella.

Toinen vastaava esimerkki on Maailman teknopolis järjestö (World Technopolis Association, **WTA**), jossa on lähes 40 jäsentä 17 eri maasta. Se perustettiin vuonna 1997 Daejeonin kaupungin (Etelä-Korea) aloitteesta. Liiton tehtävänä on yhdistää tieteen ja teknologian saavutukset paikalliseen kehittämistoimintaan ja edistää näitä pyrkimyksiä kaupunkien yhteistyön avulla. Suomen kaupungit eivät ole mukana sen toiminnassa, mutta Ruotsista mukana on Uppsalan kaupunki.

Kuntien kansainvälinen rooli

Kuntien ja erityisesti kaupunkikuntien samoin kuin alueiden rooli on vahvistunut globaalilla aikakaudella. Niillä ei ole ollut suunnannäyttäjän asemaa tässä prosessissa, mutta innovatiivisimmat alueyhteisöt ovat kyenneet sopeutumaan globalisaation mukanaan tuomiin haasteisiin yllättävän hyvin

ja osoittaneet sitä kautta, että paikallisilla valinnoilla ja itsehallinnollisilla prosesseilla on aitoa merkitystä kilpailukyvyyn ja hyvinvointipolitiikan toteuttamisen kannalta. Viime vuosikymmenet ovat asteittain muokanneet maaperää kuntien ja alueiden kansainvälisen roolin vahvistamiselle. Kunnat ovat demokraattisen hallinnan paikallisina instansseina oikeutettuja osallistumaan aktiivisesti globaalin agendan muotoiluun ja käsittelyyn.

Käytännön tasolla Suomen kuntien kansainvälistä toimintaa toteutetaan ainakin seuraavissa muodoissa (Anttiroiko 2005):

- 1) Kuntien hankeyhteistyö muiden maiden toimijoiden kanssa EU-hankkeiden yhteydessä.
- 2) Vapaaehtoinen ”solidaristinen” tai yleishumaani kahden- tai monenkeskinen yhteistyö esimerkiksi lähialueyhteistyön tai ystävyyskuntatoiminnan muodossa sekä osallistuminen kehitysyhteistyöhön.
- 3) Kuntien kehittämisorientoitunut toiminta kansainvälisten verkostojen ja ad hoc -pohjaisen markkinointi- ja elinkeinopoliittisen yhteistyön muodossa.
- 4) Kuntien kansainvälinen poliittis-hallinnollinen toiminta, edunvalvonta ja järjestötoiminta, jota toteutetaan osin Suomen Kuntaliiton kautta. Siihen kuuluu toiminta EU:n hallintoelimissä (alueiden komitea), Euroopan kunta- ja aluehallintokongressissa (CLRAE) sekä kunta-alan kansainvälisissä järjestöissä (Euroopassa erityisesti CEMR ja globaalilla tasolla UCLG).

Jordi Borja ja Manuel Castells (1999) ovat korostaneet kuntien kansainvälisen toiminnan merkitystä osana laajempaa globaalia hallinnan kenttää. Borjan ja Castellsin mukaan kansainvälisten kunnallisyhteisöjen muodostaminen samoin kuin yhtenäisen kunta-asioihin keskittyvän kehittämisnäkemysluomisen luominen globaalilla tasolla on tärkeää, jotta nämä kysymykset nousisivat riittävän painokkaasti esiin globaalin hallinnan foorumeilla. Kunnallishallinnon ja kaupunkien kehityksen kysymykset ovat olleetkin lisääntyvästi esillä YK:n piirissä. Tämän kehityksen yksi konkreettinen tulos on UCLG:n muodostaminen. Suomen kuntien osalta yksi kiinnostavista

lähitulevaisuuden haasteista on aikaisempaa laajempi osallistuminen kehitysyhteistyöhön ja yleensäkin kuntien osaamisen ja resurssien suuntaaminen paikallisyhteisöjen kehityksen tukemiseen maamme lähialueilla ja maailman köyhimmissä maissa.

Lähteet

- Andersson, Harri (1994) Euroopan alue- ja yhdyskuntajärjestelmä. Hierarkioista verkostoihin. Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A:28.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (2004) Editorial: Global Competition of High-Tech Centres. In: International Journal of Technology Management, Vol. 28, Nos. 3/4/5/6, 2004, pp. 289–323.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (2005) Alueyhteisöt globaalien hallinnan kentällä. Globaalien vapaa-markkinapolitiikan vaikutus valtion suvereenisuuteen ja kuntien itsehallintoon. Futura 1/2005, s. 52–77.
- Baldersheim, Harald (2000) Lokalmaktdebatten – fra nessekonger til globaliseringsfeller. Teoksessa Harald Baldersheim & Lawrence E. Rose (red.) Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på loka politikk og organisering, s. 89–111. Bergen: Fagbokforlaget.
- Beaverstock J.V. & Smith R.G. & Taylor P.J. (1999) A Roster of World Cities. Cities, 16 (6), 1999, pp. 445–458. Luettu 14.8.2006, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb5.html>
- Borja, Jordi & Castells, Manuel (1999) Local & Global. Management of Cities in the Information Age. First published in 1997. Reprinted 1999. United Nations Centre for Human Settlements (Habitat). London: Earthscan.
- Castells, Manuel (2001) The Information City, the New Economy, and the Network Society. In People, Cities and the New Information Economy, pp. 22–37. Materials from an International Conference in Helsinki, 14–15 December 2000. Editorial board: Antti Kasvio, Veera Laitalainen, Hilikka Salonen & Pia Mero. Helsinki: Palmenia-kustannus.
- Eerola, Risto & Mylly, Tuomas & Saarinen, Päivi (2000) EU-oikeuden perusteet. Toinen, uudistettu painos. Tampere: Tampereen yliopisto. Julkisoikeuden laitos.
- Le Galès, Patrick & Lequesne, Christian (eds.) (1998) Regions in Europe. London: Routledge.
- Held, David (1997) Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance. First published in 1995. Reprinted 1996, 1997. Cambridge: Polity Press.

- Hirst, Paul & Thompson, Grahame (1999) *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance. Second Edition.* Cambridge: Polity Press.
- Jeffery, Charlie (ed.) (1997) *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?* London: Frank Cass.
- Palttila, Pertti (2002) *Kuntien kansainvälinen toiminta.* Luentomoniste 16.10.2002. Tampere: Tampereen kaupunki.
- Ryynänen, Aimo (1999) *Kuntien etujärjestöt vaikuttajina. ACTA-sarja nro 113.* Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Ryynänen, Aimo & Telakivi, Heikki (2006) *Eurooppalainen mallikunta.* Helsinki: Edita.
- Suomen Kuntaliitto (2006) *Suomen Kuntaliiton www-sivusto. Päävalikko -> EU ja kansainvälisyys.* Käytetty 14.4.2006. URL: <http://www.kuntaliitto.fi>
- Telakivi, Heikki, Johtaja (kv-suhteet), Suomen Kuntaliitto. A.-V. Anttiroikon suorittama puhelinhaastattelu 14.8.2006.
- Taylor, P.J. (2004) *Leading World Cities: Empirical Evaluations of Urban Nodes in Multiple Networks.* *Urban Studies*, 42 (9), (2005), 1593–1608. Luettu 14.8.2006, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb146.html>
- Väyrynen, Raimo (1999) *Globalisaatio ja Suomen poliittinen järjestelmä.* Sitra 222. Helsinki: Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (Sitra).

5. KUNTATUTKIMUS JA SEN LÄHESTYMISTAVAT

5.1. Kunnallisoikeudellinen tutkimus

Kunnallisoikeudellisen tutkimuksen asema

Viime vuosina on kunnallista toimintaa koskeva tutkimus kokenut maassamme voimakkaan sysäyksen. Sen syntymistä ovat edesauttaneet erityisesti tohtorikoulutuksen voimavarojen vahvistaminen, missä merkittävänä vaikuttajina ovat olleet kuntien keskusjärjestöt, sittemmin Suomen Kuntaliitto ja v. 1991 perustettu Kunnallisan alan kehittämissäätiö. Monia kunnallisia ilmiöitä on voitu tutkia varsin perusteellisesti. Erityisesti empiirisen tutkimusotteen dominointi on antanut tietoa kuntatodellisuudesta. Samalla on kuitenkin monia kunnallistutkimuksen kannalta tärkeitä alueita jäänyt riittämättömään tarkasteluun.

Kunnallisoikeus on jäänyt maassamme niukan tutkimuksellisen harrastuksen kohteeksi. Kunnallisoikeudellisen oppirakennelman ja periaatteiston kehittäminen on – verrattuna muihin maihin – varsin laiminlyöty alue. Keskeisiä kunnallisoikeudellisia kysymyksiä on vailta ajan tasalla olevaa tutkimusta (Modeen 1996). Sellaisina voi mainita kunnanjohtajan aseman, kunnallisvalituksen, kuntien yhteistoiminnan, kunnan toimialan ja kunnallisen viranhaltijaoikeuden. Erityisen tärkeää on vertailevan julkisoikeuden tutkimuksen laajentaminen. Viimemainittu tutkimusote on saanut myös kunnallisia kysymyksiä koskevassa tutkimuksessa aiempaa

enemmän jalansijaa (mm. kaavoitusta Pohjoismaissa käsittelevä Nina Heralan tutkimus ja kunnallista kansanäänestystä koskeva Marja Sutelan tutkimus).

Edellä esille nostettujen kysymysten lisäksi keskeinen on kansanvallan toteutuminen. Kunnallisen itsehallinnon toteuttamisen kannalta keskeinen kysymys on edustuksellisen järjestelmän sovittaminen vaatimuksiin suorien vaikuttamiskeinojen lisäämisestä. Kansalaisaloite ja kansanäänestys ovat tärkeä tutkimuksen alue niin oikeustieteelle kuin myös empiirisesti suuntautuneille tieteenaloille, erityisesti politologialle. Oikeustutkimuksen tulisi erityisesti nähdä vaivaa siinä, miten jo moniin kunnallislakeihin sisällytettyjä uusia välittömän demokratian elementtejä voidaan kytkeä perusrakenteeltaan edustukselliseen järjestelmään perustuvaan kunnallishallintoon, jotta päästään ristiriidattomaan kokonaisuuteen.

Mutta myös hallinnon toimintajärjestelmän ja ”paradigman muutoksen” seurauksena on noussut uusia kunnallisoikeudellisen tutkimuksen alueita (voidaan hyvällä syyllä puhua kunnallislainsäädäntöä eri maissa kohdanneesta murroksesta). Niistä keskeisenä voidaan pitää uutta kunnallista talousoikeutta. Kunnallistalouden oikeudelliset reunaehdot ovat aiemmissa kunnallislajeissa noudattaneet pitkään varsin vakiintuneita traditioita. 1990-luvulla toteutunut kunnallistalouden toimintajärjestelmien liberalisointi ja yksityisoikeudellisten toimintamuotojen varsin kritiikitön käyttöönotto on perustelluista lähtökohdistaan huolimatta tuonut esille tarpeen myös uudenlaisten ohjaus- ja valvontakeinojen lainsäädännöllisestä aikaansaamisesta. Tällaisen oikeustutkimuksen tarve on erityisen merkittävä Suomessa, jonka kunnallistaloudelliset periaatteet ovat nojanneet mannereurooppalaiselle lakisidonnaisuudelle (kameralistiikka, oikeusvalvonta ym.), mutta jossa nyt on purettu kontrolli (esim. kuntalain säännökset kunnallistaloudesta ovat äärimmäisen suppeat) eikä kunnan asukkaiden itsehallinnon suojana ole senkaltaisia valvontajärjestelmiä kuten eräissä maissa (esim. kunnallisyhtiön perustamista koskeva lupamenettely). Kuvattua tutkimuksellista aukkoa on nyttemmin paikannut erityisesti Arvo Myllymäen tuotanto.

Kunnallisoikeudellisia väitöskirjoja on 1990-luvulla ilmestynyt harvakseltaan. Erkki Mennolan maakuntahallinnosta tekemää väitöskirjaa (*Maa-*

kunnan vapaus, Tampereen yliopisto 1990) voidaan pitää kunnallisoikeudellisena. Merkittävä oikeudellinen tutkimusaukko täyttyi yksityistämistä koskevan väitöskirjan valmistuttua v. 1997 (Jorma Rasinmäen väitöskirja *Yksityistäminen kunnallishallinnossa*, Tampereen yliopisto). Kauko Heurun kunnallisoikeudellinen väitöskirja *Kunnan päätösvalanssiirtyminen* (Tampereen yliopisto 2000) ja Kaija Majoisen *Mitä virkaa valtuustolla?* (Joensuun yliopisto 2001) käsittelevät keskeistä teemaa, valtuuston asemaa.

Kunnallisoikeudellisia kysymyksiä on selvitetty luonnollisesti myös hallinto-oikeudellisissa väitöskirjoissa. Vuosisadan loppua kohti tullessa hallinto-oikeudellisten väitöskirjojen valmistuminen harventui edellisten vuosikymmenten määrästä. 1990-luvun väitöskirjoista tällaisina nousevat esille ensiksikin Jaako Husan väitöskirja *Julkisoikeudellinen tutkimus* (Lapin yliopisto 1995), jossa hahmotetaan kuvaa suomalaisesta julkisoikeudesta. Merkittävä myös kunnallisoikeudellisten kysymysten tarkastelijana oli Aarre Tähten väitöskirja *Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa* (Turun yliopisto 1995). Yhteys kunnallisoikeuteen on myös Eija Mäkisen väitöskirjalla *Maankäyttö Sopimus ja hyvä hallinto* (Tampereen yliopisto 2000) ja Kirsi Kuusikon väitöskirjalla *Neuvonta hallinnossa* (Lapin yliopisto 2000).

Kunnallisoikeudellisen tutkimuksen vähäisyys on huomionarvoista, kun tiedetään kunnallishallinnon vahva yhteiskuntapoliittinen merkitys maassamme. Yhteiskuntapoliittisen merkityksen ohella huomionarvoista on kunnallisoikeuden alan merkittävä laajeneminen niin yleisen kunnallisoikeuden alueella, kuin erityisesti erityissännellyllä alueella (Bramstang 1988, 11). Tutkijaresurssien vähäisyys on tietysti helpoin selitys. Kun pyritään arvioimaan kunnallisoikeudellisen tutkimuksen vähäisyyden syitä, on ensiksi mainittava sen puuttuva itsenäisyys. Kunnallisoikeuden oma profiili on ollut puutteellinen pääasiassa kahdesta syystä. Ensimmäinen syy on ollut se, että hallinto-oikeudellisissa tutkimuksissa päähuomio on kohdistettu valtionhallintoon. Kunnallishallinto on saanut huomiota korkeintaan alaviitteissä tai yksittäisissä kappaleissa. Kunnallishallintoa on tarkasteltu valtion näkökulmasta. Kunnallishallinnon erityispiirteet ovat sen johdosta jääneet vaille riittävää huomiota. Toisena syynä voidaan pitää kunnallishallinnon aina näihin aikoihin saakka vallinnutta alisteista asemaa. Kunnal-

liallintoa on pidetty valtionhallinnon paikallisena etäispäätteenä, jonka toimintaa kohtaan ei mielenkiintoa ole tunnettu riittävästi.

Tutkimukselle on myös ollut leimaa-antavaa viranomais- ja instituutiolähtöinen tarkastelu. Tutkimuskohteina ovat olleet organisaatiot tai toiminnot ilman, että niitä olisi arvioitu kansalaisnäkökulmasta.

Oikeustieteellisen tutkimuksen arvioinnin yhteydessä 1990-luvun alussa (*Oikeustieteellinen tutkimus Suomessa*, Suomen Akatemian julkaisuja 1/93) on todettu, että kuntien toimintaa ja kunnallista itsehallintoa on pidetty hallinto-oikeuden tutkimuksessa liiaksikin valtiolle alisteisina. Kunnallisoikeudessa on ollut käytettävissä vankkoja peruskomentaareja. Nyttemmin on julkaistu tutkimuksia mm. kunnan taloudesta ja vapaakuntakokeilusta. Toisaalta esimerkiksi käytännön yhteistoiminta kuntien välillä on edelleen aika vähäisen tutkimuksen varassa. Arviointiraportissa pidettiin tarpeellisena hallinto-oikeudellisen tutkimuksen vuorovaikutuksen lisäämistä mm. valtiotieteisiin osallistumista, kunnallisoikeutta, maakuntakysymyksiä ym. koskevien kysymysten tarkastelussa. Yhteyksien luominen kaiken kaikkiaan nimenomaan yhteiskunnallista kehitystä kuvaavaan jäsenettyyn tiedontuotantoon on tarpeen.

Kritiikki liiasta valtiokeskeisyydestä on tuotu esille muussakin yhteydessä, kuin oikeustieteellisen tutkimuksen arviointiprojektissa. On jopa katsottu, että kunnallisoikeudellista, valtiokeskeisestä hallinto-oikeudesta irtautunutta tiedetraditiota Suomessa ei ole ollut (Tiihonen).

Maassamme ei ole julkaistu lainkaan varsinaista kunnallisoikeudellisia kysymyksiä ja oppirakennelmia systemaattisesti esittelevää käsikirjaa. Tutkijoiden monissa muissa maissa laatimien yleiskatsausten mukaiset teokset (esim. itävaltalaisen Neuhoferin) puuttuvat. Hallintoa ja käytäntöä edustavat kirjoittajat (kuten Kuuskoski, Hannus, Hallberg, Harjula, Heuru ja Prättälä) ovat kylläkin pitäneet ajan tasalla kunnallishallinnon peruslain (kunnallislakien ja nykyisen kuntalain) soveltamista käsittelevät kommentaarit. Niitä voidaan tietysti pitää tavallaan myös kunnallisoikeuden käsikirjoina suppeammassa mielessä, varsinkin Heurun teosta.

Tässä yhteydessä on syytä viitata myös merkittävään julkaisuaukon täyttymiseen, kun on julkaistu oikeustieteellinen tietosanakirja (erityisesti

kunnallisoikeuden kannalta merkittävä on sen V nide *Encyclopaedia Iuridica Fennica*, Julkisoikeus, 1997).

Ajan tasalla pidettyjen kommentaarien tärkeä merkitys on siinä, ettei ns. voimassaolevan oikeuden selvittäminen normaaleissa tulkintatilanteissa kunnallisoikeuden alalla ole vaikeaa. Varsinkin Hannuksen – Hallbergin ja nyt myös Harjulan – Prättälän selitysteoksissa esitettyjä kannanottoja voidaan hyvällä syyllä pitää eräänlaisina hallinnon noudattamina ”puolioikeusnormeina” ja epävirallisina oikeuslähteinä. Kommentaarit ohjaavat merkittäväällä tavalla kuntalain soveltamista maamme kunnissa. Lisäksi selitysteoksen tulkinnolla on ilmeisen tärkeä asema tuomioistuinkäytännössä. Toisaalta kommentaareissa on keskeisenä tulkintalinjojen perusteluna KHO:n käytäntö. Kommentaareissa tulkintakannanotot – kommentaarien luonteesta johtuen – annetaan myös yleensä enempiä pohdiskelematta. Tulkintasuositusten kontrollointi ei aina ole helppoa.

Enemminkin periaatteellisuonteisena ongelmanakunnallisen itsehallinnon näkökulmasta voidaan pitää sitä, että yksityiskohtaiset kommentaarit ja kuntien keskusjärjestön neuvonta ohjaavat kunnat kaavamaiseen valmiiden ratkaisujen etsintään ilman, että kussakin tapauksessa riittävästi arvioidaisiin lainsäädännön mahdollistamien vaihtoehtojen soveltuvuutta ao. erityistapaukseen.

Merkittävänä vajeena on myös syytä tuoda esille kunnallisoikeudellisen aikakauskirjan tai edes kunnallisoikeudellisia kysymyksiä tarkastelevan lehden puute. Kunnallisoikeudellisia tarkasteluja sisältyy kyllä mm. vuodesta 1973 ilmestyneeseen Kunnallistieteelliseen aikakauskirjaan.

Kunnallisoikeuden tutkimustraditio

Kunnallisoikeudelliselle tutkimustraditiolle on ollut tyypillistä positiivisen oikeuden kysymysten tarkastelu kansallisella tasolla. Niinpä on voitu päätyä yhteenvetoon, jonka mukaisesti kansainväliset vaikutteet ovat olleet suhteellisen vaatimattomia lainsäädännön, oikeustieteen ja hallinnon puolella (Modeen 1991, 566). Tällainen yhteenveto voi vaikuttaa yllättävältä, kun

tiedetään, että monet kunnallisoikeudellisten kysymysten tutkijoista ovat nojanneet erityisesti manner-Euroopan oikeustraditioon (kuten esimerkiksi jo Kekkonen).

Kunnallisoikeudellinen tutkimustraditio Suomessa on ollut vahvasti hallinto-oikeusperusteista. Kunnallisoikeus määritellään edelleen vuonna 1997 ilmestyneessä oikeustietosanakirjassa (*Encyclopaedia Iuridica Fennica* V s. 440) seuraavasti:

”Kunnallisoikeus on hallinto-oikeuden alaan kuuluva erityinen oikeudenala, joka sisältää yleiset säännökset kunnallishallinnosta ja sen toiminnasta. Sillä on läheinen yhteys erinäisiin julkisoikeuteen ja yksityisoikeuteen kuuluviin oikeudenaloihin.”

Kunnallista vaalioikeutta käsitelleessä väitöskirjassaan Urho Kekkonen (Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan, 1936) tarkasteli laajasti myös kunnallisen itsehallinnon asemaa. Väitöskirja oli aina 1960-luvulle saakka viimeisin kunnallisoikeudellinen väitöskirja, minkä vuoksi on syytä tarkastella sitä yksityiskohtaisemmin.

Käsitys kuntien perusoikeuksista johtaa alkunsa Ranskan vallankumouksen ”pouvoir municipalista”, joka kunnan itsenäiseen toimivaltaan kuuluvana valtiosta riippumattomasti syntyneenä oikeutena oli neljäs ”valtiovalta” valtiossa yhdenvertaisena lainsäädännön, oikeudenhoidon ja hallinnon rinnalla. Siitä kehittyi oppi kuntien perusoikeuksista, joka sai ensimmäisen ilmauksensa lainsäädännössä Frankfurtin valtiosäännössä vuosilta 1848 ja 1849. Suomen oikeuden kannalta asiaa katsoessaan Kekkonen totesi, että meillä ei lainsäädännöllinen kehitys perustu samanlaisille vastakohtaisuustendensseille kuin Saksassa, eikä meillä sen vuoksi koskaan kysymys kuntien perusoikeuksista ole ollut lainsäädännöllisen käsittelyn alaisena. Kunnallinen itsehallinto ei Suomen oikeuden mukaan ole vapausgarantia, joka viime kädessä tietäisi sitä, että se muodollinen vastakohtaisuus, joka kuuluu itsehallinnon sanamerkitykselliseen sisältöön, korotettaisiin asialliseksi vastakohtaisuudeksi valtion ja kuntien välillä, suoranaiseksi etujen ristiriidaksi, jolloin kunta olisi asetettu periaatteellisesti etuoikeutettuun asemaan valtioon verrattuna. Kekkonen päätyi johtopäätökseen, jonka mukaan ei

oikeutemme mukaan voitane asettaa kyseenalaiseksi, etteikö kuntien oikeus itsehallintoon, joka hallinto-oikeudellisen lainkäytön avulla tarpeen tullen voidaan saattaa voimaan vastoin valtiovallan tahtoa, olisi muodollisilta tunnusmerkeiltään subjektiivinen julkinen oikeus.

Kekkonen päätyi toteamaan käsityksensä (s. 85), että HM 51 §:ään sisältyvällä pääsäännöllä: kunnalla on oikeus itsehallintoon, tulee aina olla ensisijaisesti määräävä asema lisä- eli täytesäännön 'niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään', rinnalla.

Kekkonen johtopäätös HM 51 §:n merkityksestä oli sillä tavoin aikaansa edellä, että kyseisiin johtopäätöksiin jouduttiin palaamaan 1950- ja 1960-lukujen hyvinvointivaltion rakennuskautena kuntien alisteiseen asemaan johtaneiden tulkintakäytäntöjen jälkeen. Näissä tulkintakäsityksissä (Reino Kuuskoski – Arno Hannus: *Kunnallislaki*, 5. painos, 1965) nimittäin katsottiin, että HM 51 § ei suojaa kunnan oikeutta itsehallintoon. Säännöksen estämättä kunnan tehtäväpiiri voitaisiin supistaa niinkin pieneksi, että sen käytännöllinen merkitys paikallisten hallintotehtävien hoitajana lakkaa. Tavallisella lailla olisi myös mahdollista ottaa kunnalta omaisuutta ja asettaa sen taloudelle rasituksia.

Kunnallisen itsehallinnon alkuperäisen merkityksen hämärtymiseen johti käsitys kunnallishallinnosta desentralisoituna hallintona. Kunnallisesta itsehallinnosta alettiin puhua alueellisen desentralisaation tärkeimpänä muotona (esim. Olavi Rytkölä: *Alueellisen desentralisaation kehittämisestä*, Maalaiskunta 1966, 166–167).

Kunnallisen itsehallintokäsitteen määrittelyssä ei ole 1970-luvulta lähtien pyrittykään tarkastelemaan mainittuja lainkohtia, vaan käsite on saanut sisältöä yleisesti määritellyistä yhteiskuntapoliittisista (hyvinvointivaltiollisista ja kansalaisten yhdenvertaisuutta korostavista) päämääristä. Vasta 1980-luvulla virinnee ns. oikeusvaltiollisen itsehallintokäsityksen (Olli Mäenpää, *Kunnan hallinto*, 1981) ja sitä seuranneen kansainvälisen keskustelun itsehallinnon sisällöstä muutosvaatimuksineen (Euroopan neuvoston kautta) voidaan katsoa tuoneen suomalaista itsehallintokäsitystä lähemmäs alkuperäistä lähtökohtaansa. Konkreettisina muutoksina tästä olivat nähtävissä vapaakuntakokeilun käynnistäminen v. 1988, Euroopan kunnallisen

itsehallinnon peruskirjan voimaansaattaminen v. 1991, valtionosuusjärjestelmän perusuudistus vuoden 1993 alusta, uuden kuntalain voimaantulo v. 1995 ja perustuslain uudistus. Kunnallisoikeudellisen tutkimuksen vaikutus näihin reformeihin jäi kuitenkin kovin vähäiselle vaikutukselle.

Kunnallisoikeudelliseen tutkimustraditioonamme on ollut keskeinen vaikutus sillä seikalla, *millaisena kunta ymmärretään*. Tässä suhteessa yhteisyys on merkittävä Ruotsin kanssa, mutta ero toisaalta suuri mannereurooppalaisen kuntakäsityksen kanssa. Suomessa ja Ruotsissa kuntaa pidetään ensisijaisesti julkisten palveluiden toteuttajaorganisaationa, hyvinvointivaltion suoritusasteena. Tästä näkökulmasta johtuen eivät monet kunnallisen itsehallinnon kannalta keskeiset oikeudelliset ongelmat ole nousseet kriittiseen arviointiin. Toisaalta tästä pohjoismaisesta lähtökohdasta johtuen on ollut helppo omaksua angloamerikkalainen uusi hallintoajattelu (NPM-opit), jota ryhdyttiin soveltamaan senkaltaisissa kysymyksissä kuin palveluiden tehokas tuottaminen ja asiakkaan oikeudet. Uudessa hallintoajattelussa sellaiset perinteisen kunnallisen itsehallinnon lähtökohtakysymykset jäivät sivuun, kuten kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuudet, politiikan rooli tai itsehallinnon toiminnallisten edellytysten turvaaminen.

Toisenlaisessa kuntakäsityksessä kuntaa pidetään jäsentensä ja asukkaidensa hoitamana kunnallisena alueyhteisönä, jolla on alueellaan oikeus autonomiseen hallintoon universaalisti, yleisesti ja erityisesti määriteltävine yhteisönsä paikallisine tehtävineen. Tästä lähtökohdasta katsottuna kunta on kansanvaltaisen valtion perusta. Sen tarkoituksena on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja yhteiskunnallista yhteenkuuluvuutta. Hallinnon erityisenä muotona on kansalaisten vastuullinen osanotto tämän tavoitteen saavuttamiseksi (Gern 1997, 105).

Tavallaan kolmanneksi kunnan funktioksi voidaan eritellä ”hallinnoiva” kunta, kunta julkisen vallan käyttäjänä. Tähän ryhmään luettavia toimivaltuuksia kunnalla tietenkin on runsaasti (kaavoitus, lupakontrolli, viranomaisten lakiperusteinen toiminta, kuten jopa opettajien suorittama oppilasarviointi). Hallinto-oikeudellinen kunnallistutkimus on lähestynyt kunnallisia kysymyksiä juuri viimeksi mainittuja kysymyksiä etualalla pitäen.

Suomalaiselle kuntakäsitykselle leimaa-antavaa on ollut se, että kuntaa pidetään lainsäädännön luomuksena. Varsinkin lakikommentaareissa on painottunut itsestään selvänä lainsäädännön keskeinen merkitys. Valtio ohjaa lainsäädännöllä kuntien toimintaa ja kunnissa hoidetaan valtion tehtäviä. Tällaisen, analyyttisen oikeustieteen oppisuunnan tarkasteluissa kuntia koskevaa lainsäädäntöä tarkastellaan annettuna, pohtimatta lainsäädännön oikeuslähdeopillista alkuperää. Lainsäädännön kehityksen taustatekijöihin kiinnitetään kuitenkin huomiota (ks. Kulla 1998, 39–40).

Koska kuntalaki on aiemmista poiketen väljä yleislaki, on yleisillä oikeusperiaatteilla ja lain tavoitteilla aikaisempaa huomattavasti keskeisempi merkitys.

Kunnallisoikeudelliselle tutkimukselle tuo keskeiset muutosvaatimukset erityisesti 1990-luvulla toteutunut hallinnon ”paradigman” muutos. Hallintoajattelu, kansainväliset vaatimukset, keinovalikoimien muutos ja monipuolistuminen ovat sellaisia. Perinteiset oikeudellis-hallinnolliset ohjauskeinot ovat saaneet rinnalleen uusia muotoja (kuten sopimusmenettelyt). Myös ns. ”pehmeän lainsäädännön” (soft law) käyttöä eli kohderyhmien vapaaehtoista sitoutumista sopimusten puitteissa pidetään keinona saavuttaa entistä parempia tuloksia esim. ympäristönsuojelun alueella.

Kunnallisoikeudellisen tutkimuksen suuntautumisvaihtoehdot

Oikeustieteen keskeinen tehtävä on oikeusjärjestyksen systematisointi. Tällaista systematisointia edellyttää monista syistä maamme kunnallisen itsehallinnon toimintaa määrittävä normisto ja periaatteisto. Kunnallisen palvelutoiminnan laajeneminen on toteutettu erityislainsäädännöllä, jonka valmistelu on suoritettu varsin epäyhtenäinen lopputulos aikaansaamalla. Niinpä toimintaa ja organisaatiota määrittävä normisto on muodostunut kirjavaksi eri hallintokuntien kesken. Systematisointi on oikeusdogmaattisen eli lainopillisen tutkimuksen tehtäviin kuuluva. Systematisointia tarvittaisiin erityisesti kunnan ja valtion välisten suhteiden määrittämisen, sekä kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien ja kunnan palvelutehtävistä

määrittämisen suhteen. Esimerkiksi senkaltainen keskeinen kysymys kuin mitä tehtäviä on pidettävä kunnan peruspalveluina, vaatisi tällaista tutkimusta. Peruspalvelu-käsite on oikeudellisena käsitteenä epäselvä, vaikka sitä hallintokeskustelussa käytetään yleisesti ja vaikka käsite nyt on otettu käyttöön myös lainvalmisteluvaiheissa (esim. kirjastolakia koskevassa hallituksen esityksessä, HE 210/1997 vp).

Kunnallishallinnon ja sen toimintaympäristön voimakas muutos (kuten yhdentymiskehitys, valtion roolin muutos, hallintoajattelun muutos, talous-suhteet, kansanvalta-ajattelun uudistuminen jne.) ovat olleet vaikuttamassa siihen, että oikeudelliselta tutkimukselta odotetaan vastauksia uudentyyp-pisiin kysymyksiin. Tässä tilanteessa perinteisen tulkintajuridiikan osuus jää vähemmälle, mutta sen tarve ei tietenkään poistu. Perinteinen *lainoppi* säilyttää jatkossakin asemansa kunnallisoikeudellisen tutkimuksen perustana. Kunnallislainsäädännön laaja käyttäjäjoukko (mukaan lukien kansalaiset) tarvitsee tutkimuksen vastausta siitä, mikä on lain oikea tulkinta.

Oikeustieteessä eri oppialojen raja on määrytynyt lähinnä positiivisen oikeuden pohjalta. Kun kunta saksalais-skandinaavisessa oikeustraditiossa on rajattu lainsäädännössä jyrkästi valtion hallintoon päin, on se synnyttänyt positiivisen suuntauksen aikana erityisen kunnallisoikeudeksi kutsutun tutkimusalan julkisoikeuden sisälle (on kuitenkin havaittavissa, ettei tämän suuntauksen institutionalisoitu asema ole maassamme kovinkaan vahva, jos tarkastellaan esimerkiksi yliopistollista virkarakennetta). Kun kansanvaltaisessa järjestelmässä tuota historiallista vastakohtaisuutta ei enää vallitse, on katsottu tästä myös seuraavan, ettei kunnan hallintoon liittyvän tutkimuksen erottaminen muusta hallinnon tutkimuksesta olisi perusteltua (ns. järjestelmäajattelun näkökulmasta, ks. Mennola 1990, 99). Tällä näkökohdalla on eittämättömät perustelunsa, mutta (kuten jäljempänä yksityiskohtaisemmin eritellään) on kunta ja sen itsehallintoperusteinen toiminta niin suuressa määrin erilainen valtionhallintoon nähden, että sen tutkiminen edellyttää omaa näkökulmaa ja omia tieteellisiä lähtökohtia.

Kunnallisoikeus sijoittuu perinteisessä jaottelussa *hallinto-oikeuden* ja edelleen julkisoikeuden osaksi. Kunnallista itsehallintoa koskevalla hallinto-oikeudellisella tutkimuksella (eli kunnallisoikeudella) on kuitenkin he-

delmällisen tutkimuksen vaatimat läheiset yhteydet kunnallispoliittiseen ja -taloudelliseen tutkimukseen. Eräiden muidenkin temaattisten oikeustieteen alojen tapaan (esim. ympäristöoikeus) kunnallisoikeudessa voi olla vahvoja ei-juridisia substansseja tai monitieteistä lähestymistapaa edellyttäviä sääntelytilanteita.

Tämän yhteyden korostaminen tukee myös näkemystä kunnallisoikeudellisesta tutkimuksesta osana *kunnallistieteitä tai kunnallistiedettä* (keskustelua siitä, tulisiko puhua yksikkö- vai monikkomuodossa, on käyty jatkuvasti; ks. esim. Kunnallistieteellisen aikakauskirjan ensimmäinen numero vuodelta 1973). Kunnallistiede on poikkitieteellisen tiedon kokonaisuus, joka koskee paikallisyhdyskuntien muodostumisen ja toiminnan poliittis-hallinnollisia piirteitä ja käytäntöjä. Kunnallistieteisiin sisällytetään kunnallispolitiikka, kunnallishallinto-oppi, kunnallistalous, kunnallisoikeus ja näkökulmasta riippuen myös sosiaalitieteellinen kunnallistutkimus. Vieläkin yksityiskohtaisemman jaottelun mukaan kunnallistieteiden osaluoteita ovat mm. kunnallinen oikeusvertailu, kunnallinen lainsäädännön antamisoppi, kunnallisoikeuspolitiikka ja tarvittavalta osin myös yksityisoikeus. Kunnallisten kysymysten moniulotteisuus on selityksenä tälle tarpeelle itsenäisestä kunnallistieteestä (tai: -tieteistä). Kun tutkimusongelmat varhemmin olivat suurelta osin oikeudellisia, tarvitaan nyt tätä laajempi tutkimuksellinen välineistö.

Näin nähtynä kunnallisoikeus kuitenkin poikkeaa merkittävällä tavalla siitä perinteisestä näkemyksestä, jonka mukaisesti oikeustieteen ja muiden tieteiden eroa korostettiin. Näissä näkemyksissä katsottiin oikeustieteen metodin olevan aivan toinen kuin varsinaisten yhteiskuntatieteiden käyttämä. Oikeustieteen katsottiin keskittyvän erityisesti kielellisten ilmaisujen tulkitsemiseen ja yhteiskuntatieteiden puolestaan kohdistavan huomionsa yhteiskunnan tosiasiallisten ilmiöiden analyysiin (suomalaisessa keskustelussa määritelmän esitti Jansson). Eräs syy oikeustieteellisen ja yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen väliseen kuiluun lienee ollut siinä, että yhteiskuntatieteet olivat kehittyneet nopeasti ja olivat tunkeilijoita alueilla, jotka olivat olleet yksin juristien hallussa. Tämän päivän katsannossa oikeustieteiden ja sen lähitieteiden eroa ei enää voida nähdä näin jyrkkänä. Erityisesti 70-lu-

vulta on ollut nähtävissä oikeustieteen ja yhteiskuntatieteen alojen lähenty- mistä. Oikeustiede on voinut monella tavoin hyödyntää muiden tieteenalo- jen tutkimustuloksia ja -menetelmiä. Lainvalmistelussa on monissa maissa havaittu tärkeäksi myös yhteiskuntatieteellisten aspektien kytkeminen juri- disiin aspekteihin.

Keskustelu siitä, missä määrin hallinto-oikeuden ajan- ja tarpeenmu- kaisen edelleenkehittämisen voidaan katsoa tarvitsevan *yhteiskuntatieteisiin* tukeutumista, on yhä ajankohtainen. Tätä keskustelua ei ole käyty pelkästään Suomessa. Keskustelun pääargumentteja ovat näkemys yhteiskuntatieteistä reaali maailman kanssa toimivana ja oikeudesta puolestaan tieteenä, joka voi täyttää tehtävänsä ainoastaan silloin kun se määrittellään normatiiviseksi ra- kenteeksi. Sikäli ovat kaikki yritykset määritellä oikeustiede (empiiriseksi) yhteiskuntatieteeksi ymmärrettynä tuomittu epäonnistumaan ja niitä on pidettävä oikeuden tehtävää vieraannuttavina. On tietenkin ymmärrettävää, että oikeuden ja realiteetin on oltava mahdollisimman tiiviisti toisiinsa yhteydessä, jotta oikeus – omine erityisine normien ja dogmaattisten käsitteiden keinoineen – voi mahdollisimman hyvin muotoilla realiteettia.

Varsin usein osoittavat yhteiskuntatieteiden piirissä keskustellut on- gelmat myös samalla tehtäviä, joihin oikeustieteilijä joutuu puuttumaan. Vastauksia omiin spesifeihin kysymyksiinsä oikeustieteilijä ei kuitenkaan yhteiskuntatieteistä löydä.

Jäljempänä lähemmin tarkasteltava kunnallisoikeuden kansainvälisty- minen tuo mukanaan vaatimuksen *oikeusvertailevaan tutkimukseen* myös kunnallisoikeuden osalta. Tässä ei sinänsä ole uutta, sillä koko kunnallisen itsehallinnon idea ja malli on kansainvälisten esikuvien kautta maahamme siirtynyt. Kunnallisoikeudellisissa tutkimuksissa on myös perinteisesti tar- kasteltu muiden maiden, erityisesti Ruotsin, järjestelmiä. Sen sijaan tälle huomiolle kunnallistutkimuksessa on ollut leimallista yksipuolisuus, anglo- amerikkalaiseen maailmaan suuntautuminen (Modeen 1991, 566).

Yhteiskuntatieteissä vertaileva tutkimus on usein jaettu tapausuun- tautuvaan (case-oriented), joka on luonteeltaan kvalitatiivista, ja muuttuja- suuntautuvaan (variable-oriented), joka on luonteeltaan kvantitatiivista. Oikeusvertailu on yleensä tapausuuntautuvaa tutkimusta, jossa vertailtavia

säännöstöjä on vain muutamia ja jossa vaikutussuhteet ovat usein mutkikkaita.

Oikeusvertailussa (eli vertailevassa oikeustieteessä) tutkitaan erilaisia oikeusjärjestelmiä tai niiden osia pyrkien löytämään eroja ja yhtäläisyyksiä, joiden syitä pyritään teoreettisesti sävyttyneessä tutkimuksessa selittämään tai joista pyritään käytännöllisesti sävyttyneessä tutkimuksessa vetämään käytännöllisiä johtopäätöksiä lainsäädäntötoimintaa, oikeudellista ratkaisutoimintaa tai oikeuspoliittista lainsäädäntökritiikkiä varten. Vertailevassa oikeudessa käytettävät lähestymistavat voivat olla luonteeltaan joko oikeusdogmaattisia (säännövertailu), oikeussosiologisia (oikeudellinen käytäntö mukana), oikeushistoriallisia tai oikeusteoreettisia. Vertailun tavoitteiden ollessa käytännöllisiä nousee oikeusdogmaattinen lähestymistapa keskeiseen asemaan, kun taas vertailun tavoitteiden ollessa enemmän teoreettisia nousevat oikeusteoreettiset aspektit vahvemmin pintaan. Osana oikeustieteiden perhettä oikeusvertailu on kuitenkin omiaan edistämään näkemystä, jonka mukaan oikeuden tutkimus on väistämättä moniaineksista ja metodisesti avointa tieteenharjoitustoimintaa (Husa).

Oikeusvertailussa kohteena on usein funktioiden vertailu, mutta siihen liittyy myös instituutioiden vertailu. Funktionaalinen vertailu pohjautuu konkreettiseen ongelmanratkaisuun. Tavoitteena on sen selvittäminen, mitkä instituutiot eri maissa osallistuvat ongelmanratkaisuun. Tätä perustaa täydennetään rakenteellisilla tai systeemiteoreettisilla lisäyksillä.

Toisinaan oikeusvertailun mahdollisuuksiin on suhtauduttu epäilevästi juuri kunkin oikeusjärjestelmän taustalla vaikuttavien taloudellisten, kulttuurillisten ja poliittisten erojen vuoksi. Tällainen epäily ei liene perusteltua tutkittaessa eurooppalaisia oikeusjärjestyksiä. Onhan yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa todettu, että Euroopassa valtiot ovat pitkälle samanlaisia esimerkiksi teolliselta rakenteeltaan. Myös eurooppalaisen oikeuskulttuurin yhteenkasvun johdosta on entistä mielekkäämpää harjoittaa oikeusvertailua ja selvittää yksittäisten kansallisten oikeuskulttuurien saavutuksia. Sitä paitsi vertailevan tutkimuksen torjumisen kääntöpuoli saattaa olla puhdasoppisuus, oman oikeusjärjestyksen erityisyyden ylikorostaminen. Kunnallishallinnon osalta tämä on näkynyt erityisesti ns. pohjois-

maisena mallin ylivertauisuuden omahyväisessä korostamisessa. Kuitenkin yhä suosituimmaksi tullut oikeusvertailu kärsii yhä tietyistä mielivaltaisuudesta sen suhteen, mitä otetaan vertailtaviksi objekteiksi ja miten niitä verrataan. Erityinen ongelma on siinä, että aina ei vastaavaa vertailukohdetta ole, tai että samannimisilläkin ilmiöillä voi olla erilainen sisältö. Tällä alueella odotetaan yhä yksityiskohtaisempaa vertailuoperaatiolle sopivaa tieteellisen metodin selektiivisyyden kehittymistä.

Oikeuspolitiikka tutkii oikeudellisten ilmiöiden takana olevia poliittisia ja yhteiskunnallisia ilmiöitä, käyttäen apunaan kaikkien muiden oikeussuuntausten tutkimusmenetelmiä, sekä myös politologian menetelmiä. Oikeuden tehtävänä on olla tavoitteellista yhteiskunnallista toimintaa, jolla myös voidaan katsoa ohjattavan kunnallista toimintaa koskevien kysymysten ja ongelmien ratkaisemista. De lege ferenda, säädettävän lain kannalta tapahtuvalla tutkimuksella on perinteisesti ollut tärkeä osa myös kunnallisoikeudessa.

Julkisoikeus ja sen osana kunnallisoikeus sääntelevät valtion, alueiden ja kuntien toimintaa ja rakennetta. Sen vuoksi niin julkisoikeus kuin kunnallisoikeuskin ovat vahvasti sidoksissa oikeuden ulkopuolisiin tekijöihin, kuten historialliseen traditioon, toimintatapoihin politiikassa ja ideologioihin. Julkisoikeuden käsitteistö on myös vahvasti sidoksissa kansallisiin arvokäsityksiin.

Tutkimuksen merkitys

Hallinto-oikeudellisella tutkimuksella on ollut varsinkin aiemmin merkittävä rooli hallinnon käytännönmuodostuksessa. Esimerkiksi V. Merikoski konstruoi harkintavallan rajoitusperiaatteet, tarkoitussidonnaisuuden, objektiviteetin, suhteellisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteet vapaan harkinnan rajoitteiksi. Harkintavallan väärinkäyttöä koskeva oppi muotoutui 1800-luvulla Ranskassa Conseil d'Etat'n hallintolainkäytössä. Oikeustieteen periaatteita luova tai muokkaava rooli ja sen liittäminen hallintolainkäyttöön näkyy hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessamme nykyään

yleisemminkin. Oikeastaan kysymys on lainsäädännön, oikeuskäytännön ja tutkimuksen välisestä jatkuvasta vuorovaikutuksesta. Kunnallisoikeuden alalla tämä näkyy konkreettisesti siinä, että kuntalain keskeiset kommentaarien kirjoittajat toimivat joko lainvalmistelijoina, lainkäyttäjinä tai käytännön ohjaajina kuntien keskusjärjestön kautta. Oikeustieteen periaatteita luova tai muokkaava taikka niiden soveltamista tukeva merkitys näkyy myös ylimpien lainvalvojen kertomuksista.

Moderni valtiofilosofia ja valtioteoria ovat peruskäsitteillään (kuten kansa, kansalainen, perustuslaki, suvereniteetti, vallanjako, perusoikeudet ja laki) antaneet läntisille valtiösäännöille lujan perustan, josta päivittäin on johdettavissa konkreettisten säädösten normatiivisia ilmaisuja. Kaikenlaiset muutokset tässä perustassa, olkoon kysymys yhteiskunnallisen todellisuuden aiheuttamasta pakollisesta tai tieteellisten aatteiden inspiroimista kehityksistä, johtavat seurauksiin oikeudelle. Mutta erityisesti julkisoikeuden katsotaan menettäneen otteensa näiden perustojen järjestelyyn (Di Fabio 1998, 14). On erikoistuttu kapea-alaisiin erityiskysymyksiin ja voitettu sillä tavoin ensisijaisesti argumentointitieteen asemaa ja etäisyyttä muihin toimintajärjestelmiin, kuten esimerkiksi politiikkaan tai uskontoon. Valtio- ja hallinto-oikeuden tulisi jälleen palata enemmän näihin perustoihin ja sitä kautta saada mm. valtioteoria ja valtiofilosofia lähemmäs oikeutta.

Siitä, millainen rooli tutkimuksella tulisi olla, on esitetty toisistaan poikkeavia käsityksiä. Erään näkemyksen mukaan tutkijoiden ei pidä pyrkiä vaikuttamaan kunnallishallintoon ja sen kehittämiseen tietoisesti (Niemi-vuo). Toisaalta vallitsevan hyötyajattelun mukaisesti tieteen tulee tuottaa myös hyödyllisiä, käytännön kannalta merkitystä omaavia tuloksia.

Tämän päivän käsitys on, että hallinto-oikeuden yleiset opit ovat jääneet ajastaan jälkeen. Yleishallinto-oikeudessa on pidetty liian tiukasti kiinni perinteisestä järjestelmästä. Yleishallinto-oikeuden keskeinen tehtävä on vanhojen ja uusien ohjausmallien yhteensovittaminen oikeuden tasolla toimivaksi järjestelmäksi. Hallinto-oikeuden ohjausmalli nojaa edelleen oikeudelliseen sääntelyyn. Tällainen yksisuuntainen ohjaus ei kuitenkaan enää riitä. Sen vuoksi myös hallinto-oikeudessa pitää ottaa huomioon mm. neuvotteluun ja sopimiseen perustuva ohjaus.

Oikeustieteellisen tutkimuksen arvioinnissa on katsottu, että hallinto-oikeudellisen tutkimuksen vaikutus maassamme on jäänyt lähinnä hallinto-oikeuden sisäiseksi. Jos tutkimuksessa on monitieteellistä otetta (esimerkiksi oikeusteorian puolelle painottuva tutkimus), se on tässä kohden luonnollisesti toisenlaisessa asemassa. Keskustelua käydään lähinnä kansallisella tasolla.

Tänään oikeustiede ei kuitenkaan voi olla enää pelkästään hermeneuttisesti orientoitunut normitiede. Sen on oltava myös ohjaustiede, joka tutkii myös oikeuden vaikutusketjuja. Perinteisesti hallinto-oikeudellinen tutkimus on ollut virheoppia: säännöksiä on tarkasteltu pelkästään toiminnan virheellisuuden näkökulmasta. Vastaavasti tuomioistuinkontrolli on suunnannut voimakkaasti hallinto-oikeudellista tutkimusta pelkästään niille alueille, joissa oikeussuoja toteutuu lainkäytössä. Tavoitteellisen ohjaamisen tarkastelu on jäänyt liiaksi taustalle (Kulla).

Käytännön palveleminen saattaa kuitenkin – paradoksaalista kyllä – edellyttää abstraktiotason nostamista tutkimuksessa. Oikeusohjeista ja aikaisemmasta käytännöstä on pyrittävä löytämään ne suuret linjat, jotka ovat keskeisiä suomalaiselle kunnallishallinnolle. Pienten yksityiskohtien tarkka määrittely ei ole mahdollista eikä yleensä tarpeen. Tärkeää sen sijaan on pysyttävä voimassa koko oikeusjärjestyksen ja kunnallisen itsehallintoperiaatteen kannalta keskeiset periaatteet myös suurten muutosten aikana.

Kunnallisoikeudellisen tutkimuksen haasteet

Modernin kunnallishallinnon arvioinnin on tapahduttava erityisesti kahdesta erilaisesta näkökulmasta: *tehokkuuden* ja *legitimiteetin*. Kunnallista toimintaa määrittävän lainsäätäjän on reformeissa pidettävä edessään molempia kriteereitä. Jos tehokkuus laiminlyödään, tehdään kunnallishallinto puutteellisesti toimivaksi, rahoittamattomaksi tai molempia yhtä aikaa. Jos taas laiminlyödään legitimiteettikriteeri (oikeutus julkisen vallan käyttöön), muodostuvat poliittiset kustannukset korvaamattomiksi, koska kansalaiset eivät hyväksy reformia. Kunnallishallintoa ja kunnallista toimintaa joutu-

taan näinollen tarkastelemaan jatkuvasti välttämättömän tasapainon löytämisen suhteen.

Myös sillä seikalla, mitä pidetään kunnallisen toiminnan *johtokuvana*, on merkitystä arviointikriteereiden määrittämisessä. Eri aikoina kunnallishallinnolla on tässä suhteessa ollut erilainen ”malli”. Aina 1980-luvulle saakka kunnallishallinnon toimintaa leimasi järjestyskunnan periaate, kunta oli viranomainen. Sen tehtävänä oli taata paikan päällä oikeusvaltiollisuuden ja järjestyksen toteutuminen. Se toteutui luonnollisesti kansanvallan muodossa, mutta yksinomaisesti edustuksellisena, ei osallistuvassa muodossa. Se seikka, että kaupungit ja kunnat vastasivat yhä suuremmassa määrin palvelutuotannosta, ei kuitenkaan juuri vallinneessa opissa näkynyt. Tosi-asiallinen ”järjestyskunnan” malli näkyy kunnallistieteellisessä kirjallisuudessa ja kunnallisen toiminnan näkemisessä suorittavana hallintona, jossa keskeinen kriteeri oli valtiotahdon tarkka noudattaminen, lainmukaisuus. On selvää, että järjestysfunktioilla on tulevaisuudessakin tärkeä merkitys. Myös tulevaisuudessa kunnat ovat toiminnassaan sidottuja lainsäädäntöön ja huolehtimaan järjestystehtävistä. Yhteiskuntakehityksen johdosta jälkeensä jääneenä ”järjestyskunnan” malli on kuitenkin riittämätön suunnan näyttäjä erityisesti sen taloudellisuuteen ja kansalaistarpeisiin osoittaman puutteellisen huomion johdosta. Juuri palvelutehtävien lisääntymisen johdosta on 1990-luvulla noussut johtokuvaksi yrityspeniteinen ”palveluyritys-kunta”-malli. Toisin kuin järjestyskunnassa, on yrityskunnassa näkökulma laajennettu valtiotahon ohella markkinoihin ja asiakkaisiin. Juridisten toimintakriteerien lisäksi mukaan ovat tulleet taloudelliset kriteerit.

On kuitenkin selvää, etteivät edellä pääpiirteittäin kuvatut ”mallit”, joiden kriteereinä ovat lainmukaisuus ja kilpailukykyisyys, yksin riitä kuvaamaan kunnallishallinnon toiminnan tarkoitusta ja tavoitetta. Kunta on olemassa ennen muuta asukkaitaan varten, ei ensisijaisesti valtiota, lakeja, hallintotuomioistuimia tai henkilöstöä varten. Kunta ei ole suinkaan valtion pidennetty käsi, vaan sillä on valtion suuntaan oma, oikeudellisesti suojattu sfäärinsä. Tämän toteaminen johtaa kuitenkin jatkopohdintoihin, varsinkin Suomen kaltaisessa maassa, jossa valtiollisen hyvinvointipolitiikan toteutus pääosassaansa lepää kunnallisen itsehallinnon varassa.

Kansalaiset – kunnan asukkaat – suuntaavat kunnallishallinnolle odotuksiaan, jotka usein menevät pitkälti yli oikeudellisesti moitteettoman toiminnan ja kustannustietoisten suoritusten rajojen. Kansalaiset toivovat sellaista hallintoa, joka toimii keskittyneenä heidän asioihinsa. Hallinnon on toisin sanoen siellä, missä kansalainen sen kohtaa – ”front officessa” – oltava ensisijaisesti organisoitu kansalaisten tarpeiden eikä oikeudellisten tai asioiden hoitotavan mukaan. Kansalaiset haluavat myös, että kaupungin- ja kunnantalolla heidät otetaan vakavasti, kuullaan heitä, informoidaan ajoissa heitä koskevista suunnitelmista ja hankkeista sekä suodaan mahdollisuus vaikuttaa niihin. Ja erityisesti kansalaisten voidaan katsoa odottavan kunnaltaan eteenpäin katsovaa toimintaa suhteessa ympäristöön ja elämänlaatuun sekä suotuisaan kansalaisten yhteiselämään. Kunnallisen vastuun tämänlaatuisen dimensio korostaa ”kansalaiskunnan” johtoajatuksen merkitystä. Siinä tavoitteena on sosiaalinen yhteenkuuluvuus paikan päällä, paikallisyhteisön toimivuuden hoito. Kansalaiskunta ei luonnollisestikaan voi luopua olemasta samalla myös järjestys- ja palveluyrityskunta, mutta se on niitä enemmän.

Näiden kaikkien kunnallisen toiminnan johtoajatusten kuhunkin aikaan, kuhunkin kuntaan ja kulloisiinkin tarpeisiin soveltuva yhteensovittaminen on vaikea lainsäädännöllinen tehtävä, mutta myös kunnallishallinnon oikeudellisen tutkimuksen haasteellinen alue. Lainopillisen tutkimuksen perinteisin keinoin ei tätä haastetta yksin kyetä hallitsemaan.

Kansalaiskunta-johtoajatuksen toteutus ei kuitenkaan ole ongelmaton. Kunnallista itsehallintoa koskee merkillinen paradoksi. Viime vuosikymmeninä ovat kansalaisten käytettävissä olevat varat kasvaneet, vapaa-aika on lisääntynyt ja yhä useammilla kansalaisilla on korkea koulutustaso. Tätä kautta ihmisillä on aiempaa paremmat edellytykset ottaa osaa yhteisten asioiden hoitamiseen. Näinollen ei kunnallisen itsehallinnon perusta voisi olla parempi. Kuitenkin samanaikaisesti on kasvanut epäluottamus kansalaisten omavastuisen itsehallinnon hoitamiseen: viime aikoina on valtakunnanpoliitikkojen ja valtion virkamiesten taholla nostettu esille lainsäädännön yksityiskohtaistamista kuntien velvoitteiden määrittelemiseksi (ns. subjektiivisten oikeuksien lisääminen meillä ja esim. Ruotsissa ns. oikeuksia luovien lakien säätäminen, rättighetslagar) ja toisaalta kunnan asukkaat ovat halut-

tomia käyttämään lainsäädännön heille sallimia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tämän kunnallisen itsehallinnon perustaa vaarantavan ilmiön tutkiminen on luonnollisesti enemmän muulla kuin kunnallisoikeudellisella tarkastelulla toteutettava, mutta kunnallisoikeus joutuu käyttämään hyväksi myös tällaisen tutkimuksen tuloksia. Kunnallisoikeudellisen tutkimuksen näkökulmaa on sen vuoksi välttämätöntä laajentaa.

Paradoksi alleviivaa myös sitä seikkaa, että kunnallislainsäädännön sisällössä merkittävän reunaehdon muodostaa tekijä nimeltä ihminen. Kunnallislainsäädännön uudistamisessa on aina otettava huomioon paikallisen poliittisen kulttuurin näkökohdat. Kunnallislainsäädännön uudistamisen hyötyjä on mitattava ennen muuta sillä, miten laajasti paikalliselle poliittishallinnolliselle järjestelmälle onnistuu integroida ja koordinoita kunnassa olevia erilaisia (ja samassa määrin legitiimejä) intressejä. Se ei tule olemaan helppoa. Yhteiskunnan heterogeenisuus (elintavat, tuloerot, etniset taustat jne.) vaikuttaa entistä vahvemmin myös kunnallispolitiikkaan ja edellyttää uudenlaista toimintaa monessa suhteessa.

Kunnallisoikeudellisen tutkimuksen *haasteina ja uusina painopistealueina* voidaan pitää seuraavia:

- 1) itsehallinnon institutionaalinen asema (suhteessa Euroopan unioniin, kansallisvaltioon ja alueeseen),
- 2) itsehallinnon funktionaalinen suoja (riittävä toimivalta, riittävät resurssit),
- 3) kunnallisten ”kansanedustuslaitosten” (valtuustojen) asema,
- 4) uudet toimintamuodot ja kuntayhteisön hajoaminen (yhtiöittäminen, yksityistäminen, ostopalvelut),
- 5) julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välisen kahtiajaon suhteellistuminen ja kunnallisoikeudelliset ongelmat (esim. kunnallisten yhtiöiden julkisuus),
- 6) johtamisjärjestelmä, ja
- 7) kansalaisten asema ja vaikuttamismahdollisuudet.

Kun tarkastellaan edellä esille nostettuja kysymyksiä, voidaan hyvin havaita, että niiden asettamiin haasteisiin vastaamiseksi on olemassa runsaasti erilaisia ratkaisumalleja. On syytä myös hyväksyä se tosiasia, että oma kunnallisoikeudellinen järjestelmämme, jonka perustan muodostaa vuoden 1995 kuntalaki, on ainoastaan yksi vaihtoehtoinen malli. Sen arviointiin tulee olla riittävä avoimuus.

Lähteet

- Bramstång, Gunnar (1988) *Kommunalrätt i utveckling*. Lund.
- Di Fabio, Udo (1998) *Das Recht offener Staaten*. Tübingen.
- Gern, Alfons: *Kommunalrecht*. Baden-Baden 1997.
- Heuru, Kauko & Mennola, Erkki & Rynänen, Aimo (2001) *Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet*. Kauppakaari. Helsinki.
- Husa, Jaakko (1995) *Julkisoikeudellinen tutkimus*. Tampere.
- Kulla, Heikki (1996) *Oikeusvertailu ja eurooppalainen hallinto-oikeus*. Kirjassa *Oikeusvertailu: mitä, miksi, miten*. Turku.
- Kulla, Heikki (1998) *Kunnallisoikeus ja oikeuslähteoppi*, kirjassa *Näkökulmia kunnallishallintoon 1990-luvulla*. Helsinki 1998.
- Mennola, Erkki (1990) *Maakunnan vapaus*. Tampere.
- Modeen, Tore (1991) *Ulkomaiset vaikutteet Suomen kunnallishallinnon kehityksessä*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/1991.
- Modeen, Tore (1996) *Kunnallisoikeuden kehitysnäkymiä*. Lakimies 2/1996.
- Parviainen, Mervi (2006) *Tasa-arvoa laskimella*. Helsinki.
- Rynänen, Aimo (1999) *Muuttuva kunnallisoikeus*. Tampere.
- Uoti, Asko (2003) *Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa*. Tampere.

5.2. Kunnallispolitiikka ja kuntajohtaminen

Yleisen luonnehdinnan mukaan tiede on systemaattista ja kontrolloitavissa olevaa todellisuuden kuvaamista, ymmärtämistä ja selittämistä. Tieteestä puhuttaessa voidaan tarkoittaa ensinnäkin tiedettä prosessina, jolloin tarkoitetaan sitä tutkimustoimintaa, jonka seurauksena saadaan ratkaisuja tieteellisiin ongelmiin. Toiseksi tieteestä voidaan puhua tutkimuksen tilana, jolloin viitataan jonkin tieteenalan tutkimuksen nykyiseen systemaattiseen kokonaisuuteen, tieteen tuloksiin, keskeisiin tutkimuskohteisiin, sekä vakiintuneisiin käsitteisiin ja tutkimusta hallitseviin ideoihin eli paradigmoihin (vrt. Niiniluoto 1980, 13).

Seuraavassa kunnallispolitiikan ja -johtamisen tutkimusta tarkastellaan ensisijaisesti jälkimmäisestä näkökulmasta suuntaamalla kiinnostus tutkimuksen sisältöihin ja painopistealueisiin. On tosin huomattava, että jonkin tieteenalan tuloksia ja hallitsevia näkökulmia ei voi kokonaan erottaa näitä tuloksia tuottavasta tutkimusprosessista ja siihen liittyvistä metodologisista valinnoista, vaan ne ovat yleensä kietoutuneet toisiinsa.

Aluksi käsitellään kunnallispolitiikkaa ja kuntajohtamista koskevan tutkimuksen sellaisia tyypillisiä piirteitä, jotka profiloivat sitä suhteessa muuhun yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen. Tämän jälkeen luodaan katsaus niihin aihepiireihin, jotka lähiaikoina tulevat olemaan kunnallispoliittisen tutkimuksen kannalta erityisen tärkeitä, ja joihin tutkimusta tulisi suunnata.

Kunnallispolitiikkaa ja kuntajohtamista koskevan tutkimuksen luonne

Kunnallispolitiikassa tutkitaan pääasiassa kuntien johtamista, sitä miten kuntien eri tehtäväalueita (palvelut, viranomaistyö, kehittäminen) koskevat päätökset syntyvät ja saadaan toteutettua. Kysymystä tarkastellaan sekä poliittisena että hallinnollisena prosessina. Poliittisessa prosessissa mielenkiinto kohdistuu siihen, miten erilaisten ryhmien intressit kunnan sisällä kanavoituvat valinnoiksi palvelujen järjestämisestä, kunnan kehittämisestä ja resurssien jakamisesta. Hallinnollisesta näkökulmasta puolestaan tarkas-

tellaan valintoja, niiden toimeenpanoa ja seurauksia pääasiassa johtamista ja organisointia koskevan tieteellisen tiedon tuottamien teorioiden avulla.

Kunnallispolitiikkaa ja kuntien johtamista koskeva tutkimus lukeutuu yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen, koska sen kohteena – toisin kuin luonnontieteissä – ovat ihmisten toiminnan aikaansaamat ja ylläpitämät yhteiskunnalliset ilmiöt. Yhteiskuntatieteelliselle tutkimustiedolle ovat tyypillisiä sellaiset ominaisuudet kuin systemaattisuus ja järjestelmällisyys, totuus tai todennäköisyys, refleктоiminen, kommunikoitavuus ja yksittäistä tapausta laajempi merkitys. Tässä suhteessa kunnallispolitiikkaa ja johtamista koskeva tutkimus ei poikkea muista yhteiskuntatieteistä. Esimerkiksi yksittäisiäkin kuntia koskevien, ns. case-tutkimusten tavoitteena on yleensä pyrkiä tuottamaan jotakin sellaista tietoa, jolla on laajempaa kuin yhtä kuntaa koskevaa, ja tieteellistä teorianmuodostusta palvelevaa, merkitystä. Kunnallispolitiikan ja -johtamisen tutkimuksessa on kuitenkin nähtävissä joitakin tyypillisiä piirteitä, jotka erottavat sitä muista yhteiskuntatieteistä.

Keskeinen erottava piirre jäsenyytensä ensinnäkin tutkimuksen kohteen kautta. Tutkimuksen kohteena ovat nimenomaan kuntaa koskevat ilmiöt ja ongelmat. Kun tarkastellaan tutkimusta tapahtumana, sen tärkeimpinä osina voidaan erottaa tutkija, tutkimuskohde ja näiden välinen vuorovaikutus, jota ohjaa tutkijan valitsema tutkimusstrategia. Kunnallispoliittisessa tutkimuksessa tutkimuskohde on tyypillisesti kuntaan liittyvä ilmiö, johon tutkija on vuorovaikutussuhteessa tutkimustapahtuman aikana. Koska kuntien tehtäväkenttä kattaa huomattavan osan julkisista toiminnoista, ja kunnilla on muutenkin suuri merkitys ihmisten jokapäiväisen elämän ja hyvinvoinnin kannalta, tutkimuskenttä on laaja ja kunnallispolitiikka voidaan määrittellä laaja-alaiseksi yhteiskuntatieteeksi. Kunnallispolitiikkaa ja johtamista koskevan tutkimuksen varsinaisen ytimen muodostavat kuitenkin ne tutkimukset, joissa kohteena on keskeisesti kuntien merkitys paikallisena ihmisten itsehallintoyhteisöinä, ja joiden teoreettiset näkökulmat nousevat tästä kuntien ainutlaatuisesta roolista yhteiskunnassa. Tällöin tutkimus yleensä jäsenyytensä sellaisien käsitteiden kuin kunnallisuuden, itsehallinnon, paikallisuuden, yhteisöllisyyden tai itseohjautuvuuden kautta. Myös kuntalaisuus on tärkeä käsite, koska se asettaa rajat markkinoiden ja valtion välille, yksi-

tyisen ja julkisen välille, sekä liittää kansalaisen osaksi paikallista kuntayhteisöä.

Toinen erityinen piirre liittyy tutkimusstrategiaan. Tutkijan omaksu- ma tutkimusstrategia ohjaa tutkijan ja kohteen välistä vuorovaikutusta, eli sitä prosessia, jonka avulla kunnasta hankitaan tietoa. Kunnallispolitiikan tutkimusstrategioissa on tavallista yhdistää useiden eri tieteenalojen näkö- kulmia, jolloin se voidaan määritellä luonteeltaan poikkitieteelliseksi. Taval- lista on soveltaa hallinnon teorioita (esimerkiksi organisaatioteorioita) tai politiikan teorioita (kuten valtaan liittyviä teorioita). Myös yleisiä yhteis- kuntateorioita sekä aluetta selitettävänä tai selittävänä muuttujana käytäviä alueteorioita sovelletaan laajasti.

Kolmas erityispiirre liittyy olemassaolevan tieteellisen tiedon luon- teeseen. Tiedon yhteys kunnallishallinnon ja politiikan käytäntöihin on läheinen. Tämä korostaa kunnallispolitiikan tutkimuksen soveltavaa luon- netta. Vaikka kunnallispolitiikan piirissä tehdään myös perustutkimusta, suurin osa tutkimuksesta on kuitenkin luonteeltaan soveltavaa, käytännön ongelmiin ratkaisuja tarjoavaa ja kuntaelämän päivittäisiä ongelmia helpot- tamaan pyrkivää tutkimustyötä. Tämä merkitsee sitä, että tiedon käyttäjinä toimivat paljolti kuntien päättäjät ja kuntalaiset, valtion viranomaiset sekä erilaiset järjestöt, jotka ovat tekemisissä kuntien kanssa. Soveltavan tutki- muksen asemasta voidaan myös puhua policy-orientaatiosta, jolla viitataan ongelmasuuntautuneeseen yhteiskuntatutkimukseen sekä ns. todellisen maailman tutkimisiin erotuksena laboratorio-olosuhteissa tapahtuvalle tut- kimukselle.

Kunnallispolitiikkaa ja johtamista koskevan tutkimuksen ajankohtaiset haasteet

Kunnallispolitiikan ja -johtamisen tutkimuksen haasteet liittyvät käynnissä olevaan yhteiskunnalliseen kehitykseen ja siinä erityisesti kuntien yhteiskun- nallisessa roolissa, toiminnan edellytyksissä ja hallinnan mahdollisuuksissa tapahtuneisiin ja tapahtumassa oleviin muutoksiin. Nämä näkyvät tällä

hetkellä kunnallishallinnon murroksena. Soveltavana tieteenalana kunnallispolitiikan olisi kyettävä tuottamaan sellaista tietoa, jolla autetaan kuntia kehittämään muutoksen hallinnan edellyttämiä välineitä ja strategista kapasiteettia tässä murroksessa. Toisaalta tutkimukseen tulee kuitenkin aina olla lähtökohdiltaan kriittistä. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kunnallispoliittisen tutkimuksen tehtävänä ei ole pönkittää olemassaolevia rakenteita tai toimintatapoja, joskaan se ei saa myöskään olla niitä itsetarkoituksellisesti muuttamassa.

Murroksen moottorina on siis yhtäältä kuntien tehtävissä ja toisaalta toiminnan edellytyksissä viimeisten vuosikymmenien aikana tapahtunut muutos. Ensiksikin kuntien palvelutehtävät ovat jatkuvasti laajentuneet. Kun kansalaisille on syntynyt uusia palvelutarpeita ja näihin on pyritty vastaamaan, on palvelujen järjestämistä vastuu tyypillisesti tullut kuntien tehtäväksi. Vastaavasti myös kuntien aluekehitystehtävä on laajentunut siten, että kunnat kantavat yhä suuremman vastuun alueellisen kehityksen aikaansaamisesta. Kuntien tehtävät ovat tänä päivänä aivan toiset kuin hyvinvointivaltion rakentamisen aikakaudella.

Toiseksi murrosta aikaansaavat kuntien toimintaedellytyksissä tapahtuvat todelliset ja ennakoitavat muutokset. Kuntien toiminta ja strategiat muotoutuvat tilanteessa, jossa vaikuttavat yhtä aikaa niin menneisyyden, nykyisyyden kuin tulevaisuudenkin dynamiikat. Tietyt menneisyyden tapahtumat, esimerkiksi 1990-luvulla toteutetut hallinnonuudistukset, luovat lähtökohtia kuntien toiminnalle. Kuitenkin kunnat joutuvat strategioissaan myös jo huomioimaan tulevaisuudessa odotettavissa olevia tapahtumia, esimerkiksi väestön ikärakenteesta tapahtuvan muutoksen tai työvoiman saatavuudessa tapahtuvan muutoksen.

Yleisellä tasolla haasteita aiheuttavat sellaiset suuret kehityspiirteet kuin globalisaatio ja kansainvälistyminen, tietoyhteiskuntakehitys, Euroopan Unionin piirissä tapahtuva kehitys (erityisesti Unionin laajeneminen sekä talouspolitiikan harmonisoiminen) sekä kansalaisten arvojen ja tarpeiden muutokset. Myös väestönkehityksellä, sekä muuttoliikkeellä että ikärakenteen muutoksilla on suuri vaikutus kuntien kykyyn hoitaa tehtäviään. Kansallisella tasolla kuntien toimintaan vaikuttavat voimakkaimmin valtion

toimet, joista 1990-luvulla tärkeimpiä olivat kunnallishallinnon uudistukset, aluepolitiikan uudistukset sekä valtion rahoitusvastuun vähentyminen kuntien tuottamista palveluista. Nykyisin keskeisin on kunta- ja palvelurakennemuutos.

Kolmanneksi, kuntien toiminnan luonne on muuttunut siten että valtion yksityiskohtaisesta normi- ja resurssiohjauksesta ollaan siirrytty yhä suurempaan autonomiaan ja itseohjautuvuuteen. Kunnallishallinnon institutionaalisen kontekstin on luonut 1980-luvun lopulla liikkeelle lähtenyt radikaali hallinnon uudistusaalto, jonka seurauksena kunnallishallinnossa voidaan puhua itseohjautuvasta kunnallishallinnosta, jossa toimintaa kuvaa entistä suurempi vapaus ja vastuu omasta menestyksestä. Kunnat ovat omillaan, riippuvaisia omista toimenpiteistään ja johtamisen onnistumisesta.

Kun tehtävät ovat laajentuneet, toimintaedellytykset muuttuneet ja itseohjautuvuus lisääntynyt, seurauksena on kuntien murros. Tätä murrosta – kunnallishallinnon kuohuntaa – luonnehtivat sellaiset piirteet kuin voimakkaat kunnallispoliittiset ristiriitatilanteet, uusien toimintatapojen etsiminen, alueellinen uudelleenorganisointumisen ja eriytyvä kehitys. Ristiriidat näkyvät julkisuudessa lisääntyvinä kunnallispoliittisina ongelmina, luottamuspulana ja osallistumisaktiivisuuden ailahteluna. Uusia toimintatapoja ovat etenkin kuntien ja järjestöjen sekä kuntien ja yritysten yhteistyö palvelujen järjestämisessä, yhteispalvelu, yhtiöittäminen ja liikelaitostaminen. Nämä ovat usein sidoksissa kuntajohtamisen hallitsevan paradigman muutokseen, jota on tarkemmin käsitelty jo edellä kuntien johtamista koskevassa luvussa. Alueellinen uudelleenorganisointumisen näkyy seudullisena yhteistyönä ja kuntaliitoksina, jonka seurauksena alue- ja paikallishallinnon rajat muokkautuvat koko ajan uusiksi. Eriytyvä kehitys puolestaan ilmenee kaksijakoisena kehitystrendinä, jossa toisilla kunnilla menee entistä paremmin samaan aikaan kun monet muut kunnat painiskelevat entistä suurempien ongelmien kanssa. Eriytyvä kehitys samoin kuin alueellinen uudelleenorganisointumisen ovat suoria seurauksia vallan ja vastuun hajauttamisesta, koska paikallinen kehitys on entistä enemmän sidoksissa kuntayhteisöjen henkisiin ja aineellisiin resursseihin ja niiden käyttöön.

Yleisellä tasolla kunnallispolitiikan ja -johtamisen tutkimuksessa on tärkeää suunnata *huomio kunnallishallinnon käynnissä olevaan murrokseen, murrosta aikaansaaviin tekijöihin, sen ilmenemismuotoihin ja seurauksiin ja ennen kaikkea hallintaan*. Yksityiskohtaisemmalla tasolla esille voidaan nostaa seuraavia murroksen liittyviä tärkeimpiä tutkimuksellisia haasteita:

- 1) Kuntajohtaminen, sen hallitsevan paradigman dysfunktiot ja nousemassa oleva paradigma (yhteisön johtamisen kysymykset)
- 2) Paikalliset hallintasuhteet (local governance)
- 3) Alueellinen uudelleenorganisointuminen ja siinä erityisesti kuntien välinen yhteistyö ja kuntafuusiot
- 4) Palvelujen ja osallistumisen uudet organisointitavat, erityisesti sähköinen hallinto
- 5) Kuntien eriytyvä kehitys; siihen liittyvät erityiset ongelmat ja niiden hallinta

Kuntajohtaminen, sen hallitsevan paradigman dysfunktiot (häiriötekijät) ja nousemassa oleva uusi johtamisparadigma (yhteisön johtamisen kysymykset)

Kunnallispolitiikkaa koskevassa tutkimuksessa on toistaiseksi kosketeltu suhteellisen vähän uuden julkisjohtamisen ongelmakohtia. Byrokraattisen johtamisen dysfunktioita on aikanaan käsitelty runsaasti. On luontevaa olettaa, että myös uudella julkisjohtamisella on omat häiriötekijänsä. Ne ovat vain jääneet toistaiseksi vähemmälle huomiolle. Osittain tämä johtuu siitä, että uuden julkisen johtamisen mukaisesta hallinnosta ei ole ollut riittävästi kokemuksia. Yksittäisistä toimintamalleista, kuten tulosjohtamisesta tai sopimusohjauksesta (ks. Sihvonen 2006), on toki jo tehty runsaasti tutkimusta. Kokonaisvaltaista tutkimusta, jossa paradigman mukaisia hallintokäytäntöjä ja niiden ongelmia olisi arvioitu, ei kuitenkaan Suomessa ole olemassa. Onkin luultavaa, että tutkimusta tullaan jatkossa suuntaamaan yhä enemmän siihen, mitkä ovat tärkeimmät uuden julkisen johtamisen mukaisen hallintotavan ja -kulttuurin dysfunktiot; toisin sanoen mitä odotta-

mattomia vaikutuksia uudella julkisella johtamisella voidaan nähdä olevan ja mitä nämä merkitsevät (esim. Meklin 2006).

Häiriötekijöiden tunnistamisen ohella olisi kuitenkin kyettävä jo kiinnittämään huomiota tulevaisuuteen, eli etsimään uutta kuntajohtamisen paradigmaa, joka syrjäyttää uuden julkisjohtamisen. Kansainvälisessä tieteellisessä keskustelussa ”governance” on usein nostettu tällaiseksi paradigmaksi. Kuten edellä on todettu, governance on kuitenkin kiinnostunut enemmän organisaation suhteista muihin organisaatioihin kuin organisaatioiden sisäisiin tekijöihin. Kuntajohtamisen tulevan paradigman olisi katettava myös kuntaorganisaation sisäisiä toimintamalleja, jotta voitaisiin puhua *kuntajohtamisen paradigmasta*. Lähtökohtana voisi olla kunnan näkeminen laajemmassa yhteisöllisessä ja alueellisessa kontekstissa, jossa johtamisen olennaisin tavoite on mobilisoida yhteisön elinvoiman aktiviteetteja.

Paikalliset hallintasuhteet (local governance)

Organisaatioteoriassa kiinnostus on yhä enemmän siirtynyt organisaatioiden sisäisistä prosesseista niiden välisten suhteiden tarkasteluun. Vastaava siirtyminen on nähtävissä myös kunnallispolitiikkaa ja -johtamista koskevassa tutkimuksessa, mistä kertoo tämänkin kirjan suuntautuminen juuri näihin kysymyksiin. Sen lisäksi, mitä tapahtuu kuntien sisällä, ollaan yhä enemmän kiinnittämässä huomiota siihen mitä tapahtuu kuntien välisissä suhteissa ja kuntien suhteissa muihin organisaatioihin. Organisaatioiden väliset verkostot ovat useasta näkökulmasta kiinnostava tutkimuskohde, koska monet julkiset palvelut ja elinkeinopoliittinen kehitystyö tuotetaan sellaisten organisaatioiden välisten verkostojen kautta, joihin saattaa kuulua julkisia, yksityisiä ja kolmannen sektorin organisaatioita.

Kunnat ovat aina jossakin määrin toimineet osana verkostoa, jossa on ollut mukana myös muita organisaatioita. Tähän saakka kunnat ovat kuitenkin voineet toimia suhteellisen riippumattomasti muista keskittyen lähinnä oman organisaationsa asioihin. Tässä suhteessa tilanne on viime aikoina alkanut muuttua.

Teoreettisina välineinä hallintasuhteiden tutkimuksessa on usein esitetty sellaisia malleja kuin verkostoteoriaa ja verkostojohdantamista, metodisena näihin liittyvää verkostanalyysiä. Kaikki nämä ovat kuitenkin toistaiseksi melko kehittymättömiä. Empiirisen tutkimuksen ja verkostoteorian hedelmällisellä tavalla yhdistävät tutkimukset ovat vielä melko harvinaisia.

Alueellinen uudelleenorganisointumisen ja siinä erityisesti kuntien välinen yhteistyö ja kuntafuusiot

Alueellista uudelleenorganisointumista on käsitelty luvussa maakunta- ja seutuhallintoa koskevassa luvussa. Sillä tarkoitetaan kunnista liikkeelle lähtevää uudelleenorganisointumista, jonka seurauksena erilaiset hallinnolliset rajat muuttuvat tai niiden merkitys vähenee. Suurempi itseohjautuvuus johtaa verkostojen rakentamiseen sekä kilpailu- ja yhteistyösuhteiden korostumiseen. Hallinnon suhteita ja policy-prosesseja määrittävät enemmän horisontaaliset kuin vertikaaliset suhteet. Uudet koalitiot muokkaavat uusiksi olemassaolevia hallinnollisia rakenteita.

Millaisin hallinnollisin rakentein kunnat tulevaisuudessa toimivat? Mikä on tai mikä tulisi olla maakunnan, seutukunnan ja kunnan välinen työnjako? Mitä vaikutuksia on kuntafuusioilla ja -liitoksilla? Miten alueellinen uudelleenorganisointumisen etenee, miten sitä tulisi hallita ja miten vältetään uudelleenorganisointumisen prosessiin liittyvät kielteiset sivuvaikutukset kuten kuntien työyhteisöjen ongelmatilanteet? Nämä ovat eräitä alueellisen uudelleenorganisointumisen tärkeimpiä tutkimuksellisia kysymyksiä.

Kuntien yhteistyön osalta esimerkiksi demokratian ja osallistumisen näkökulmasta tarvittaisiin tietoa siitä, miten kuntien välinen yhteistyö ja siihen liittyvät uudet seudulliset päätöksenteko- ja johtamistavat vaikuttavat kansanvaltaisuuden toteutumiseen Suomen kunnallishallinnossa. Mikä on poliittisesti valittujen luottamushenkilöiden mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon seudullisissa elimissä ja miten palveluiden seudullinen järjestäminen muuttaa kuntalaisten mahdollisuuksia olla osallisina palveluiden kehittämisessä.

Palvelujen ja osallistumisen uudet organisointitavat, erityisesti sähköinen hallinto

Yhteiskunnallisen kehityksen ja hallinnon muutosten seurauksena syntynyt itseohjautuvampi kunta vahvistaa rooliaan kehittäjänä. Kun keskushallinto on hellittänyt otettaan, kunnilla ei ole ollut muuta mahdollisuutta kuin etsiä uusia menetelmiä ja toimintatapoja, joiden kautta voitaisiin selviytyä ja kehittää toimintaa.

Palvelujen ja osallistumisen uusia toimintatapoja ovat esimerkiksi toimintojen ulkoistaminen ja yksityistäminen ja toteuttaminen yhdessä vapaaehtoissektorin kanssa. Monissa kunnissa kehitellään yhteispalvelua yhdessä valtionhallinnon, kolmannen sektorin ja seurakuntien kanssa. Erilaisien projektien ja ohjelmien määrä kasvaa jatkuvasti, standardit ja sähköinen asiointi yleistyvät palveluissa, arvioinneista on tulossa yhä merkittävämpi osa päivittäistä hallintotapaa, uusia suoran osallistumisen ja vaikuttamisen tapoja kehitellään niin tietoverkkojen avulla kuin hallinnollisten reformienkin kautta.

Eräs kiinnostavimmista uusista organisointitavoista on sähköinen hallinto. Sähköisellä hallinnolla väljästi määritellen tarkoitetaan niitä julkisen hallinnon palveluja ja prosesseja, joiden hyödyntämisessä tieto- ja viestintäteknologia on keskeisessä roolissa. Sähköisen hallinnon on nähty sisältävän monia ja enimmäkseen myönteisinä pidettäviä vaikutuksia yhteiskuntien poliittisten järjestelmien ja julkisen hallinnon kehittymisen kannalta. Tietotekniikan ja tietoverkkojen avulla on ajateltu mm. voitavan tehostaa työsuorituksia, vähentää kustannuksia, vähentää rutiininomaisia työtehtäviä ja parantaa kansalaisille tarjottavien palvelujen laatua. Laajakatseisissa visioissa sähköisen hallinnon merkitys on yleensä yhdistetty nimenomaan niiden tarjoamaan mahdollisuuteen supistaa ajan ja paikan merkitystä erilaisten toimintojen kannalta. Tästä näkökulmasta uuden teknologian hyödyntäminen kuntien palveluissa ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksissa liittyy yleisesti julkisten palvelujen kehittämiseen niiden joustavuuden ja saatavuuden osalta sekä erityisesti alueellisen tasa-arvon edistämiseen yhteiskunnassa.

Yhteiskunnan tasapainoinen kehitys murroksessa edellyttää tutkimusta ja tietoa niistä monista vaikutuksista, joita tällaisilla uusilla innovaatioilla väistämättä on. Tutkittava on esimerkiksi, mikä on virtuaalihallinnon merkitys kuntien organisaatioiden ja työntekijöiden kannalta, millaisia muutoksia sähköinen hallinto edellyttää tai mahdollistaa hallinnon rakenteissa (ks. esim. Toivanen 2006) tai miten palvelut vaikuttavat kuntalaisten tas-arvoon, vaikuttamismahdollisuuksiin ja osallistumisaktiivisuuteen.

Eriytyvä kehitys; siihen liittyvät erityiset ongelmat ja niiden hallinta

1990-luvun loppupuolelta lähtien kunnissa on ollut käynnissä eriytyvä kehitys. Pääpiirteissään tämä näkyy siten, että osalla kunnista kehitys on hyvin myönteistä; väestönkehitys on positiivinen, kunnissa toimii yrityksiä, jotka tarjoavat kuntalaisille hyvin palkattuja työpaikkoja ja kunnilla on mahdollisuus ylläpitää hyviä palveluja sekä investoida uusiin rakentamiskohteisiin. Toisilla kunnilla taas kehityskierre on ollut negatiivinen ja johtanut tilanteeseen, jossa kunnilla on suuria vaikeuksia lakisääteisten palveluidenkin järjestämisessä.

Eriytymiskehityksen eteneminen ei ole vielä laajemmin pakottanut arvioimaan uudelleen nykyisiä politiikka- ja johtamiskäytäntöjä. Se ei myöskään ole murtanut vallalla olevia ajattelutapoja valtion, kuntien ja yksilön suhteesta. Murroksen jatkuminen edellyttää kuitenkin ennemmin tai myöhemmin voimakkaita toimenpiteitä, jos valtiollisen ajattelumme peruskivenä oleva kansalaisten yhdenvertaisuus halutaan turvata.

Kunnallispolitiikan tutkimuksen eräänä tehtävänä on kuntien erilaisten tilanteiden, resurssien ja mahdollisuuksien sekä eri tavoin organisoituvan alueellisen ja paikallisen toiminnan merkityksien tutkiminen. Kunnilla on liikkumavaraa nykyisessäkin kuntien murroksessa, joskin tämä liikkumavara vaihtelee suuresti eri kuntien välillä. Kysymys on siitä, miten tämä liikkumavara muotoutuu ja ilmenee, ja mitkä ovat sen erilaiset vaikutukset. Keskeinen kysymys on myös, mitä edellä kuvattu kehitys merkitsee hyvinvointiyhteiskunnalle, kunnille hyvinvointipalveluiden järjestäjinä ja kuntalaisille.

Lähteet

- Meklin, Pentti (2006) Tehokkuutta etsimässä – hierarkioiden ja markkinoiden näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Teoksessa: Kuntarakenteita etsimässä. Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteen uudistustarpeista ja -mahdollisuuksista. Tampere.
- Niiniluoto, Ilkka (1980) Johdatus tieteenfilosofiaan. Käsitteen ja teorianmuodostus. Keuruu.
- Sihvonen, Maarit (2006) Neuvottelujen kautta toimeenpanoon. Acta Universitatis Tamperensis 1154. Tampere.
- Toivanen, Mia (2006) Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen kunnissa. Acta Universitatis Tamperensis 1156. Tampere.

5.3. Kunnallistalouden tutkimus

Julkisen sektorin osuus on ollut merkittävä suomalaisen yhteiskunnan hyvinvointikehityksessä, jonka on mahdollistanut suotuisa kansantalouden kasvu. Julkisen sektorin sisällä kuntien tehtävä hyvinvointipalvelujen takaajana on kasvanut, kun valtio on menneinä vuosikymmeninä siirtänyt kunnille runsaasti palvelujen järjestämis- ja rahoittamisvastuuta. Tästä on seurannut se, että kuntien talous on laajentunut julkisen sektorin sisällä. Verorahoitettujen sektorin kasvun rajoittamispyrkimyksistä ja jopa supistamispyrkimyksistä huolimatta kuntien merkitys hyvinvointiyhteiskunnan kehittäjänä ja ylläpitäjänä on ratkaisevan keskeinen. Tästä syystä on tärkeää, että kuntien taloutta hoidetaan hyvin ja tämä edellyttää kuntataloudesta, sekä reaalityaloudesta että rahataloudesta, ajantasaista ja monipuolista tutkimusta. Kunnallistalouden tutkimuksen tarve lisääntyy koko ajan, vaikka talouden tutkimusta on harjoitettu muutamista näkökulmista vuosikymmenien ajan (Näsi 1996). Kunnallistalouden kasvun lisäksi tutkimuksen tarvetta tuovat tyydytettävien tarpeiden lisääntyminen ja painotusten muuttuminen (esim. erikoissairaanhoido, vanhustenhoito), kuntien toimintaympäristön muutos (esim. kaupungistuminen) ja nopeasti muuttuvat toimintamallit (esim. kuntien välinen yhteistyö).

Kunnallistalouden tutkimus pyrkii eri muodoissa kuvaamaan, selittämään ja ennustamaan talouden perusongelmiin pohjautuvia ilmiöitä. Talouden hoidon arkipäivän ongelmat kytkeytyvät läheisesti tai kaukaisesti talouden perusongelmaan, niukkuuteen eli siihen, että tarpeita on aina voimavarojen enemmän. Tämä ongelma odottaa ratkaisuaan myös kuntien jokapäiväisessä päätöksenteossa. Kunnallistalouden tutkimus pyrkii auttamaan tämän ongelman hallinnassa muun muassa

- tuottamalla malleja voimavarojen allokointia varten ja arvioimalla niiden toimivuutta (esim. tulosohtausmallit)
- kehittämällä tehokkaampia toimintamuotoja (esim. kuntien välinen yhteistoiminta)

- selvittämällä rahoituksen riittävyttä ja rahoitusjärjestelmien kannustavuutta
- rakentamalla laskentajärjestelmiä kustannusten selvittämiseksi
- tekemällä laskelmia eri toimenpiteiden vaikutuksista (esim. sairaanhoidon vaikuttavuus)

Kunnallistalouden tutkimuksen aluetta ja sisältöä voidaan kuvata ensiksikin rajaamalla sen suhdetta muihin tieteenaloihin ja toiseksi tunnistamalla erilaisia tutkimustyyppisiä kunnallistalouden tutkimuksessa.

Kunnallistalouden tutkimus tieteiden kentässä

Kunnallistalouden tutkimuksella on paljon yhteistä edellä esiteltyjen *kunnallisoikeuden* ja *kunnallispolitiikan* kanssa. Kaikissa niissä kohteena on demokraattiaan perustuvan itsehallinnollisen toimijan eli kunnan toiminta, mutta oppiaineet käsittelevät niitä eri näkökulmista. Näillä oppiaineilla on paljon yhteistä nimenomaan kohteensa kautta, mutta niissä ovat omat korostukset. Kunnallispolitiikan keskeinen näkökulma on johtaminen monimutkaisessa poliittis-hallinnollisessa ympäristössä. Kunnallisoikeuden näkökulmana ovat ne pelinsäännöt, erilaiset säädökset, joilla johtaminen tapahtuu.

Talouden perustoiminta on *reaalitalous*, joka on tuotannontekijöiden käyttämistä palvelujen aikaansaamiseksi ja palvelujen käyttöä tarpeiden tyydyttämiseksi. Raha toimii reaalitalouden vaihdon välineenä ja arvon mittana. Talouden peruskysymyksiä käsiteltiin laajemmin edellä luvussa 1.5.

Kunnallistalouden, kunnallispolitiikan ja kunnallisoikeuden suhteita voidaan vielä kuvata seuraavasti. Kunnallistalouden ytimenä on siis kunnan reaalitalous, eri tavoin järjestetty palvelutuotanto ja sen rahoitus. Kunnan johtamisessa (kunnallispolitiikka) keskeinen tehtävä on johtaa tätä palvelutuotantoa ja rahoitusta. Kunnan johtamista harjoitetaan vahvistettujen pelinsääntöjen, lakien ja muiden säädösten (kunnallisoikeus) mukaan. Rajat oppiaineiden välillä eivät ole tarkat ja samaa ilmiötä saatetaan käsitellä

kaikissa oppiaineissa. Kunnallistaloudessa on esimerkiksi kehitetty teoriaa eli käsitteitä ja ajattelutapoja kunnan budjetista ja budjetoinnista (ks. esim. edellä luku 1.5. tulosohjauksen mallit). Lainsäädännössä sitten säädetään, mitä budjetointitapaa kunnissa sovelletaan (Kuntalaki 65 §).

Kunnallistalouden tutkimus on myös osa muuta taloustieteellistä tutkimusta. Kunnat ovat osa kansantaloutta ja julkista taloutta. Tästä syntyvät yhtymäkohdat *kansantaloustieteeseen* ja sen haaroihin. Toisaalta kunnat ovat organisaatioyksiköjä, mistä seuraa yhtymäkohtia *liiketaloustieteen tai laitosten taloustieteen* kanssa. Yhtymäkohdat näkyvät siinä, että kunnallistalous käyträä kansantaloustieteen ja liiketaloustieteen kehittämiä käsitteitä ja tutkimusotteita. Käytännön kunnallistalouden hoitaminen on myös lähentynyt viime vuosina yritysten johtamista. Merkilliepentavaa onkin se, että kansainvälisesti kunnallistaloutta tutkitaan monissa yliopistoissa ja laitoksissa jonkin muun tieteenhaaran osana. Useimmiten kunnallistalouden asioita tutkitaan kansantaloustieteen tai liiketaloustieteen parissa.

Kunnallistalouden tutkimuksen luokittelua

Kunnallistalouden tutkimuksessa tehdään perustutkimusta ja soveltavaa tutkimusta. *Perustutkimuksen* kohteena on tunnistaa ja kehittää pysyväisluoteisia teorioita ja ajattelumalleja, joiden avulla voidaan hahmottaa talouden ilmiöitä eri tilanteissa ja eri aikaväleillä. Tutkimuksen tuloksena syntyy välineitä, joilla voidaan tehdä muuta tutkimusta. *Soveltava tutkimus* on luoteeltaan enemmän tiettyyn konkreettiseen tilanteeseen kohdistuvaa tutkimusta, jossa selvitetään, miten asia tai ilmiö on tuossa tilanteessa.

Suomessa kunnallistalouden tutkimuksen pääpaino on ollut vahvasti soveltavan tutkimuksen puolella. Kunnallistalouden perustutkimusta on Suomessa tehty melko vähän. Kunnallistalouden tutkimuksessa ja käytännössä sovelletusta teoriasta on huomattava osa syntynyt yleisten taloustieteiden tutkimuksissa. Kunnallistalouden tutkimus käyttää esimerkiksi yleisiä taloustieteen teorioita ja käsitteitä kuten allokaatioteoria, laskentatoimen mittausteoria, budjetointiteoria ja kustannusteoria. Nämä usein tarjoavat

kin hyvät välineet lähestyä kuntataloutta, mutta useilla käsitteillä saattaa on erilainen merkitys kunnissa kuin muissa organisaatioissa. Kuntatalouden ilmiöt tarvitsevat myös käsitteitä, joita ei käytetä markkinataloudessa.

Soveltavan tutkimuksen tuloksilla odotetaan olevan käyttöä välittömästi tai lähitulevaisuudessa. Soveltavasta tutkimuksesta ovat esimerkkinä muun muassa

- muuttoliiketutkimukset (Helin ym. 1998 ja Kallio ym. 2001),
- kuntien vuotuisista talousarvioista ja tilinpäätöksistä tehdyt analyysit,
- valtion toimenpiteiden vaikutusta käsittelevät tutkimukset,
- kuntien elinkeinotoiminnan rahoitukseen liittyvät arviointitutkimukset ja
- erilaisten laskentajärjestelmien tai mallien kehittäminen.

Kunnallistalouden tutkimusta voidaan jäsentää kohteensa mukaan neljään ryhmään: Kunta paikallistaloudellisena toimijana, kuntakonsernin talous ja talousjohtaminen, fiskaalinen federalismi ja valtio–kunta-suhde ja eri sektorien vaikuttavuustutkimukset.

Kunta toimijana paikallistaloudessa (local public economics)

Paikallistalouden toimijana käsittelevä tutkimus tarkastelee kuntaa elinkeinoelämän edistäjänä, verkostotoimijana ja kokonaisuudessaan alueen generaattorina. Tämän alueen tutkimus soveltaa pääasiassa kansantaloustieteen käyttämiä kysymyksenasetteluja ja menetelmiä. Paikallistalouden linjalta on viime vuosina tehty muutamia väitöskirjatasoisia tutkimuksia, joissa kunta on joko keskeisessä tai sivuroolissa.

Suomalainen itsehallinnollinen kunta on vahva paikallinen toimija, joka luo edellytyksiä alueensa elinkeinotoiminnalle. Kuntaa tarkastellaan paikallisena toimijana, joka vaikuttaa oman alueensa toimintaan, mutta on myös osa laajempaa kokonaisuutta eli osa aluetaloutta, julkista taloutta ja koko kansantaloutta. Muutosta tapahtuu kaikilla näillä tasoilla. Kaupungistu-

minen on viime vuosina kasvanut *kaupunkitalouden* tutkimusta (urban economics, urban public finance). Tyypillisiä tutkimuskohteita ovat kasvavien kaupunkien toimintojen sijoittaminen, vetovoimaisuustekijät tai elämisen kokonaiskustannukset kaupungeissa (esim. Laakso 1997).

Viime vuosina ovat Suomessa lisääntyneet pyrkimykset muodostaa peruskuntia suurempia *seutukuntia ja alueita*. Tämä on lisännyt selvästi aluetalouteen kohdistuvaa tutkimusta. Tärkeitä kohteita ovat muun muassa taloudellisen kehityksen selittäminen (esim. Kauppinen ja Karhu 2002) ja kuntien sisäinen ja kuntien välinen muuttoliike (Kallio ym. 2001).

Kiinnostava alue on myös kunnan *elinkeinopolitiikan* vaikutusten selvittäminen (esim. Pirkola 1997). Kunnat pyrkivät lisäämään aktiivisuutta elinkeinoelämässä ja panostavat tälle alueelle. Vaikutuksia voidaan ennakoida tai selvittää jälkikäteen muun muassa kustannus-hyötyanalyysin avulla. Menetelmällisesti paikallistalouden linjalla käytetään tavallisimmin kvantitatiivisen tutkimuksen aineistoja ja menetelmiä.

Kuntakonsernin talous ja talousjohtaminen

Keskeisen lähestymistavan kunnallistaloudelliseen tutkimukseen tuo se, että kunta on itsenäinen talousyksikkö ja erilaisista osayksiköistä koostuva konserni. Kuntakonsernin tutkimukseen kuuluu se alue, jossa kuntaa tarkastellaan ensisijaisesti verovaroilla toimivana palvelujen tuottajana ja järjestäjänä. Tällä suunnalla keskeiset tutkimuksen painoalueet liittyvät kunnan talouden ohjaamiseen ja talouden mittaamiseen.

Kuntien talouden ohjaus on muuttunut viime vuosikymmenellä varsin paljon OECD-maissa laajalti läpikäydyn New Public Management -reformin suuntaviivojen ja kuntalaisia (365/1995) hyväksytyjen periaatteiden mukaisesti. Ensiksikin kun aiemmin vallalla oli ajatus, että kunta tuottaa palvelut pääasiassa oman organisaationsa puitteissa, nyt kuntaa ei käsitetä enää palvelun tuottajaksi vaan järjestäjäksi (KuntaL 2 §). Kunta on vastuussa siitä, että kuntalaiset saavat ne palvelut, jotka heille lain mukaan kuuluvat. Sillä, kuka nämä palvelut käytännössä tuottaa tai miten ne tuotetaan, ei

enää nykyisin ole monessakaan tapauksessa merkitystä. Tämä kehityssuunta on merkinnyt sitä, että kunnat ovat yhä enenevässä määrin alkaneet pohtia palvelujen vaihtoehtoisia tuottamistapoja ja organisaatiomuotoja. Kunta voi järjestää palvelut perinteisten virastoyksiköiden lisäksi liikelaitoksien, kuntayhtymien, osakeyhtiöiden ja säätiöiden avulla. Kunnat ovat myös viime vuosina lisänneet ostopalvelujen käyttöä. Niinikään kunnat ovat ulkoistaneet eräiden palvelujen tuotannon. Tämä muutos on luonut tarvetta erilaisten yksikköjen tuloksellisuuden ja ohjauksen tutkimukseen.

Kunnan talouden ohjaus on myös muuttunut resurssiohjauksesta tulosohjauksen suuntaan. Kuntien talouden keskeinen ohjauksen väline, talousarvio on muuttunut tulosbudjettityypiseksi. Kun voimavarat eivät riitä kaikkeen, budjettipäätöksessä tehdään valintoja, kyse on siis priorisoinnista. Talouden ohjauksen suunnalla tarkastellaan budjetointiin, taloussuunnitteluun, tarkastukseen ja arviointiin liittyviä asioita. Tutkimuksen kohteena ovat myös uudentyypiset ohjausmallit kuten sopimusohjaus, tilaaja-tuottajamallit, kehysohjaus ja palvelusetelit sekä kuntien liiketoimintaan ja yksityistämiseen liittyvät asiat. Kaikki nämä muutokset tuovat runsaasti uusia tutkittavia aiheita. Viime vuosina kunnan talouden ohjausta on tutkittu muun muassa vallankäytön näkökulmasta (Hannu Tuittu 1994), ohjausjärjestelmän (Alpo Karila 1998) ja taloudellisen päätösvallan jakautumisen näkökulmasta (Sakari Möttönen 1998).

Kunnan johtamiseen tarvitaan informaatiota kunnan taloudesta ja tätä tuottaa kunnan laskentatoimi. Usein laskentatoimi määritellään *mittaamiseksi*, jossa sen teoreettiset juuret ovat. Toimiva laskentatoimi on erityisen tärkeä, koska kunnan johtamisessa tarvitaan tarkkoja tietoja muun muassa edullisempien vaihtoehtojen kustannuksista, kustannusvaikutuksista, kunnan vuotuisen tulorahoituksen riittävydestä tai investointien rahoitustarpeesta.

Kunnat siirtyivät vuoden 1997 alusta lähtien käyttämään soveltuvin osin markkinasektorille alun perin tarkoitettua kirjanpitolakia, jonka tuotama tieto tarjoaa uusia mahdollisuuksia kuntien tilinpäätösanalyysiin. Tilinpäätöstiedoista on mahdollista laskea erilaisia tunnuslukuja, jotka kuvaavat kunnan talouden tasapainoa, tulojen ja menojen rakennetta sekä

kunnan vakavaraisuutta ja rahoitus- tai järjestelyvaraa. *Rahoituksen laskentatoimeen* (financial accounting) ollaan luomassa kansainvälisiä standardeja. Kaiken kaikkiaan rahoituksen laskentatoimi antaa kuvaa siitä, ”meneekö kunnilla taloudellisesti hyvin”. Aineistoina käytetään ensisijaisesti kirjanpidon tuottamaa tietoa. Taloutta kuvaavista mittareista ja tunnusluvuista on tehty joukko tutkimuksia, mutta yrityssektoriin verrattuna tietämys on vielä vaatimatonta. Tältä suunnalta on viime vuosikymmenellä tehty vain kaksi väitöskirjaa (Helin 1991 ja Kotonen 2000). 1990-luvulla on tehty muutamia ehdotuksia kuntatalouden tilan analysoimiseksi, esim. Hoikka ym. (1999).

Johdon laskentatoimen (management accounting) puolella keskeistä on kunnan reaali-prosessin eli toimintaprosessin tuloksellisuuden selvittäminen päätöksentekoa varten. Kunnan rahaprosessin puolelta laskettu, kirjanpidon osoittama tulos voi olla hyvä eli kunnalla menee hyvin, mutta reaali-prosessin aikaansaannos ei samanaikaisesti ole välttämättä hyvä. Silloin ”kuntalaisilla ei mene hyvin” eli kuntalaiset eivät saa hyvää vastiketta verorahoilleen. (Helin et al. 1996.) Kunnallistaloudessa onkin aivan ensisijaista tarkastella yhdessä raha- ja reaali-prosessia. Johdon laskentatoimen puoli käsittelee reaali-prosessin asioita vaikkakin ensisijaisesti rahamitoilla. Sen osa-alueita ovat perinteinen kustannuslaskenta, toimintolaskenta, henkilöstölaskenta ja ympäristölaskenta. Johdon laskentatoimen alueella tehdään myös vertailulaskelmia toimintojen vaihtoehtoisten järjestämistapojen edullisuudesta tai investointien kannattavuudesta ja ajoituksesta.

Fiskaalinen federalismi – valtio–kunta-suhde

Kolmanneksi linjaksi voidaan erottaa kunta–valtio-suhdetta käsittelevä taloudellinen tutkimus, jonka ytimen muodostaa valtion ja kuntien välinen tehtävien- ja rahoituksen jako. Näitä kysymyksiä tarkastelee erityisesti *fiskaaliseksi federalismiksi* kutsuttu tutkimusalue. Fiskaalisen federalismin teorian peruskysymyksiä ovat muun muassa millaisia ja minkä kokoisia julkisen sektorin tasojen tulisi olla, mitkä olisivat niille sopivat tehtävät ja miten

ne tulisi rahoittaa. Edelleen, miten eri tasojen menojen ja tulojen erotuksena syntyvät fiscaaliset vajeet ovat katettavissa erilaisilla tulonsiirtomekanismeilla kuten valtionosuusjärjestelmillä ja muilla alueellisten tuloerojen tasausmekanismeilla. Kuntien taloutta osana koko julkistaloutta koskettavat myös musgravelaisen julkistalousoopin julkisen vallan tehtävät, allokaatio-, tulonjako- ja stabilisaatiotehtävä. Miten nämä jaetaan eri hallinnontasojen kesken?

Valtio–kunta-suhdetta on käsitteleviä väitöskirjoja on tehty muutamia (Oulasvirta 1996 ja Laasanen 1999).

Palvelusektoreiden vaikuttavuustutkimus

Kuntien käytännössä hoitamia tehtäviä taloustieteessä tutkivat eri sektoreihin erikoistuneet tieteenhaarat, koulutuksen taloustiede (economics of education), terveystaloustiede (health economics), sosiaalitaloustiede (social economics), asumisen taloustiede (housing economics), kulttuurin taloustiede (economics of culture) ja ympäristötaloustiede (economic of environment). Kaikki nämä sektorit toimivat talouden lakien alaisena. Kunnalliset päätöksentekijät joutuvat allokoimaan voimavarat näiden sektoreiden kesken. Silloin on tärkeätä tietää, millaisen vastikkeen uhratut varat tuottavat kullakin sektorilla. Aikaisemmin tutkimuksissa painotus oli näiden sektoreiden suoritteiden taloudellisuuden (economy) ja tuottavuuden (efficiency) tutkimuksessa. Viime vuosina yhä enemmän tutkimus on kohdistunut sektoreiden vaikuttavuusproblematiikkaan (effectiveness), toisin sanoen siihen, millaisia vaikutuksia aikaansaaduilla suoritteilla on kuntalaisten elämään ja miten ne edistävät hyvinvointia.

Kaikkien tässä mainittujen sektoreiden ongelmat ovat ajankohtaisia, mutta erityisesti terveystaloustieteen tulokset ovat käyneet tärkeiksi viime vuosina kun sairaanhoidon menot ovat pyrkineet kasvamaan voimakkaasti. Tämä suunta tarjoaa monenlaisia tutkimusmahdollisuuksia erilaisilla tutkimusotteilla.

Kunnallistalouden tutkimusotteista

Edellä esiteltyjä tutkimuskohteita tutkimuksessa lähestytään erilaisilla tutkimusotteilla. Tutkimusotteella tarkoitetaan tässä kokonaisuutta, joka muodostuu siitä, miten tutkimuksessa asetetaan tutkimustehtävä, millaisella aineistolla ja menetelmällä tutkimus toteutetaan ja minkä luonteisia tutkimustulokset ovat. Eri tieteenalat tutkivat samoja perusilmiöitä, mutta erilaisilla aineistoilla ja menetelmillä.

Tieteenfilosofian tasolla tyypillisesti kunnallistalouden tutkimus painottuu *positivistiseen* suuntaan, jossa etsitään säännönmukaisuuksia ja selityksiä ilmiöille. Tutkimusaineistona ja -menetelmänä käytetään suurehkoja tilastollisia aineistoja tai vain loogista päättelyä. Kunnallistaloudelle ei ole vieras myöskään *hermeneuttinen* tutkimus, jonka tarkoitus on lisätä ymmärtämystä ilmiöistä eli saada ilmiöille hahmo.

Kunnallistalouden tutkimuksissa osa on tehty laajoilla *kvantitatiivisilla* tilastoaineistoilla ja -menetelmillä. Kunnista kerätään yleistä tilastointia varten paljon tilastoja, jotka kuvaavat monipuolisesti kuntien taloutta ja sen kehitystä. Tilastoja analysoimalla voidaan kuvata tai selittää talouden ilmiöitä ja mahdollisesti myös pyrkiä ennustamaan tulevaa kehitystä. Ennustusten tekemiseen olevan tiedon perusteella liittyy monia epävarmuustekijöitä, vaikka usein korostetaankin tulevaisuuden tutkimuksen tärkeyttä.

Tutkimus voi olla *case-tutkimus*, jossa voidaan käyttää erilaisia tiedonhankintamenetelmiä, haastatteluja, kyselyjä ja taloushallintoa käsittelevää kirjallista aineistoa. Case-tutkimuksella voidaan hakea syvällisempää ymmärrystä jostakin ilmiöistä, josta ei oikein tiedetä millainen tuo ilmiö on. Case-tutkimus voi kytkeytyä laajemmalla aineistolla tehtävään tutkimukseen siten, että ensivaiheessa tehdään case-tutkimus, jotta saadaan riittävästi ymmärrystä laajemman tutkimuksen tekemiseksi tai jälkikäteen siten, että syvennetään ymmärrystä laajemmasta tutkimuksesta esiinnousseista asioista.

Kunnallistaloutta on tutkittu myös selvittämällä talouden toimijoiden käyttäytymistä ja ajatuksia kokoamalla tietoja *kyselyillä*. Vaikka haastattelut eivät ole kovin yleinen kunnan talouden tutkimusmenetelmä, on tutkimusta mahdollista tehdä ja on tehty myös *haastattelumenetelmillä*.

Kunnallistaloudelle tyypillinen tutkimusote on *mallien rakentaminen ja testaaminen*. Tyypillistä tämä on perustutkimuksessa, jossa rakennetaan uusia käsitteitä ja niiden välisiä suhteita. Malleja voidaan rakentaa eri tarkoituksiin. Aluetaloudessa malli voi koskea vaikka alueen taloudellisen kasvun selittämistä. Malleja tehdään myös soveltavassa tutkimuksessa, mistä esimerkkeinä ovat suoritteiden hinnoittelumalli tai kustannuslaskentamalli. Tähän tutkimusotteeseen kuuluu itse mallin rakentaminen ja sen toimivuuden testaaminen eri tavoilla.

Kunnallistaloudelliset tutkimuksen tulevaisuuden haasteet

Tämän hetken arvion mukaan kunnallistalouden tutkimuksen tarve voimistuu huomattavasti tulevaisuudessa. Kun tarpeet kasvavat voimavaroja nopeammin, on valintoja tehtäessä entistä tarkemmin tiedettävä mihin voimavarat pitää kohdentaa parhaan vastikkeen saamiseksi. Tutkimuksen tarve lisääntyy todennäköisesti kaikilla edellä esiteltyillä alueilla, mutta erityisesti vaikuttavuusvertailuilla on tulevaisuudessa suuri tarve. Valintoja tehtäessä päättäjien on selvitettävä toimenpiteiden vaikutukset entistä perusteellisemmin sekä asiakkaisiin että laajemmin yhteiskuntaan. Kuntien lisääntyvä seutuyhteistyö luo tarvetta tutkia erilaisten vaihtoehtojen edullisuutta ja kustannusten jakamista osapuolten kesken. Kaiken kaikkiaan kunnallistalouden tutkimuksella on edessään suuria ja kiinnostavia haasteita.

Lähteet

- Helin, Heikki (1991) *Isäntä vai renki? Kunnallistaloudellinen liikkumavapaus ja valtiollinen sääteily*. Suomen Kaupunkiliitto. Helsinki.
- Helin, Heikki, Laakso, Seppo, Lankinen, Markku ja Susiluoto, Ilkka (1998) *Muuttoliike ja kunnat. Kunnallisan kehittämissäätiö*. Helsinki.
- Helin, Heikki, Hyypiä, Markku ja Lankinen, Markku (1996) *Erilaiset kunnat. Kustannuserojen taustat. Kunnallisan kehittämissäätiö*. Helsinki.
- Hoikka, Paavo, Kallio, Olavi, Laesterä, Eero ja Meklin, Pentti (1999) *Kunnan rahoitusvara ja järjestelyvara – kunnan talouden kehityksen ennakointimalli*. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere.
- Kallio, Olavi, Meklin, Pentti, Siitonen, Pentti ja Martikainen Juha-Pekka (2001) *Muuttoliike ja kuntatalous*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. 2001.
- Karila, Alpo (1998) *Kuntien talouden ohjaus ja sen muutos. Perinteisestä politiikasta rinnakkaisten ohjausjärjestelmien kokonaisuuteen*. Suomen Kuntaliitto.
- Kauppinen, Mikko ja Karhu, Veli (2002) *Kasautuva alueellinen kasvu ja sen ohjausmahdollisuudet*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2002.
- Kotonen, Ulla (2000) *Rahavirta-analyysit, erityisesti kassavirtalaskelma, kunnan talouden ohjauksen välineenä*. Acta Universitatis Lappeenrantaensis 104.
- Laakso, Seppo (1997) *Urban Housing Prices and the Demand for Housing Characteristics*. ETLA, Helsinki.
- Laasanen, Juhani (1999) *Valtioaputasoitus*. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Möttönen, Sakari (1997) *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja vi-ranhaltijoiden välisessä suhteessa*. Suomen Kuntaliitto.
- Näsi, Salme (1996) *Kunnallisen laskentatoimen, tilinpäätösraportoinnin ja tilivelvollisuuden kehitys 1920-luvulta nykypäivään*. Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 3/1996.
- Oulasvirta, Lasse (1996) *Kuntien valtionapujärjestelmä*. Tampereen yliopisto.
- Pirkola, Hannu (1997) *Kuntien yritystuet: kustannus-hyötytarkastelu suorien yritystukien vaikutuksista kuntien talouteen*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Tuittu, Hannu (1994) *Eliitti, valta ja budjetti*. Tampere.

LIITE 1

Kuntalaki (365/95)

1 luku**Yleiset säännökset****1 §****Kuntien itsehallinto**

Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Valtuustosta samoin kuin kansanäänestyksestä ja asukkaiden oikeudesta muuten osallistua ja vaikuttaa kunnan hallintoon säädetään jäljempänä.

Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan.

2 §**Kunnan tehtävät**

Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.

3 §**Säännösten soveltaminen**

Kunnan hallinnossa noudatetaan tätä lakia, jollei lailla toisin säädetä. (1.2.2002/81)

Sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään kuntien yhteistoiminnan muodosta, asianomaisten kuntien perustama kuntayhtymä voi hoitaa lailla kunnalle tai kuntien yhteisesti hoidettaviksi säädettyjä tehtäviä. Samoin voidaan sopia, että tällaisista tehtävistä huolehtii toinen kunta tai toisten kuntien perustama kuntayhtymä.

4 §**Kunnan jäsen**

Kunnan jäsen on:

- 1) henkilö, jonka kotikuntalaisissa (201/94) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on (kunnan asukas);
- 2) yhteisö, laitos ja säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa; sekä
- 3) se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa.

5 §**Kunnan nimi**

(19.12.1997/1198) Kunnan nimen muuttamisesta päättää valtuusto. Ennen päätöksen tekemistä asiasta on hankittava Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen lausunto. Nimen muuttamisesta on viipymättä ilmoitettava asianomaiselle ministeriölle.

Kunta voi käyttää nimitystä kaupunki, kun se katsoo täyttävänsä kaupunkimaiselle yhdyskunnalle asetettavat vaatimukset.

6 §**Kunnanvaakuna**

Kunnalla voi olla valtuuston hyväksymä kunnanvaakuna. Ennen vaakunan hyväksymistä kunnan on hankittava kansallisarkiston lausunto.

Vaakunan käyttöä valvoo kunnanhallitus tai johtosäännössä määrätty kunnan muu viranomainen.

7 §**Järjestyssääntö**

Valtuusto voi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi hyväksyä järjestyssääntöjä, joiden rikkomisesta (järjestyssääntörikkomus) voidaan tuomita sakkoon sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään.

Ennen järjestyssäännön hyväksymistä tai muuttamista kunnan on hankittava lääninhallituksen lausunto. Järjestyssääntörikkomuksesta tuomittua sakkoa ei saa muuntaa vankeusrangaistukseksi.

8 §**Valtion ja kunnan suhde**

Sisäasiainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa.

Lääninhallitus voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallishallinnon ja -talouden asioita sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä, josta säädetään asetuksella.

2 luku**Valtuusto****9 §****Kunnallisvaalit**

Valtuuston jäsenet ja varajäsenet (valtuutetut ja varavaltuutetut) valitaan kunnallisvaaleissa vaalivuotta seuraaviksi neljäksi kalenterivuodeksi.

Kunnallisvaalit toimitetaan välittöminä, salaisina ja suhteellisina. Kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus.

Kunnallisvaalien ja muiden kuin varsinaisten kunnallisvaalien toimittamisesta säädetään kunnallisvaalilaissa (361/72).

10 §**Valtuutettujen lukumäärä**

Valtuutettuja valitaan kunnan asukasluvun mukaan seuraavasti:

<i>Asukasluku</i>	<i>Valtuutettujen luku</i>
enintään 2 000	17
2 001– 4 000	21
4 001–8 000	27
8 001–15 000	35
15 001–30 000	43
30 001–60 000	51
60 001–120 000	59
120 001–250 000	67
250 001–400 000	75
yli 400 000	85

(22.12.1995/1647) Kunnassa, jonka asukasluku on enintään 2 000, valtuusto voi vaalivuoden kesäkuun loppuun mennessä päättää valittavaksi valtuutettuja pienemmänkin parittoman lukumäärän kuin 17, ei kuitenkaan vähempää kuin 13. Lukumäärän muutoksista on viipymättä ilmoitettava sisäasiainministeriölle.

(22.12.1995/1647) Tässä pykälässä säädetty asukasluku määräytyy väestötietolaissa (507/93) tarkoitetussa väestötietojärjestelmässä vaalivuoden toukokuun 31 päivän päättyessä olevien tietojen mukaan.

11 §

Varavaltuutetut

Valtuutetuille valitaan varavaltuutettuja jokaisen kunnallisvaaleissa esiintyneen vaaliliiton, puolueen ja yhteislistan ensimmäisistä valitsematta jääneistä ehdokkaista sama määrä kuin valtuutettuja, kuitenkin vähintään kaksi. Yhteislistan ulkopuolella olleen valitsijayhdistyksen ehdokkaana valitulla valtuutetulla ei ole varavaltuutettua.

Jos valtuutetun on todettu menettäneen vaalikelpoisuutensa, hänet on vapautettu toimestaan tai hän on kuollut, valtuuston puheenjohtaja kutsuu hänen sijaansa jäljellä olevaksi toimikaudeksi asianomaisen vaaliliiton, puolueen tai yhteislistan järjestyksessä ensimmäisen varavaltuutetun.

12 §

Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat

Valtuusto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia toimikautekseen, jollei valtuusto ole päättänyt lyhyemmästä toimikaudesta. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat valitaan samassa vaalitoimituksessa.

13 §

Valtuuston tehtävät

Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta.

Valtuuston tulee:

- 1) päättää toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista;
- 2) päättää hallinnon järjestämisen perusteista;
- 3) päättää talouden, rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteista sekä hyväksyä talousarvio;
(1.2.2002/81)
- 4) päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista;
- 5) päättää kunnan liikelaitokselle asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista;
- 6) päättää takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta;

- 7) valita jäsenet kunnan toimielimiin, jollei jäljempänä toisin säädetä;
- 8) päättää luottamushenkilöiden taloudellisten etuuskien perusteista;
- 9) valita tilintarkastajat;
- 10) hyväksyä tilinpäätös ja päättää vastuuvapaudesta; sekä
- 11) päättää muista valtuuston päätettäviksi säädettyistä ja määrättyistä asioista.

14 §

Toimivallan siirtäminen

Valtuusto voi johtosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Toimivaltaa ei kuitenkaan saa siirtää asioissa, joista valtuuston on tässä tai muussa laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan päätettävä.

Valtuusto voi johtosäännössä antaa kunnan muulle 1 momentissa mainitulle viranomaiselle oikeuden siirtää sille siirrettyä toimivaltaa edelleen. Toimivalta sellaisessa asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä, voidaan siirtää vain toimielimelle.

15 §

Valtuuston työjärjestys

Valtuuston hyväksymässä työjärjestyksessä tai muussa johtosäännössä annetaan määräyksiä valtuuston toiminnasta, varavaltuutetun kutsumisesta valtuutetun tilalle, valtuutetun aloitteen käsittelystä ja valtuutettujen valtuustotyöskentelyä varten muodostamista valtuustoryhmistä.

15 a § (1.2.2002/81)

Kokouksen johtaminen ja valtuutettujen puheenvuorot

Puheenjohtaja johtaa asioiden käsittelyä ja pitää huolta järjestyksestä valtuuston kokouksessa. Mikäli valtuutettu käytöksellään häiritsee kokouksen kulkua, puheenjohtajan tulee kehottaa valtuutettua käyttäytymään asianmukaisesti. Jos valtuutettu ei noudata kehotusta, puheenjohtaja voi määrätä valtuutetun poistettavaksi. Jos syntyy epäjärjestys, puheenjohtajan on keskeytettävä tai lopetettava kokous.

Valtuutetulla on puheoikeus käsiteltävänä olevassa asiassa. Valtuutetun on puhuessaan pysyttävä asiassa. Jos valtuutettu puheessaan poikkeaa asiasta, puheenjohtajan on kehotettava häntä palaamaan asiaan. Jos valtuutettu ei noudata kehotusta, puheenjohtaja voi kieltää häntä jatkamasta puhetta. Jos valtuutettu ilmeisen tarpeettomasti pitkittää puhettaan, puheenjohtaja voi asiasta huomautettuaan kieltää häntä jatkamasta puhettaan.

Valtuuston työjärjestyksessä tai muussa johtosäännössä voidaan antaa kokouksen kulun turvaamiseksi tarpeellisia määräyksiä valtuutettujen puheenvuorojen pituudesta yksittäisissä asioissa.

3 luku

Kunnan muu hallinto

16 §

Hallinnon järjestäminen ja johtosäännöt

Kunta päättää hallintonsa järjestämisestä tässä laissa säädetyllä tavalla. Hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä.

Kaksikielisessä kunnassa asetetaan opetustoimen hallintoon erillinen toimielin kumpaakin kieliryhmää varten taikka yhteinen toimielin, joka jakautuu kieliryhmiä varten jaostoihin. Toimielimen tai jaoston jäsenet on valittava asianomaiseen kieliryhmään kuuluvista henkilöistä.

17 §

Kunnan toimielimet

Kunnan toimielimiä ovat valtuuston lisäksi kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat.

Valtuusto asettaa kunnanhallituksen sekä 71 §:ssä tarkoitetun tarkastuslautakunnan.

Valtuusto voi lisäksi asettaa:

- 1) kunnanhallituksen alaisena toimivia lautakuntia pysyväisluonteisten tehtävien hoitamista varten; sekä
- 2) johtokuntia liike- tai muun laitoksen taikka tehtävän hoitamista varten.

Kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan jaostosta on soveltuvin osin voimassa, mitä asianomaisesta toimielimestä säädetään.

Kunnanhallitus ja valtuuston päätöksen nojalla muukin toimielin voi asettaa toimikuntia määrätyn tehtävän hoitamista varten.

18 §

Toimielinten kokoonpano

Valtuusto voi johtosäännössä määrätä, että kunnanhallitukseen ja nimettyyn lautakuntaan voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja.

Valtuusto voi päättää:

- 1) että muu toimielin kuin valtuusto valitsee johtokunnan jäsenet tai osan jäsenistä;
- 2) että johtokunnan jäsenet tai osa jäsenistä valitaan valtuuston määrittämien perusteiden mukaisesti kunnan asukkaiden, kunnan henkilöstön tai palvelujen käyttäjien esityksestä;
- 3) että kunnan osa-alueen asioita hoitamaan asetetun toimielimen jäsenet tai osa jäsenistä valitaan osa-alueen asukkaiden esityksestä ja että jäsenen asuinpaikan tulee olla asianomaisella osa-alueella; ja
- 4) että kaksikielisen kunnan muuhun kuin 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuun toimielimeen asetetaan jaosto kumpaakin kieliryhmää varten. Jaoston jäsenet on valittava asianomaiseen kieliryhmään kuuluvista henkilöistä.

Jaoston jäsenenä voi olla myös toimielimen varajäsen. Valtuusto voi päättää, että jaoston jäseneksi, ei kuitenkaan puheenjohtajaksi, voidaan valita muitakin kuin toimielimen jäseniä ja varajäseniä.

Toimielinten jäsenille valitaan henkilökohtaiset varajäsenet, joista on soveltuvin osin voimassa, mitä varsinaisista jäsenistä säädetään.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta toimielimen jäseniä valittaessa säädetään erikseen.

19 §

Toimielimen jäsenten toimikausi ja valitseminen

Toimielimen jäsenet valitaan valtuuston toimikaudeksi, jollei valtuusto ole päättänyt lyhyemmästä toimikaudesta tai jäljempänä toisin säädetä. Toimielimen valitessa jaoston jäsenet toimikaudesta päättää asianomainen toimielin. Edellä 17 §:n 5 momentissa tarkoitetut toimikunnat asetetaan enintään kunnanhallituksen tai muun momentissa tarkoitetun toimielimen toimikaudeksi.

Kunnanhallituksen, tarkastuslautakunnan ja muiden lautakuntien jäsenet valitaan tammikuussa pidettävässä valtuuston kokouksessa.

20 §

Toimielimen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat

Valtuusto tai muu valinnan suorittava toimielin valitsee jäseniksi valituista toimielimen puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia. Heidät valitaan samassa vaalitoimituksessa.

21 §

Luottamushenkilöiden erottaminen kesken toimikauden

Valtuusto voi erottaa kunnan, kuntayhtymän tai kuntien yhteiseen toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottamispäätös koskee kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä.

Asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai jos vähintään neljäsosa valtuutetuista on tehnyt sitä koskevan aloitteen. (1.2.2002/81)

22 §

Tilapäinen valiokunta

Valtuuston on asetettava keskuudestaan valiokunta valmistelemaan 21 §:ssä tarkoitettua luottamushenkilöiden erottamista koskevaa sekä 25 §:ssä tarkoitettua kunnanjohtajan irtisanomista tai muihin tehtäviin siirtämistä koskevaa asiaa. Valiokunta voidaan asettaa myös lausunnon antamista ja hallinnon tarkastamista varten.

23 §

Kunnanhallitus

Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus valvoo kunnan etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa.

Kunnanhallitus tai johtosäännössä määrätty kunnan muu viranomainen antaa tarvittaessa ohjeita kuntaa eri yhteisöjen, laitosten ja säätiöiden hallintoelimissä edustaville henkilöille kunnan kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin.

24 §

Kunnanjohtaja

Kunnassa on kunnanjohtaja, joka johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. Valtuusto valitsee kunnanjohtajan toistaiseksi tai määräajaksi.

Valtuuston toimikaudeksi valittu kunnanjohtaja voidaan valita kunnanhallituksen puheenjohtajaksi. Tällaisen kunnanjohtajan vaali toimitetaan ennen kunnanhallituksen vaalia ja hänen toimikautensa jatkuu siihen saakka, kunnes uusi kunnanjohtaja on valittu.

Jollei kunnanjohtajan vaalissa kukaan ole saanut yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Tässä vaalissa eniten ääniä saanut tulee valituksi.

Kunnanjohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

25 §

Kunnanjohtajan irtisanominen tai siirtäminen muihin tehtäviin

Valtuusto voi irtisanoa kunnanjohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen.

Asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai jos vähintään neljäsosa valtuutetuista on tehnyt sitä koskevan aloitteen. Asiaa valmisteltaessa kunnanjohtajalle on ilmoitettava, mihin luottamuksen menetys perustuu, ja varattava hänelle tilaisuus tulla kuulluksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitettun päätöksen tekemiseen vaaditaan, että sitä kannattaa kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista. Päätös voidaan panna heti täytäntöön. Samalla kunnanjohtaja voidaan vapauttaa tehtäviensä hoidosta.

4 luku

Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus

26 §

Äänioikeus ja äänestys-oikeus

(22.12.1995/1647) Äänioikeus kunnassa toimitettavissa kunnallisvaaleissa on Suomen sekä muun Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin ja Norjan kansalaisella, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja jonka kotikuntalaisa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on väestötietojärjestelmässä olevien tietojen mukaan 51. päivänä ennen vaalipäivää päivän päättyessä. Äänioikeus kunnallisvaaleissa on myös muulla edellä säädetyt edellytykset täyttävällä ulkomaalaisella, jos hänellä tuolloin on ollut kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan.

(22.12.1995/1647) Äänestys-oikeus neuvoo-antavassa kunnallisessa kansanäänestyksessä on Suomen sekä muun Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin ja Norjan kansalaisella, joka viimeistään äänestyspäivänä täyttää 18 vuotta ja jonka kotikuntalaisa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on väestötietojärjestelmässä olevien tietojen mukaan 51. päivänä ennen äänestyspäivää päivän päättyessä. Äänestys-oikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä on myös muulla edellä säädetyt ehdot täyttävällä ulkomaalaisella, jos hänellä tuolloin on ollut kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan. Äänestys-oikeus kunnan osa-aluetta koskevassa kansanäänestyksessä on vain henkilöillä, jonka asuinpaikka on asianomaisella kunnan osa-alueella.

27 §

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

- 1) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;
- 2) järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa;
- 3) tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia;
- 4) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;
- 5) järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa;
- 6) avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua; sekä
- 7) järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.

28 §

Aloiteoikeus

Kunnan asukkaalla on oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettujen toimenpiteet. Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettujen toimenpiteet.

Jos valtuuston toimivaltaan kuuluvassa asiassa aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista, asia on otettava valtuustossa käsiteltäväksi viimeistään kuuden kuukauden kuluessa asian vireilletulosta.

29 §**Tiedottaminen**

Kunnan on tiedotettava asukkaalleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaalle on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjiille. Milloin kunnan tehtävä on annettu yhteisön tai säätiön hoidettavaksi, kunnan on sopivin tavoin tiedotettava asukkaalleen yhteisön tai säätiön toiminnasta.

30 §**Kunnallinen kansanäänestys**

Valtuusto voi päättää, että kunnalle kuuluvasta asiasta toimitetaan kansanäänestys.

Kansanäänestys on neuvoo-antava.

Kansanäänestys voidaan toimittaa koko kuntaa tai jotakin kunnan osa-aluetta koskevana. Kunnan osa-alueena on tällöin yksi tai useampi kunnallisvaalilaisa tarkoitettu äänestysalue.

Kaikilla äänestysoukeutetuilla on yhtäläinen äänestysoukeus. Äänestys on salainen. Menettelystä kunnallisessa kansanäänestyksessä säädetään erikseen.

31 §**Kansanäänestysalote**

Kansanäänestysaloteen voi tehdä vähintään viisi prosenttia ääniokeutetuista kunnan asukkaista.

Valtuuston on viipymättä päätettävä, toimitetaanko aloteessa tarkoitettu kansanäänestys.

5 luku**Luottamushenkilöt****32 §****Kunnan luottamushenkilöt**

Kunnan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsemat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Tehtävänsä perusteella kunnan toimielimen jäseneksi valittu kunnan viranhaltija tai työntekijä ei kuitenkaan ole kunnan luottamushenkilö.

Luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Luottamushenkilön tai henkilön, joka on ehdolla muuhun luottamustoimeen kuin valtuutetuksi, on valtuuston tai asianomaisen toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen vaalikelpoisuutensa tai esteellisyytensä arvioinnissa.

Kunnan valtion luottamustoimeen valitsemasta henkilöstä on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnan luottamushenkilöstä säädetään.

33 §**Yleinen vaalikelpoisuus**

Vaalikelpoinen kunnan luottamustoimeen on henkilö:

- 1) jonka kotikunta kyseinen kunta on;
- 2) jolla on jossakin kunnassa ääniokeus kunnallisvaaleissa sinä vuonna, jona valtuutetut valitaan tai vaali muuhun luottamustoimeen toimitetaan; ja

3) joka ei ole holhouksen alainen.

Ehdokkaaksi valtuustoon valitsemista varten voidaan asettaa vain henkilö, joka on antanut kirjallisen suostumuksensa valtuutetun toimen vastaanottamiseen.

34 §

Vaalikelpoisuus valtuustoon

Vaalikelpoinen valtuustoon ei ole:

- 1) valtion virkamies, joka hoitaa välittömästi kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä;
 - 2) kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka toimii kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä;
 - 3) kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuun kunnan palveluksessa olevaan henkilöön; eikä
 - 4) kuntayhtymän jäsenkunnan valtuuston osalta kuntayhtymän palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuun kunnan palveluksessa olevaan henkilöön.
- Edellä tarkoitettu palvelussuhteessa oleva on vaalikelpoinen valtuutetuksi, jos palvelussuhde päättyy ennen kuin valtuutettujen toimikausi alkaa.

35 §

Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen

Vaalikelpoinen kunnanhallitukseen on henkilö, joka on vaalikelpoinen valtuustoon, ei kuitenkaan:

- 1) kunnan keskushallinnossa kunnanhallituksen alaisena toimiva kunnan palveluksessa oleva henkilö;
- 2) kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka lautakunnan esittelijänä tai muuten vastaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelusta; eikä
- 3) henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle kunnanhallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa.

Henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisessa kunnassa huolehtivan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen puheenjohtaja ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Vaalikelpoinen ei myöskään ole henkilö, joka yhteisön neuvottelijana tai muussa vastaavassa ominaisuudessa vastaa edunvalvonnasta.

Enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on oltava muita kuin kunnan tai kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä.

36 §

Vaalikelpoisuus muihin toimielimiin

Vaalikelpoinen lautakuntaan on henkilö, joka on vaalikelpoinen valtuustoon, ei kuitenkaan:

- 1) asianomaisen lautakunnan alainen kunnan palveluksessa oleva henkilö;
- 2) henkilö, joka on asianomaisen lautakunnan tehtäväalueella toimivan, kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa; eikä
- 3) henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle asianomaisessa lautakunnassa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa. (1.2.2002/81)

Pääasiallisesti henkilöstöasioita hoitavaan toimielimeen sovelletaan, mitä 35 §:n 2 momentissa säädetään.

Johtokuntaan ja toimikuntaan voidaan valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan tai jonka kotikunta kunta ei ole.

37 §

Vaalikelpoisuuden menettäminen

Luottamushenkilön menettäessä vaalikelpoisuutensa on sen toimielimen, jonka valittava luottamushenkilö on, todettava luottamustoimi päättyneeksi. Valtuutetun osalta päätöksen tekee valtuusto. Päätös pannaan täytäntöön heti.

Luottamushenkilö ei menetä vaalikelpoisuuttaan toimielimeen, jos hänet otetaan väliaikaisesti enintään kuuden kuukauden ajaksi 34 tai 35 §:ssä taikka 36 §:n 1 momentissa tarkoitettuun palvelussuhteeseen.

Palvelussuhteen kestäessä hän ei kuitenkaan saa hoitaa luottamustoimiaan.

38 §

Kieltäytyminen ja ero

Luottamustoimesta on oikeus kieltäytyä, jos henkilö on täyttänyt 60 vuotta tai ollut samassa tai samaan toimielimeen kuuluvassa luottamustoimessa neljä lähinnä edellistä vuotta taikka ollut kunnallisessa luottamustoimessa yhteensä kahdeksan vuotta.

Luottamustoimesta voi kieltäytyä myös muusta pätevästä syystä. Kieltäytymisen hyväksymisestä päättää se toimielin, jonka valittava luottamushenkilö on. Valtuutetun ja varavaltuutetun osalta päätöksen tekee valtuusto.

Luottamustoimesta voi erota pätevästä syystä. Eron myöntämisestä päättää se toimielin, jonka valittava luottamushenkilö on. Valtuusto myöntää eron valtuutetulle ja varavaltuutetulle.

39 §

Luottamustoimen hoitaminen

Luottamushenkilö pysyy toimestaan sen ajan, joksi hänet on valittu, ja sen jälkeenkin siihen saakka, kunnes toimeen on valittu toinen. Kesken toimikautta avoimeksi tulleeseen luottamustoimeen on valittava jäljellä olevaksi toimikaudeksi uusi luottamushenkilö. Toimeen valitun luottamushenkilön on myös hoidettava tointaan siihen saakka, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu:

- 1) jos luottamushenkilövaalista tehdään valitus;
- 2) jos kieltäytymistä ei ole hyväksytty tai eroa ei ole myönnetty; tai
- 3) jos kunnanhallitus on 56 §:n nojalla jättänyt valtuuston vaalipäätöksen täytäntöön panematta.

40 §

Virheellinen menettely luottamustoimessa

Jos luottamushenkilön voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen toimestaan virkarikokseen tai muuten menetelleen siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, kunnanhallituksen on vaadittava asianomaiselta selitys sekä tarvittaessa ilmoitettava asiasta valtuustolle. Asiasta on viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos.

Valtuusto voi tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi pidättää luottamushenkilön toimestaan. Ennen valtuuston kokousta voi pidättämisestä väliaikaisesti päättää valtuuston puheenjohtaja. Pidättämiss päätös voidaan panna täytäntöön heti. (1.2.2002/81)

41 §

Rikollinen menettely luottamustoimen ulkopuolella

Jos luottamushenkilö on asetettu syytteeseen rikoksesta, jonka laatu tai tekotapa osoittaa, ettei hän voi toimia luottamustehtävässään sen edellyttämällä tavalla, valtuusto voi oikeudenkäynnin ajaksi pidättää hänet toimestaan. Pidättämiss päätös voidaan panna täytäntöön heti. (1.2.2002/81)

Jos luottamushenkilö vaalin toimittamisen jälkeen on lainvoimaisella päätöksellä tuomittu vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi, valtuusto voi erottaa hänet luottamustoimestaan. Päätös pannaan täytäntöön heti.

42 §

Palkkiot ja korvaukset

Luottamushenkilölle maksetaan:

- 1) kokouspalkkiota;
- 2) korvausta ansionmenetyksestä ja kustannuksista, joita luottamustoimen vuoksi aiheutuu sijaisen palkkaamisesta, lastenhoidon järjestämisestä tai muusta vastaavasta syystä; sekä
- 3) matkakustannusten korvausta ja päivärahaa.

Luottamushenkilölle voidaan myös maksaa palkkiota määräajalta sekä muita erillispalkkioita.

43 §

Tietojensaantioikeus

Luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita hän toimissaan pitää tarpeellisina, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

6 luku

Henkilöstö

44 §

Henkilöstön asema

Kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. Virkasuhteella tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa kunta on työnantajana ja viranhaltija työn suorittajana. Virka perustetaan kunnan viranomaistehtäviä varten. Työsopimussuhteesta on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään.

Viran perustamisesta ja viran lakkauttamisesta päättää valtuusto tai johtosäännössä määrätty kunnan muu toimielin.

(413/2000) 44 a §

Virantoimitusvelvollisuus

Viranhaltijan on suoritettava virkaan kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä.

Viranhaltijan on vältettävä kaikkea, mikä on ristiriidassa tasapuolisuuden tai hänen asemassaan olevalta viranhaltijalta kohtuuden mukaan vaadittavan menettelyn kanssa.

(413/2000) 44 b §

Viranhaltijan siirtäminen toiseen virkaan

Viranhaltija voidaan siirtää toiseen virkaan tai virkasuhteeseen, jos hänen asemansa vakinaisena, väliaikaisena tai tilapäisenä viran haltijana taikka pää- tai sivuviranhaltijana ei muutu ja perusteena on:

- 1) toiminnan tai tehtävien uudelleenjärjestelyyn liittyvä perusteltu syy ja hänen varsinainen palkkansa ei alene tai hän on antanut siirtoon suostumuksensa;
- 2) viranhaltijan työkyvyn alentuminen siten, että hän ei enää kykene suorittamaan asianmukaisesti virkatehtäviään tai siirtämisellä voidaan ehkäistä viranhaltijan työkyvyn alenemista tai edistää alentuneen työkyvyn palautumista; taikka
- 3) muu hyväksyttävä syy ja viranhaltija on antanut siirtämiseen suostumuksensa.

(Laki 413/2000 tuli voimaan 1.6.2000)

45 §**Virkasääntö**

Viranhaltijoiden palvelussuhteen ehdoista annetaan voimassa olevien säännösten ja virkaehtosopimusten lisäksi tarpeelliset määräykset virkasäännössä.

Virkasäännössä annetaan myös:

- 1) yleiset määräykset viranhaltijoiden ottamisesta; (28.6.1996/486)
- 2) määräykset kirjallisen varoituksen antamisesta viranhaltijalle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä; sekä
- 3) määräykset viranhaltijan palkka- ja muuta etua koskevan vaatimuksen käsittelystä.

46 §**Ulkomaalaisen kelpoisuus**

Kunnan palvelukseen voidaan ottaa muukin kuin Suomen kansalainen.

47 §**Virheellinen menettely virantoimituksessa ja virantoimituksesta pidättäminen**

Jos viranhaltijan voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen virassaan virkarikokseen tai muuten menetelleen siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, häneltä on vaadittava selitys sekä tarvittaessa ilmoitettava asiasta kunnanhallitukselle. Asiasta on viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos.

Kunnanhallitus voi tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi pidättää viranhaltijan virastaan. Kunnanjohtajan virasta pidättämisestä päättää valtuusto. Ennen valtuuston kokousta voi pidättämisestä väliaikaisesti päättää valtuuston puheenjohtaja.

Milloin viranhaltijan voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen rikokseen virantoimituksen ulkopuolella, hänet voidaan, noudattaen mitä 2 momentissa säädetään, pidättää tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi virantoimituksesta, jos asiassa ilmenneillä seikoilla voi olla vaikutusta viranhaltijan edellytyksiin hoitaa tehtävänsä.

Edellä 2 ja 3 momentissa tarkoitettu pidättämispäätös voidaan panna täytäntöön heti. (1.2.2002/81)

48 §**Yhteistoimintamenettely**

Työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta ja siinä noudatettavasta menettelystä voidaan sopia siten kuin kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen tekemisestä säädetään.

49 §

Virka- ja työehtosopimukset sekä eläketurva

Viranhaltijoiden ja työntekijöiden palkkauksen ja muiden palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta virka- ja työehtosopimuksilla sekä heidän eläketurvastaan säädetään erikseen.

7 luku**Kunnan hallintomenettely****50 §****Hallintosääntö**

Valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

- 1) toimielinten kokoontumisesta;
- 2) varajäsenten kutsumisesta;

- 3) toimielimen puheenjohtajan tehtävistä;
 - 4) kokouksen tilapäisestä puheenjohtajasta;
 - 5) kunnanhallituksen edustajan ja kunnanjohtajan läsnäolosta ja puheoikeudesta muiden toimielinten kokouksissa;
 - 6) muiden kuin jäsenten läsnäolosta ja puheoikeudesta toimielinten kokouksissa;
 - 7) esittelystä;
 - 8) pöytäkirjan laatimisesta, tarkastamisesta ja nähtävänä pitämisestä;
 - 9) asiakirjojen allekirjoittamisesta;
 - 10) asiakirjoista perittävistä lunastuksista;
 - 11) tiedottamisesta;
 - 12) menettelystä otettaessa asia ylemmän toimielimen käsiteltäväksi;
 - 13) kunnan taloudenhoidosta; sekä
 - 14) hallinnon ja talouden tarkastuksesta. Kaksikielisen kunnan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset siitä, miten kunnassa annetaan palvelut samanlaisin perustein eri kieliryhmiin kuuluville asukkaille.
- Hallintosäännössä voidaan myös määrätä, että 15 vuotta täytäneellä henkilöllä on läsnäolo- ja puheoikeus johtokunnan kokouksissa.

51 §

Asian ottaminen ylemmän toimielimen käsiteltäväksi

Kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja tai johtosäännössä määrätty kunnan viranhaltija voivat ottaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi asian, joka on tämän lain nojalla siirretty kunnanhallituksen alaisen viranomaisen tai kunnanhallituksen jaoston toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen.

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee vastaavasti lautakuntia, niiden puheenjohtajia tai johtosäännössä määrättyä kunnan viranhaltijaa asianomaisen lautakunnan alaisen viranomaisen tai lautakunnan jaoston toimivaltaan siirretyissä asioissa, jollei kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja tai 1 momentissa tarkoitettu johtosäännössä määrätty kunnan viranhaltija ole ilmoittanut asian ottamisesta kunnanhallituksen käsiteltäväksi.

Asia on otettava ylemmän toimielimen käsiteltäväksi viimeistään sen ajan kuluessa, jossa 89 §:ssä tarkoitettu oikaisuvaatimus päätöksestä on tehtävä.

Ylemmän toimielimen käsiteltäväksi ei saa kuitenkaan ottaa:

- 1) lain tai asetuksen mukaisia lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevia asioita; eikä
- 2) yksilöön kohdistuvia opetustoimen, terveydenhuollon tai sosiaalitoimen asioita.

52 §

Esteellisyys

Valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintomenettelylain (598/82) 10 §:n 2 momentissa tarkoitettua lähisukulaistaan tai lähisukulaiseen rinnastettavaa henkilöä. Milloin valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan, mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään.

Muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintomenettelylain 10 ja 11 §:ssä säädetään.

Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu palvelussuhde kuntaan ei kuitenkaan tee

luottamushenkilöä taikka viranhaltijaa tai työntekijää esteelliseksi asiassa, jossa kunta on asianosainen. Jos luottamushenkilö on palvelussuhteensa perusteella esitellyt tai muuten vastaavalla tavalla käsitellyt asiaa, hän on kuitenkin esteellinen.

(6.6.1997/544) Mitä hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetään liikelaitoksesta, ei sovelleta kunnan liikelaitokseen. Myöskään mainitun lain 10 §:n 1 momentin 5 a kohtaa ei sovelleta kunnassa.

Esteellisen henkilön on ilmoitettava esteellisyydestään.

53 § (1.2.2002/81)

Valtuustoasioiden valmistelu

Kunnanhallituksen on valmisteltava valtuustossa käsiteltävät asiat lukuun ottamatta asioita, jotka koskevat valtuuston toiminnan sisäistä järjestelyä taikka jotka 22 §:ssä tarkoitettu tilapäinen valiokunta tai 71 §:ssä tarkoitettu tarkastuslautakunta on valmistellut.

Tilapäisen valiokunnan on hankittava sen valmisteltaviin kuuluvissa asioissa kunnanhallituksen lausunto.

54 §

Valtuuston kokoontuminen

Valtuusto kokoontuu päättäminään aikoina ja myös silloin, kun valtuuston puheenjohtaja katsoo sen tarpeelliseksi.

Valtuusto on kutsuttava koolle myös kunnanhallituksen tai vähintään neljäosan valtuutetuista sitä pyytäessä ilmoittamansa asian käsitellyä varten. Tällainen asia on valmisteltava kiireellisesti.

Valtuuston kutsuu koolle puheenjohtaja, ja kokouksen avaa iältään vanhin läsnä oleva valtuutettu, joka johtaa puhetta, kunnes valtuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat on valittu. Kutsussa on ilmoitettava käsiteltävät asiat.

Kokouskutsu on lähetettävä vähintään neljä päivää ennen kokousta. Samassa ajassa on kokouksesta annettava yleisesti tieto siten kuin 64 §:ssä säädetään.

55 §

Valtuustossa käsiteltävät asiat

Valtuusto voi käsitellä asian, joka on mainittu kokouskutsussa ja joka on valmisteltu 53 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Jos asia on kiireellinen, valtuusto voi päättää ottaa asian käsiteltäväkseen, vaikka sitä ei ole mainittu kokouskutsussa. Jos asiaa ei ole valmisteltu, päätös asian ottamisesta käsiteltäväksi on tehtävä yksimielisesti.

56 §

Valtuuston päätösten laillisuuden valvonta

Jos kunnanhallitus katsoo, että valtuuston päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä taikka että valtuusto on ylittänyt toimivaltansa tai että päätös on muuten lainvastainen, kunnanhallituksen on jätettävä päätös täytäntöön panematta. Asia on viipymättä saatettava valtuuston uudelleen käsiteltäväksi.

(26.3.1999/435) Jos valtuusto pysyy päätöksessään, kunnanhallituksen on saatettava hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, onko täytäntöönpanolle laillisia esteitä. Hallinto-oikeus ei saa ratkaista asiaa ennen kuin valitusaika päätöksestä on kulunut. (26.3.1999/435 lain voimaantulo: 1.11.1999)

57 §**Kokouksen julkisuus**

(622/1999; voimaan 1.12.1999)Valtuuston kokoukset ovat julkisia, jollei kokouksessa käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi tai jollei valtuusto muuten painavan synn vuoksi jossakin asiassa toisin päättä.

Valtuuston suljetussa istunnossa esitetyt ja siinä käydystä keskustelusta laaditut asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jos niin laissa säädetään.

Muun toimielimen kuin valtuuston kokoukset ovat julkisia vain, jos niissä ei käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi, ja jos toimielin niin päättää.

58 §**Päätösvaltaisuus**

Valtuusto on päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa valtuutetuista on läsnä. Muu toimielin kuin valtuusto on päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet jäsenistä on läsnä.

59 §**Äänestys**

Jos toimielin on asiasta yksimielinen tai vastaehdotusta ei ole kannatettu, puheenjohtaja toteaa päätöksen. Muussa tapauksessa puheenjohtaja toteaa ehdotukset, joita ei kannatuksen puuttuessa oteta äänestettäväksi, ja ehdotukset, joista äänestetään. Puheenjohtaja saattaa toimielimen hyväksyttäväksi äänestystavan ja, jos äänestyksiä on toimitettava useampia, äänestysjärjestyksen sekä tekee äänestysesityksen siten, että vastaus "jaa" tai "ei" ilmaisee kannanoton ehdotukseen.

Äänestys toimitetaan avoimesti. Päätökseksi tulee ehdotus, joka on saanut eniten ääniä, tai äänten mennessä tasan ehdotus, jota puheenjohtaja on äänestänyt.

60 §**Vaali**

Vaalissa tulevat valituiksi se tai ne, jotka ovat saaneet eniten ääniä. Luottamushenkilöiden vaali toimitetaan suhteellisenä, jos sitä vaatii läsnä olevista toimielimen jäsenistä vähintään määrä, joka saadaan jakamalla läsnä olevien lukumäärä valittavien lukumäärällä lisätynä yhdellä. Jos osamääräksi tulee murtoluku, se korotetaan lähinnä ylempään kokonaislukuun.

Varajäsenet valitaan samassa vaalissa kuin varsinaiset jäsenet. Jos varajäsenet ovat henkilökohtaisia, ehdokkaat on hyväksyttävä ennen vaalia ja ehdokkaana tulee olla sekä varsinainen jäsen että tämän varajäsen. Jos varajäsenet eivät ole henkilökohtaisia, valituiksi tulevat varsinaisiksi jäseniksi valittujen jälkeen seuraavaksi eniten ääniä tai korkeimmat vertausluvut saaneet ehdokkaat.

Suhteellista vaalia toimitettaessa on noudatettava soveltuvin osin, mitä kunnallisvaaleista säädetään. Lisäksi valtuusto voi antaa määräyksiä vaalin toimittamisesta. Suhteellinen vaali ja vaadittaessa myös enemmistövaali on toimitettava suljetuin lipuin. Äänten mennessä tasan ratkaisee arpa.

61 §**Eriävä mielipide**

Päätöksentekoon osallistuneella, jos hän on tehnyt vastaehdotuksen tai äänestänyt päätöstä vastaan, sekä asian esittelijällä, jos päätös poikkeaa päätösehdotuksesta, on oikeus ilmoittaa päätöksestä eriävä mielipide. Ilmoitus on tehtävä heti, kun päätös on tehty. Ennen pöytäkirjan tarkastamista esitetyt kirjalliset perustelut liitetään pöytäkirjaan.

Päätöstä vastaan äänestänyt tai eriävän mielipiteen ilmoittanut ei ole vastuussa päätöksestä. Esittelijä on vastuussa hänen esittelystään tehdystä päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriävää mielipidettä.

62 §**Pöytäkirja**

Toimielimen kokouksesta pidetään pöytäkirjaa.

Luottamushenkilön ja viranhaltijan päätöksistä pidetään pöytäkirjaa, jollei se päätöksen luonteesta johdosta ole tarpeetonta.

63 §**Pöytäkirjan pitäminen nähtävänä**

Valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen yleisesti nähtävänä siten kuin siitä on ennakolta ilmoitettu. Muun viranomaisen pöytäkirja pidetään vastaavasti yleisesti nähtävänä, jos asianomainen viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi.

64 §**Kunnan ilmoitukset**

Kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne julkisten kuulutusten ilmoitustaululla sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla.

8 luku**Kunnan talous****65 §****Talousarvio ja -suunnitelma**

(353/2000) Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Sen hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (*suunnittelukausi*). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi.

(353/2000) Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarviossa ja -suunnitelmassa tai niiden hyväksymisen yhteydessä on päätettävä toimenpiteistä, joilla edellisen vuoden taseen osoittama alijäämä ja talousarvion laatimisvuonna kertyväksi arvioitu alijäämä suunnittelukaudella katetaan (*alijäämän kattamisvelvollisuus*).

Talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa brutto- tai nettomääräisenä.

Talousarviossa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa.

Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Siihen tehtävistä muutoksista päättää valtuusto.

(Laki 353/2000 tulee voimaan 1.1.2001 ja lakia sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2001 valmisteltaviin talousarvioihin ja -suunnitelmiin sekä vuodelta 2001 laadittaviin tilinpäätöksiin.)

66 §**Veroja koskevat päätökset**

Viimeistään talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on päätettävä kunnan tuloveroprosettista, kiinteistöveroprosesteista sekä muiden verojen perusteista.

67 §**Kirjanpito**

Kunnan kirjanpitovelvollisuudesta, kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä on sen lisäksi mitä tässä laissa säädetään, soveltuvin osin voimassa, mitä kirjanpitolaissa (655/73) säädetään. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja tämän lain 68–70 §:n soveltamisesta.

68 §**Tilinpäätös**

Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Kunnanhallituksen on laadittava tilikaudelta tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi sekä tilintarkastuksen jälkeen saatettava se valtuuston käsiteltäväksi kesäkuun loppuun mennessä.

(1.2.2002/81)

Tilinpäätökseen kuuluvat tuloslaskelma, tase ja niiden liitetiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus.

Kunnan, jolla on kirjanpitolaissa tarkoitetulla tavalla määräämisvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitase liitteineen. Konsernitaseen laadinnassa noudetaan soveltuvin osin kirjanpitolakia.

Tilinpäätöksen allekirjoittavat kunnanhallituksen jäsenet ja kunnanjohtaja.

69 §**Toimintakertomus**

Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan talouteen ja konsernitaseeseen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei ole tehtävä selkoa tuloslaskelmassa tai taseessa.

70 §**Tilikauden tuloksen käsittely**

Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tai sen antamisen yhteydessä tehtävä esitys tilikauden tuloksen käsittelyä sekä talouden tasapainottamista koskeviksi toimenpiteiksi.

9 luku**Hallinnon ja talouden tarkastus****71 §****Tarkastuslautakunta**

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja. Tarkastuslautakunnan on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet.

Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole:

- 1) kunnanhallituksen jäsen;
- 2) kunnanhallituksen jäsenen tai kunnanjohtajaan hallintomenettelylain 10 §:n 2 momentissa tarkoitetussa suhteessa oleva henkilö;
- 3) kuntaan tai kunnan määräämisvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön pysyväisluonteisessa palvelusuhteessa oleva henkilö; eikä
- 4) henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen.

72 §

Tilintarkastajat

Valtuusto valitsee toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastamista varten yhden tai useamman tilintarkastajan, joka toimii tehtävässään virkavastuulla. Tilintarkastajan tulee olla julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajalautakunnan hyväksymä henkilö (JHTT-tilintarkastaja) tai yhteisö (JHTT-yhteisö). Yhteisön on määrättävä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHTT-tilintarkastaja. Ellei tilintarkastajaksi valita yhteisöä ja tilintarkastajia valitaan vain yksi, on valittava vähintään yksi varatilintarkastaja. Varatilintarkastajaan sovelletaan, mitä tilintarkastajasta säädetään. Valtuusto voi erottaa tilintarkastajan toimestaan kesken toimikauden. Tilintarkastaja voi erota toimestaan kesken toimikauden ilmoittamalla siitä valtuustolle. JHTT-yhteisöstä säädetään erikseen.

Tilintarkastajalla on oltava edellytykset riippumattoman tilintarkastuksen toimittamiseen. Jos edellytykset riippumattomaan tarkastukseen puuttuvat, tilintarkastajan on kieltäydyttävä vastaanottamasta tehtävää tai luovuttava siitä.

Tilintarkastajana ei voi toimia henkilö, joka 71 §:n 3 momentin mukaan ei ole vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan. Tilintarkastajaksi voidaan kuitenkin valita henkilö, jonka kotikunta kunta ei ole.

73 §

Tilintarkastajien tehtävät

Tilintarkastajien on viimeistään toukokuun loppuun mennessä tarkastettava hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajien on tarkastettava:

- 1) onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti;
- 2) onko kunnan tilinpäätös ja konsernitase laadittu tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti sekä antavatko ne oikeat ja riittävät tiedot tilikauden toiminnasta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista;
- 3) ovatko valtionosuuksien perusteista ja käytöstä annetut tiedot oikeita; sekä
- 4) onko kunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti.

Tilintarkastajan tulee noudattaa valtuuston ja tarkastuslautakunnan antamia erityisiä ohjeita, mikäli ne eivät ole ristiriidassa lain, kunnan johtosääntöjen tai hyvän tilintarkastustavan kanssa.

Havaitsemistaan epäkohdista tilintarkastajien on ilmoitettava viipymättä tarkastuslautakunnalle ja tarvittaessa myös kunnanhallitukselle.

74 §

Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeus

(622/1999; voimaan 1.12.1999) Tarkastuslautakunnalla ja tilintarkastajalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita tarkastuslautakunta tai tilintarkastaja pitää tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi.

75 §

Tilintarkastuskertomus ja sen käsittely

Tilintarkastajien on annettava valtuustolle kultakin tilikaudelta kertomus, jossa esitetään tarkastuksen tulokset. Kertomuksessa on myös esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko toimielimen jäsenelle ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavalle viranhaltijalle (tilivelvollinen) myöntää vastuuvapaus.

Jos tilintarkastajat havaitsevat, että kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, tilintarkastuskertomuksessa on tehtävä asiasta tilivelvolliseen kohdistuva muistutus. Muistutusta ei voida kohdistaa valtuustoon.

Tarkastuslautakunnan on hankittava tilintarkastuskertomuksessa tehdystä muistutuksesta asianomaisen selitys sekä kunnanhallituksen lausunto. Valtuusto päättää toimenpiteistä, joihin tarkastuslautakunnan valmistelu, tilintarkastuskertomus ja siinä tehdyt muistutukset antavat aihetta. Hyväksyessään tilinpäätöksen valtuusto päättää vastuuvapaudesta tilivelvollisille.

10 luku

Kuntien yhteistoiminta

76 §

Yhteistoiminnan muodot

Kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä.

Kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta taikka että tehtävän hoitaa kuntayhtymä.

Kunnat voivat myös sopia, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi.

Kunnan velvollisuudesta kuuluu kuntayhtymään jollakin toimialalla ja määrättyä alueella säädetään erikseen.

77 §

Yhteinen toimielin

Kunnan hoitaessa sopimuksen nojalla tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta voidaan sopia, että ensiksi mainitun kunnan siihen toimielimeen, joka huolehtii tehtävästä, valitsevat osan jäsenistä asianomaiset muut kunnat.

Jäseninä toimielimessä voivat olla asianomaisten kuntien vastaavaan toimielimeen vaalikelpoiset henkilöt.

Toimielimen pöytäkirja on, milloin se asetetaan yleisesti nähtäväksi, pidettävä 63 §:n mukaisella tavalla nähtävänä kaikissa sopimukseen osallisissa kunnissa.

78 §

Kuntayhtymän perussopimus

Kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä sopimuksella (perussopimus).

Perussopimuksessa on mainittava kuntayhtymän nimi, kotipaikka, jäsenkunnat ja tehtävät. Kuntayhtymän nimessä tulee olla sana "kuntayhtymä".

Perussopimuksessa on sovitava:

- 1) tavasta, jolla kuntayhtymän päätöksenteko järjestetään;
- 2) kuntayhtymän toimielinten jäsenten tai yhtymäkokousedustajien lukumäärästä ja äänivallan perusteista;
- 3) mahdollisen yhtymäkokouksen tehtävistä ja toimivallasta;
- 4) siitä, mikä kuntayhtymän toimielin valvoo kuntayhtymän etua, edustaa kuntayhtymää ja tekee sen puolesta sopimukset sekä millä tavoin oikeudesta kuntayhtymän nimen kirjoittamiseen päätetään;
- 5) jäsenkuntien osuudesta kuntayhtymän varoihin ja vastuusta sen veloista sekä muista kuntayhtymän taloutta koskevista asioista;
- 6) kuntayhtymästä eroavan jäsenkunnan ja toimintaa jatkavien jäsenkuntien asemasta;
- 7) kuntayhtymän hallinnon ja talouden tarkastuksesta; sekä
- 8) siitä, miten kuntayhtymä puretaan ja loppuselvitys suoritetaan.

Perussopimuksessa voidaan myös sopia, että sopimuksessa määrätyissä asioissa päätöksen tekemiseen vaaditaan määräänemmistö.

Kuntayhtymän perustamisesta ja purkamisesta ilmoitetaan sen läänin lääninhallitukselle, jossa yhtymällä on kotipaikka. Perustamislomoitukseen on liitettävä jäljennös perussopimuksesta sekä sopimuksen hyväksymistä koskevista valtuustojen päätöksistä.

79 § (1.2.2002/81)

Perussopimuksen muuttaminen

Perussopimusta voidaan muuttaa, jos vähintään kaksi kolmannesta jäsenkunnista sitä kannattaa ja niiden asukasluku on vähintään puolet kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta.

Jos kunnan on lain mukaan oltava kuntayhtymän jäsen jollakin toimialalla ja määrätyllä alueella, jäsenkuntaa ei kuitenkaan voida ilman suostumustaan velvoittaa osallistumaan uusien vapaaehtoisten tehtävien hoitamiseen ja näistä aiheutuviin kustannuksiin.

80 §

Kuntayhtymän oikeustoimikelpoisuus

Kuntayhtymä voi hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä käyttää puhevaltaa tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa.

81 §

Kuntayhtymän toimielimet

Kuntayhtymän päätösvaltaa käyttävät jäsenkunnat yhtymäkokouksessa, tai päätösvaltaa käyttää perussopimuksessa määrätty jäsenkuntien valitsema toimielin.

Kuntayhtymällä voi olla myös muita perussopimuksen mukaisia toimielimiä.

Yhtymäkokous pidetään vähintään kaksi kertaa vuodessa. Yhtymäkokousedustajan valitsee jäsenkunnan kunnanhallitus tai valtuuston päättämä kunnan muu toimielin. Muiden kuin 1 momentissa tarkoitettujen toimielinten kokoonpano on sovitettava sellaiseksi, että se vastaa jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta kuntayhtymän alueella kunnallisvaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

82 §

Vaalikelpoisuus kuntayhtymän toimielimiin

Vaalikelpoinen kuntayhtymän toimielimiin on henkilö, joka 33 §:n mukaan on vaalikelpoinen kuntayhtymän jäsenkunnan luottamustoimeen. Vaalikelpoinen ei kuitenkaan ole 34 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu henkilö eikä samaan kuntayhtymään pysyväisuonteisessa palvelussuhteessa oleva henkilö.

Vaalikelpoinen muun kuin 81 §:n 1 momentissa tarkoitettun toimielimen jäseneksi ei ole myöskään henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle toimielimessä tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa.

Johtokuntaan ja toimikuntaan voidaan kuitenkin valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kuntayhtymän muihin toimielimiin tai jonka kotikunta ei ole kuntayhtymän jäsenkunta. (1.2.2002/81)

Perussopimuksessa voidaan sopia, että kuntayhtymän muun toimielimen kuin yhtymäkokouksen jäsenten ja varajäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja.

83 §**Kuntayhtymän rahoitus**

Kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, vastaavat jäsenkunnat siten kuin kuntien välisestä vastuunjaosta on perussopimuksessa sovittu.

84 §**Kuntayhtymästä eroaminen**

Jäsenkunta voi erota kuntayhtymästä. Jos muuta ei ole perussopimuksessa sovittu, eroaminen tapahtuu valtuutettujen toimikauden päättyessä jäsenkunnan ilmoitettua eroamisesta toimikauden päättymistä edeltävän kalenterivuoden loppuun mennessä.

85 §**Pöytäkirjan pitäminen nähtävänä kuntayhtymässä**

Kuntayhtymän 81 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimitilimen pöytäkirja siihen liitettynä valitusosoitukseen on tarkastamisen jälkeen pidettävä yleisesti nähtävänä. Ennen pöytäkirjan nähtävänä pitämistä siitä on lähetettävä jokaisen jäsenkunnan kunnanhallitukselle jäljennös. Jäsenkuntien ja niiden jäsenten katsotaan saaneen pöytäkirjassa mainituista päätöksistä tiedon sinä päivänä, jona pöytäkirja on asetettu nähtäväksi.

Kuntayhtymän muun viranomaisen pöytäkirja on pidettävä nähtävänä, jos 81 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin niin päättää tai asianomainen viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi.

86 §**Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä**

(353/2000) Kuntayhtymästä on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnasta säädetään 2, 3, 8, 12–18 §:ssä, 19 §:n 1 momentissa, 20–23, 27–29, 32, 33, 37–43 §:ssä sekä 6–9 luvussa lukuun ottamatta 65 §:n 2 momentissa säädettyä alijäämän kattamisvelvollisuutta. 8 §:n 2 momenttia ei kuitenkaan sovelleta 76 §:n 4 momentissa tarkoitettuun kuntayhtymään.

Yhtymäkokouksen julkisuudesta on voimassa, mitä valtuuston kokouksen julkisuudesta säädetään 57 §:n 1 momentissa. Yhtymäkokousedustajan esteellisyydestä on voimassa, mitä valtuutetun esteellisyydestä säädetään 52 §:n 1 momentissa.

Jos kuntayhtymällä on vain yksi toimielin, jäsenkunnat valitsevat tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajat sekä päättävät vastuuvapaudesta siten kuin perussopimuksessa sovitaan.

Edellä 76 §:n 4 momentissa tarkoitetun kuntayhtymän johtavan viranhaltijan irtisanomisesta tai siirtämisestä muihin tehtäviin on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnanjohtajasta säädetään 25 §:ssä. Päätöksen tekemiseen vaaditaan, että sitä kannattaa kaksi kolmasosaa kaikkien jäsenkuntien perussopimuksen mukaisesta yhteenlasketusta äänimäärästä. (15.1.1999/10)

86 a §**Maakunnan liiton toimielinten kokoonpano ja valinta**

Alueiden kehittämisestä annetun lain (1135/1993) 2 §:ssä tarkoitetun maakunnan liiton ylimmän päätävän toimielimen jäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja, ja toimielimessä edustettuina olevien ryhmien ääniosuuksien tulee valittaessa vastata jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta maakunnan alueella vaalilaissa (714/1998) säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Jokaisella jäsenkunnalla tulee olla vähintään yksi edustaja maakunnan liiton ylimmässä päättävässä toimielimessä.

Maakunnan liiton muiden toimielinten kokoonpanosta on voimassa, mitä 81 §:n 4 momentissa säädetään.

(15.1.1999/10 lain voimaantulo: Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1999. Lakia sovelletaan valittaessa jäseniä maakunnan liiton valtuustoon tai muuhun ylimpään päättävään elimeen lain voimaantulon jälkeen ensiksi toimitettavien kunnallisvaalien jälkeen.)

87 §

Väl miesmenettely

Yhteistoimintaa koskevassa sopimuksessa voidaan määrätä, että siitä aiheutuvat erimielisyydet ratkaistaan väl miesmenettelystä annetussa laissa (967/92) säädetyssä järjestyksessä.

11 luku

Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus

88 §

Luvun säännösten soveltaminen

Tämän luvun säännöksiä sovelletaan oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja kunnallisvalitukseen kunnan ja kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä, jollei erikseen lailla toisin säädetä. Jos päätökseen voidaan muun lain nojalla hakea muutosta kunnallisvalituksin, ei 89 §:ää sovelleta.

89 §

Oikaisuvaatimus

Kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Päätökseen ei saa hakea muutosta valiittamalla. Oikaisuvaatimus tehdään 1 momentissa tarkoitetun toimielimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä. Jos kunnanhallitus on 51 §:n nojalla ottanut lautakunnan, sen jaoston tai niiden alaisen viranomaisen päättämän asian käsiteltäväkseen, on päätöksestä tehty oikaisuvaatimus käsiteltävä kunnanhallituksessa.

90 §

Kunnallisvalitus

(26.3.1999/435) Valtuuston ja kuntayhtymän 81 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. (26.3.1999/435 lain voimaantulo: 1.11.1999)

Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että:

- 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä;
- 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai
- 3) päätös on muuten lainvastainen.

(15.11.1996/844) Valittajan tulee esittää 2 momentissa tarkoitetut valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä.

91 §

Oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuus

Päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

92 §

Oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus

Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen.

Kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä myös kuntayhtymän jäsenkunta ja sen jäsen sekä kuntien yhteisen toimielimen päätöksestä sopimukseen osallinen kunta ja sen jäsen.

Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta kunnallisvalituksin vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Mikäli päätös on oikaisuvaatimuksen johdosta muuttunut, saa päätökseen hakea muutosta kunnallisvalituksin myös se, jolla on 1 tai 2 momentin nojalla oikeus tehdä kunnallisvalitus.

93 §

Oikaisuvaatimus- ja valitusaika

Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän ja kunnallisvalitus 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

94 §

Oikaisuvaatimusohjeet ja valitusosoitus

Päätökseen, josta saa tehdä kunnallisvalituksen, on liitettävä valitusosoitus.

Päätökseen, josta saa tehdä oikaisuvaatimuksen, on liitettävä ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemiseksi. (15.11.1996/844) Päätökseen, josta ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta, on liitettävä ilmoitus muutoksenhakukiellosta. Muutoksenhakukiellosta on muutoin voimassa, mitä hallintolainkäytölaissa (586/96) säädetään.

95 §

Päätöksen tiedoksianto

Asianosaiselle lähetetään päätöstä koskeva pöytäkirjanote oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen erikseen tiedoksi kirjeellä. Asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, jollei muuta näytetä, seitsemän päivän kuluessa kirjeen lähettämisestä.

Kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, kun pöytäkirja on asetettu yleisesti nähtäväksi.

96 §

Päätöksestä tiedottaminen

Pöytäkirjanote oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen on lähetettävä sille, joka on sitä pyytänyt.

97 §

Jatkovalitus

(26.3.1999/435) Hallinto-oikeuden päätöksestä valitetaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Päätöksestä on viipymättä julkaistava ilmoitus kunnan, kuntayhtymän tai asianomaisten kuntien ilmoitustaululla. Valitusaika luetaan siitä, kun ilmoitus päätöksestä on julkaistu. Jos päätös on annettu asianomaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisaannista. (26.3.1999/435 lain voimaantulo: 1.11.1999)

98 §

Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai muutoksenhakuviranomainen kieltää täytäntöönpanon.

99 §

Valituskielto

Valtuuston päätökseen toimittaa kunnallinen kansanäänestys ei saa hakea muutosta valittamalla.

100 §**Muut säännökset kunnallisvalituksesta**

(15.11.1996/844) Kunnallisvalitukseen sovelletaan muuten, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään.

12 luku**Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset****101 §****Voimaantulo**

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1995. Tämän lain 8 ja 9 luku tulevat kuitenkin voimaan 1 päivänä tammikuuta 1997.

Tällä lailla kumotaan 10 päivänä joulukuuta 1976 annettu kunnallislaki (953/76), jäljempänä vuoden 1976 kunnallislaki, siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Kunnes tämän lain 8 ja 9 luku ovat tulleet voimaan, noudatetaan niiden sijasta vuoden 1976 kunnallislain asianomaisia säännöksiä kuitenkin siten, että vuoden 1976 kunnallislain 92 §:n 3 momentin ja 94 §:n 2 momentin estämättä valtuusto voi päättää, että yksi tilintarkastaja on tämän lain 72 §:ssä tarkoitettu JHTT-tilintarkastaja ja että tilintarkastajien apuna voi toimia myös valtuuston valitsemia kuntaan toimeksiantosuhteessa olevia henkilöitä.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

102 §**Muissa laeissa olevien säännösten soveltaminen**

Jos muussa laissa on säädetty noudatettavaksi vuoden 1976 kunnallislain säännöstä, noudatetaan sen sijasta soveltuvin osin, mitä tässä laissa säädetään.

Muussa laissa olevia säännöksiä, joissa kaupunkien ja muiden kuntien välillä on tehty ero, sovelletaan kuntiin sen mukaan, mikä niiden kuntamuoto oli 31 päivänä joulukuuta 1976.

Mitä tässä laissa säädetään kunnan tuloverosta, koskee soveltuvin osin, mitä muussa laissa säädetään kunnallisverosta.

103 §**Johtosääntöjä, luottamushenkilöitä ja kunnanjohtajaa koskevat siirtymäsäännökset**

Kunnassa tämän lain voimaan tullessa voimassa olevaa johtosääntöä noudatetaan, kunnes tämän lain nojalla toisin päätetään. Jos johtosäännön määräys on ristiriidassa tämän lain kanssa, noudatetaan tätä lakia.

Ennen tämän lain voimaantuloa valittujen luottamushenkilöiden vaalikelpoisuudesta on voimassa, mitä vuoden 1976 kunnallislaisissa säädetään.

Ennen tämän lain voimaantuloa valitun kunnanjohtajan virkasuhteen muuttaminen määräaikaiseksi edellyttää kunnanjohtajan suostumusta.

104 §**Muutoksenhaku ja alistaminen**

Jos kunnan viranomaisen päätös on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, noudatetaan muutoksenhaussa, alistamisessa sekä vuoden 1976 kunnallislain 63 ja 71 b §:ssä tarkoitettussa menettelyssä tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos muussa laissa on säännöksiä kunnan viranomaisen päätöksen alistamisesta, noudatetaan alistamisessa soveltuvin osin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

105 §**Kuntayhtymä koskevat siirtymäsäännökset**

Jos kuntayhtymän perussopimuksessa ei ole sovittu sellaisesta asiasta, josta siinä tämän lain 78 §:n mukaan on sovittava, noudatetaan soveltuvin osin kuntainliitoista ennen 1 päivänä tammikuuta 1993 voimassa olleita säännöksiä.

Kuntayhtymän perussopimus on saatettava tämän lain mukaiseksi vuoden 1996 loppuun mennessä.

Muussa laissa olevia kuntainliittoja koskevia säännöksiä sovelletaan tämän lain estämättä kuntayhtymään, yhteistoiminnan muotoa koskevia säännöksiä lukuun ottamatta.

Kuntayhtymän hoitaessa erikoissairaanhoidon tehtäviä sovelletaan siihen vastaavasti, mitä erikielisiä ja kaksikielisiä kuntia käsittävän kuntainliiton toimielimistä säädetään erikoissairaanhoidolaissa (1062/89).

LIITE 2

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja

Johdanto

Euroopan neuvoston jäsenvaltiot, jotka ovat allekirjoittaneet tämän peruskirjan ja jotka katsovat, että Euroopan neuvoston päämääränä on luoda läheisempi yhteys sen jäsenvaltioiden välille sellaisten ihanteiden ja periaatteiden turvaamiseksi ja toteuttamiseksi, jotka ovat niiden yhteistä perintöä; katsovat, että yksi keino tähän päämäärään pääsemiseksi on sopimusten tekeminen hallinnon alalla;

katsovat, että paikallisviranomaiset ovat demokraattisen järjestelmän tärkeimpiä perustoja;

katsovat, että kansalaisten oikeus osallistua julkisten asioiden hoitoon on yksi niistä demokratian periaatteista, jonka kaikki Euroopan neuvoston jäsenvaltiot tunnustavat;

ovat vakuuttuneita siitä, että tätä oikeutta voidaan välittömimmin käyttää juuri paikallistasolla; ovat vakuuttuneita siitä, että paikallisviranomaiset, joilla on todellista vastuuta, voivat luoda tehokkaan ja kansalaista lähellä olevan hallinnon;

ovat tietoisia siitä, että paikallisen itsehallinnon suojaaminen ja vahvistaminen Euroopan eri maissa edistävät merkittävästi demokratian ja vallan hajauttamisen periaatteille rakentuvan Euroopan muodostamista;

korostavat, että tämä edellyttää sellaisia paikallisviranomaisia, joilla on demokraattisesti valitut päätöksentekuelimet ja laaja itsehallinto tehtäviinsä, niiden hoitamistapoihin ja -keinoihin sekä tehtävien hoitamiseen tarvittaviin voimavaroihin nähden,

ovat sopineet seuraavasta:

1 artikla

Sopimuspuolet sitoutuvat seuraavien artiklojen noudattamiseen tämän peruskirjan 12 artiklassa määrättyllä tavalla ja siinä määrättyssä laajuudessa.

I OSA

2 artikla

Paikallisen itsehallinnon perustuslaillinen ja lainsäädännöllinen perusta

Paikallisen itsehallinnon periaate tunnustetaan kansallisessa lainsäädännössä ja mahdollisuuksien mukaan, perustuslaissa.

3 artikla

Paikallisen itsehallinnon käsite

1. Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.
2. Tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailta välittömällä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti, ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä. Tämä määräys ei millään tavoin vaikuta kansalaiskokousten tai kansanäänestysten järjestämiseen tai muunlaiseen kansalaisten suoraan osallistumiseen, milloin se on lainsäädännössä sallittu.

4 artikla

Paikallisen itsehallinnon laajuus

1. Paikallisviranomaisten perustavanlaatuiset toimivaltuudet ja tehtävät säädetään perustuslaissa tai muussa laissa. Tämä määräys ei kuitenkaan estä toimivaltuuksien ja tehtävien antamista paikallisviranomaisille erityistarkoituksissa lain nojalla.
2. Paikallisviranomaisilla tulee olla lain nojalla harkintavalta aloiteoikeuden käyttämiseen kaikissa sellaisissa kysymyksissä, joita ei ole suljettu niiden toimivallan ulkopuolelle tai annettu muulle viranomaiselle.
3. Julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten. Annettaessa jokin tehtävä muulle viranomaiselle on otettava huomioon tehtävän laajuus ja luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset.
4. Paikallisviranomaisten toimivaltuuksien tulee yleensä olla täydellisiä ja rajoittamattomia. Mikään muu viranomainen, keskus- tai aluehallintoviranomainen, ei saa heikentää tai rajoittaa niitä, ellei laissa toisin säädetä.
5. Milloin keskus- tai aluehallintoviranomainen on siirtänyt toimivaltaa paikallisviranomaisille, näille tulee mahdollisuuksien mukaan antaa harkintavalta sovittaa toimivaltansa käyttö paikallisiin olosuhteisiin.
6. Paikallisviranomaisia tulee mahdollisuuksien mukaan kuulla hyvissä ajoin ja asianmukaisella tavalla niihin suoranaisesti liittyviä asioita koskevassa suunnittelussa ja päätöksen teossa.

5 artikla

Paikallisviranomaisten aluerajojen suoja

Paikallisviranomaisten aluerajoja ei saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Kansanäänestyksen käyttäminen on mahdollista, milloin se sallitaan lainsäädännössä.

6 artikla

Paikallisviranomaisten tehtävien hoitamiseksi asianmukaiset hallintorakenteet ja voimavarat

1. Ottaen huomioon lainsäädännön yleisemmät määräykset paikallisviranomaisten on saatava päättää sisäisestä hallintorakenteestaan voidakseen sovittaa sen paikallisiin tarpeisiin ja varmistaakseen tehokkaan hallinnon.
2. Paikallisviranomaisten palveluksessa olevien henkilöiden palvelussuhdetta koskevien säännösten ja määräysten on mahdollistettava pätevien henkilökunnan ottaminen palvelukseen henkilöiden ansioiden ja kelpoisuuden perusteella. Tavoitteeseen pääsemiseksi tulee järjestää asianmukaiset koulutus-, palkkaus- ja urallaetenemismahdollisuudet.

7 artikla

Edellytykset tehtävien hoitamiseksi paikallishallinnossa

1. Paikallisella tasolla luottamustehtäviin valittujen tulee voida vapaasti hoitaa tehtävänsä.
2. Heidän tulee voida saada asianmukainen taloudellinen korvaus toimensa harjoittamisesta aiheutuvista kuluista ja, mikäli mahdollista, korvaus ansion menetyksestä tai palkkio tehdystä työstä sekä vastaava sosiaaliturva.
3. Tehtävät ja toiminta, jotka eivät sovi yhteen paikallisen luottamustoimen hoitamisen kanssa, tulee määritellä lainsäädännössä tai niiden tulee ilmetä keskeisissä oikeusperiaatteissa.

8 artikla

Paikallisviranomaisten toiminnan hallinnollinen valvonta

1. Paikallisviranomaisia voidaan hallinnollisesti valvoa vain niillä määrätyillä tavoilla ja niissä tapauksissa, kuin perustuslaissa tai muussa laissa on säädetty.
2. Paikallisviranomaisten toiminnan hallinnollisella valvonnalla tulee yleensä pyrkiä vain varmistamaan laillisuuden ja perustuslaillisten periaatteiden noudattamisesta. Ylemmät viranomaiset saavat kuitenkin valvoa niiden tehtävien tarkoituksenmukaisuutta, jotka on siirretty paikallisviranomaisille.
3. Paikallisviranomaisten hallinnollisessa valvonnassa on varmistettava, että viranomaisen valvonnan laajuus on sopivassa suhteessa suojeltavien etujen tärkeyteen.

9 artikla

Paikallisviranomaisten taloudelliset voimavarat

1. Paikallisviranomaiset ovat kansallisen talouspolitiikan rajoissa oikeutettuja riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden käytöstä ne voivat vapaasti määrätä toimivaltuuksiensa rajoissa.
2. Paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muussa laissa.
3. Ainakin osan paikallisviranomaisten taloudellisista voimavaroista tulee muodostua paikallisista veroista ja maksuista, joiden suuruudesta niillä on oikeus päättää lain asettamissa rajoissa.
4. Rahoitusjärjestelmien, joihin paikallisviranomaisten voimavarat perustuvat, tulee olla riittävän moninaisia ja joustavia, jotta ne seuraisivat paikallisviranomaisten tehtävien hoitamisesta aiheutuvien kustannusten todellista kehitystä niin hyvin kuin käytännössä on mahdollista.
5. Taloudellisesti heikompien paikallisviranomaisten suojelu edellyttää sellaisten taloudellisten taotusmenetelmien tai vastaavien toimien käyttöönottoa, joiden tarkoituksena on mahdollisten rahoituslähteiden ja kustannusten epätasaisen jakautumisen vaikutusten korjaaminen. Nämä menetelmät ja toimet eivät saa kaventaa paikallisviranomaisten harkintavaltaa, jota ne käyttävät toimivaltansa rajoissa.
6. Paikallisviranomaisia tulee kuulla soveliaalla tavalla siitä, kuinka uudet voimavarat jaetaan niille.
7. Mikäli mahdollista, paikallisviranomaisille myönnettäviä taloudellisia tukia ei tule sitoa määrättyjen hankkeiden rahoittamiseen. Taloudellisen tuen myöntäminen ei saa poistaa paikallisviranomaisten periaatteellista harkintavapautta tehdä toimintaansa koskevia päätöksiä toimivaltansa rajoissa.
8. Paikallisviranomaisilla tulee lain asettamissa rajoissa olla mahdollisuus päästä kansallisille pääomamarkkinoille, jotta ne voisivat ottaa lainaa pääomasijoituksiinsa.

10 artikla

Paikallisviranomaisen yhdistymisvapaus

1. Paikallisviranomaisilla on tehtäviään hoitaessaan oikeus harjoittaa yhteistyötä ja lain asettamissa rajoissa muodostaa yhteenliittymiä muiden paikallisviranomaisten kanssa yhteisiä etuja koskevien

asioiden hoitamiseksi.

2. Paikallisviranomaisten oikeus kuuluu yhdistyksiin yhteisten etujensa turvaamiseksi ja edistämiseksi ja paikallisviranomaisten kansainvälisiin liittoihin tunnustetaan kussakin valtiossa.
3. Paikallisviranomaisilla on oikeus laissa säädettyillä edellytyksillä olla yhteistyössä muiden valtioiden vastaavien viranomaisten kanssa.

11 artikla

Paikallisen itsehallinnon oikeussuoja

Paikallisviranomaisilla tulee olla oikeus ryhtyä oikeudelliseen menettelyyn turvatakseen toimivaltuuksiensa vapaan käyttämisen ja niiden paikallisen itsehallinnon periaatteiden noudattamisen, jotka on vahvistettu perustuslaissa tai kansallisessa lainsäädännössä.

II OSA

Erinäisiä määräyksiä

12 artikla

Velvoitteet

1. Kukin sopimuspuoli katsoo itsensä velvoitetuksi noudattamaan vähintään kahtakymmentä peruskirjan I osan kappaletta, joista ainakin kymmenen on valittava seuraavista kappaleista:
 - 2 artikla,
 - 3 artikla 1 ja 2 kappale,
 - 4 artikla 1, 2 ja 4 kappale,
 - 5 artikla,
 - 7 artikla 1 kappale,
 - 8 artikla 2 kappale,
 - 9 artikla 1, 2 ja 3 kappale
 - 10 artikla 1 kappale,
 - 11 artikla.
2. Tallettaessaan ratifioimis- tai hyväksymiskirjansa kukin sopimusvaltio ilmoittaa Euroopan neuvoston pääsihteerille tämän artiklan 1 kappaleen määräysten mukaisesti valituista kappaleista.
3. Sopimuspuoli voi milloin tahansa myöhemmin ilmoittaa pääsihteerille, että se katsoo itsensä velvoitetuksi noudattamaan jotain tämän peruskirjan kappaletta, jota se ei vielä ole hyväksynyt tämän artiklan 1 kappaleen ehtojen mukaisesti. Tällaisten myöhemmin tehtyjen velvoitteiden katsotaan muodostavan erottamattoman osan tällaisen ilmoituksen antaneen sopimuspuolen ratifioimisesta tai hyväksymisestä, ja ne tulevat voimaan kuukauden ensimmäisenä päivänä kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun pääsihteerin on ottanut ilmoituksen vastaan.

13 artikla

Viranomaiset, joihin peruskirjaa sovelletaan

Tässä peruskirjassa olevat paikallisen itsehallinnon periaatteet koskevat kaikkia sopimuspuolen alueella olevien paikallisviranomaisten ryhmiä. Kukin sopimuspuoli voi kuitenkin tallettaessaan ratifioimis- tai hyväksymiskirjansa määrittellä ne paikallis- tai aluehallintoviranomaisten ryhmät, joihin se aikoo rajata peruskirjan soveltamisen tai jotka se aikoo sulkea sen soveltamisalan ulkopuolelle. Se voi myöskin sisällyttää peruskirjan soveltamisalaan muita paikallis- tai aluehallintoviranomaisten ryhmiä Euroopan neuvoston pääsihteerille myöhemmin tehtävällä ilmoituksella.

14 artikla**Tietojen toimittaminen**

Kukin sopimuspuoli toimittaa Euroopan neuvoston pääsihteerille kaikki asiaankuuluvat tiedot lainsäädäntö- tai muista toimista, joihin se on ryhtynyt tämän peruskirjan määräysten noudattamiseksi.

III OSA**15 artikla****Allekirjoittaminen, ratifiointi ja voimaantulo**

1. Tämä peruskirja on avoimna allekirjoittamista varten Euroopan neuvoston jäsenvaltioille. Se on ratifioitava tai hyväksyttävä. Ratifioimis- ja hyväksymiskirjat talletetaan Euroopan neuvoston pääsihteerin huostaan.

2. Tämä peruskirja tulee voimaan sen kuukauden ensimmäisenä päivänä, joka seuraa kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun neljä Euroopan neuvoston jäsenvaltiota on ilmoittanut velvoittautuvansa noudattamaan peruskirjaa edellisen kappaleen määräysten mukaisesti.

3. Sellaisen jäsenvaltion osalta, joka myöhemmin ilmoittaa velvoittautuvansa noudattamaan peruskirjaa, se tulee voimaan sen kuukauden ensimmäisenä päivänä, joka seuraa kolmen kuukauden kuluttua ratifioimis- tai hyväksymiskirjan tallettamisesta.

16 artikla**Alueellista soveltamista koskeva lauseke**

1. Valtio voi allekirjoittaessaan peruskirjan tai tallettaessaan ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymiskirjansa määrittellä alueen tai alueet, joihin tätä peruskirjaa sovelletaan.

2. Valtio voi milloin hyvänsä myöhemmin Euroopan neuvoston pääsihteerille osoitettavalla selityksellä ulottaa tämän peruskirjan soveltamisen mihin tahansa muuhun, selityksessä määritellyyn alueeseen. Tällaisen alueen osalta peruskirja tulee voimaan kuukauden ensimmäisenä päivänä kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun pääsihteeri on ottanut selityksen vastaan.

3. Kahden edeltävän kappaleen nojalla tehty selitys voidaan peruuttaa minkä hyvänsä ilmoituksessa määritellyn alueen osalta pääsihteerille osoitettavalla ilmoituksella. Peruutus tulee voimaan kuukauden ensimmäisenä päivänä kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun pääsihteeri on ottanut ilmoituksen vastaan.

17 artikla**Irtisanominen**

1. Sopimuspuoli voi irtisanoa tämän peruskirjan milloin hyvänsä viiden vuoden kuluttua siitä, kun peruskirja on tullut sen osalta voimaan. Irtisanomisesta on ilmoitettava Euroopan neuvoston pääsihteerille kuusi kuukautta aikaisemmin. Irtisanominen ei vaikuta peruskirjan voimassaoloon muihin sopimuspuoliin nähden edellyttäen, että sopimuspuolia on aina vähintään neljä.

2. Sopimuspuoli voi edeltävän kappaleen määräysten mukaisesti irtisanoa minkä tahansa hyväksymistään peruskirjan I osan kappaleista edellyttäen, että sopimuspuolta edelleen velvoittavien kappaleiden määrä ja laji ovat 12 artiklan 1 kappaleen määräysten mukaiset. Sopimuspuolen, joka irtisanottuaan jonkin kappaleen ei enää täytä 12 artiklan 1 kappaleen ehtoja, katsotaan irtisanoneen itse peruskirjan.

18 artikla**Ilmoitukset**

Euroopan neuvoston pääsihteerin tulee ilmoittaa Euroopan neuvoston jäsenvaltioille:

- a. allekirjoittamisista;
- b. ratifioimis- ja hyväksymiskirjojen tallettamisista;
- c. tämän peruskirjan voimaantulosta 15 artiklan mukaisesti;
- d. 12 artiklan 2 ja 3 kappaleen määräysten mukaisesti vastaanotetuista ilmoituksista;
- e. 13 artiklan määräysten mukaisesti vastaanotetuista ilmoituksista;
- f. muista tähän peruskirjaan liittyvistä toimenpiteistä, tiedotuksista ja ilmoituksista.

Tämän vakuudeksi allekirjoittaneet, siihen asianmukaisesti valtuutettuina, ovat allekirjoittaneet tämän peruskirjan.

Tehty Strasbourgissa 15 päivänä lokakuuta 1985 yhtenä englannin- ja ranskankielisenä alkuperäiskappaleena, jonka molemmat tekstit ovat yhtä todistusvoimaiset ja joka talletetaan Euroopan neuvoston arkistoon. Euroopan neuvoston pääsihteerin tulee toimittaa oikeaksi todistetut jäljennökset kullekin Euroopan neuvoston jäsenvaltiolle.