

TULEEKO NEUVOTTELEMALLA TULOSTA?
VALTION JA KUNTIEN NEUVOTTELUJÄRJESTELMÄ

TULEEKO NEUVOTTELEMALLA TULOSTA?
VALTION JA KUNTIEN NEUVOTTELUJÄRJESTELMÄ

Toimittaneet
Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma ja Lasse Oulasvirta

Sähköinen julkaisu
ISBN 951-44-5480-4

Copyright © 2000 Tampere University Press

MYYNТИ

TAJU, Tampereen yliopiston julkaisujen myynti

PL 617, 33101 Tampere

Puhelin (03) 215 6055, fax (03) 215 7150

Sähköposti taju@uta.fi

<http://granum.uta.fi>

Kansi Juha Siro

Taitto Terhi Malmi

ISBN 951-44-4988-6

Cityoffset Oy
Tampere 2000

SISÄLTÖ

Esipuhe	7
1 Valtion ja kuntien välisen neuvottelujärjestelmän kehitysvaiheet Suomessa	9
Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma, VTL, pääsihteeri, sisäasiainministeriö	
2 Valtio- ja kuntatalouden tasapainotus	27
Lasse Oulasvirta, HTT, professori, Tampereen yliopisto	
3 Julkisen talouden tasapainottaminen	33
Immo Pohjola, finanssineuvos, valtionvarainministeriö	
4 Järjestelyasiakirjamenettely ja kuthanek - tehtävät; vahvuudet ja ongelmat	48
Arto Laitinen, VTK	
5 Kunnan ja valtion suhteiden oikeudellinen sääntely: miten subjektiiviset oikeudet ja kunnallinen itsehallinto yhteensovitetaan?	55
Kari Prättälä, OTL, lakiasiain päällikkö, Suomen Kuntaliitto	
6 Kuntasektorin uudistusten neuvottelu- ja selvitysjärjestelmä	64
Aulikki Mentula, hallitusneuvos, sisäasiainministeriö	
7 Valtion ja kuntien neuvottelujärjestelmän oikeudelliset perusteet	80
Myllymäki Arvo, HTT, professori, Tampereen yliopisto	
8 Sektorikohtainen ohjaus- ja neuvottelujärjestelmä – sosiaali- ja terveysministeriön näkökulma	91
Markku Lehto, VTT, kansliapäällikkö, sosiaali- ja terveysministeriö	
9 Sektorikohtainen ohjaus ja neuvottelujärjestelmät opetustoimessa – katsaus järjestelmän kehityshistoriaan	100
Simo Juva, johtaja, opetusministeriö	

10	Koulutuspalvelut ja niiden rahoitus – sektorikohtaisen ohjauksen kokonaiskuva	105
	Arto Sulonen, lainsäädäntöneuvos, opetusministeriö	
11	Hallinnon uudistusten valmistelu Pohjoismaissa	110
	Stefan Sjöblom, VTT, professori, Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet	
12	Valtio-kunta -neuvottelujärjestelmät Tanskassa ja Ruotsissa	126
	Christel von Martens, kehittämisspäälikkö, Suomen Kuntaliitto	
13	Valtion ja kuntien väliset neuvottelujärjestelmät Itävallassa ja Saksassa	136
	Aimo Ryyänen, HTT, professori, Tampereen yliopisto	
14	Yhteenveto ja johtopäätökset	147
	Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma – Lasse Oulasvirta	

ESIPUHE

Julkinen sektori jakautuu pohjoismaisen mallin mukaisesti vahvaan kunnalliseen itsehallintosektoriin ja toisaalta myös vahvaan valtion sektoriin. Koko julkisen hallinnon ja julkisen talouden kannalta on tärkeitä, että molemmat osapuolet toimivat hyvässä yhteisymmärryksessä ja koordinoitusti. Tätä tarkoitusta varten on olemassa ns. valtion ja kuntien välinen neuvottelujärjestelmä.

Valtio-kunta -neuvottelujärjestelmä on taas noussut kehittämiskeskustelun kohteeksi. Tämä kirja on yksi osoitus tämän tärkeän mutta usein myös ongelmalliseksi kuvatun suhteen ajankohtaisuudesta 2000-luvulla. Kirjan kunnianhimoinen tavoite on kuvata neuvottelujärjestelmän nykytila ja etsiä vastauksia sen kehittämiseksi. Kirjan kirjoittajat ovat järjestelmän kehitystä läheltä seuranneita asiantuntijoita, virkamiehiä ja tutkijoita.

Toivomme kirjan omalta osaltaan tuovan ajankohtaiseen keskusteluun uusia ajatuksia. Kirja on kirjoitettu kaikille aihepiiristä kiinnostuneille, mutta ennen kaikkea se pyrkii toimimaan virikkeenä valtion ja kuntien välisen neuvottelujärjestelmän kehittämisessä.

Haluamme kiittää Suomen Kuntaliittoa ja Sisäasiainministeriötä siitä tuesta, joka teki kirjan julkaisemisen mahdolliseksi. Haluamme kiittää myös niistä lukuisista kommentteista ja kehittämis ehdotuksista, joita eri tahot ovat prosessin eri vaiheissa meille esittäneet. Erityinen kiitos kuuluu kuitenkin artikkelien kirjoittajille. Heidän kanssa tehty yhteistyö on ollut antoisaa ja mutkatonta.

Tampereella 27.9.2000

Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma

Lasse Oulasvirta

VALTION JA KUNTIEN VÄLISEN NEUVOTTELUJÄRJESTELMÄN KEHITYSVAIHEET SUOMESSA

Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma, VTL, pääsihteeri, sisäasiainministeriö

Valtion ja kuntien välinen sanailu julkisen hallinnon ja talouden tilasta on kestoaihe, joka nousee vuosittain esille viimeistään valtioneuvoston budjettiriihen alla, jolloin Kuntaliitto ja ministeriöt esittävät omia näkemyksiään julkisen talouden tulevasta kehityksestä. Kadunmiehen, jolle valtio ja kunta edustavat usein yhtä ja samaa julkisvaltaa, on varmasti vaikea ymmärtää mistä keskinäisessä sanailussa on kysymys. Vaikka julkinen sanailu on toisinaan kiivasta, on jo lähes kolmenkymmenen vuoden ajan pyritty asiat ratkaisemaan erillisen neuvottelujärjestelmän avulla.

Kuntien ja valtion välistä neuvottelusuhdetta on vaikea käsitellä kattavasti ilman, että sitä peilataan valtion ja kuntien väliseen ohjaussuhteeseen. Se, miten järjestelmä toimii ja miten ohjaus on näiden kahden toimijan välillä rakentunut, vaatii lähempää tarkastelua.

Kuntiin kohdistettu ohjaus on yleistetty valtionhallinnossa yleensä lainsäädännölliseksi ja taloudelliseksi ohjaukseksi. Toistaiseksi on käyty varsin vähän keskustelua erityyppisten ohjausjärjestelmien ulottuvuuksista ja vaikutuksista itse toimintojen ohjautumiseen. Miten paljon todellisuus muuttuu esimerkiksi lakeja säätämällä?

Ohjauskeskustelua on koko 1990-luvun leimannut yleinen käsitys päätöksenteon hajauttamisen tarpeesta. Valtion ja kuntien keskinäisessä suhteessa tämä on merkinnyt kuntien itsehallinnon vahvistumista ja aikaisempaa laajempaa itsenäistä päätösvaltaa monissa yhteiskuntapoliittisesti merkittävissä kysymyksissä. Eräänlaisena kulminaatiopisteenä voidaan pitää 1980-luvun lopulla käynnistettyä normihanketta ja sen kanssa samanaikaisesti toteutettua vapaakuntakokeilua.

Vuosikymmenen puolivälissä toteutettu siirtyminen laskennallisiin valtionosuuksiin jatkoi tätä linjaa. Vaikka nämä merkittävät uudistukset eivät suoranaisesti vai-

kuttaneet tai merkinneet muutoksia itse neuvottelujärjestelmän rakenteisiin, oli niillä suuri merkitys neuvotteluprosessissa käsiteltäviin asiakysymyksiin ja aihealueisiin. Se mistä neuvotellaan vaikuttaa myös siihen miten neuvotellaan. Huomiotta ei myöskään voida jättää osapuolten keskinäistä asemaa neuvottelupöydän eri puolilla. Onko kysymys kahden tasavertaisen osapuolen neuvotteluista vai vuosittain toistuvasta kuulemismenettelystä?

Ennen kuin voin tarkastella hieman tarkemmin neuvottelujärjestelmässä kuluneiden vuosikymmenien kuluessa tapahtuneita muutoksia, on perusteltua lyhyesti kuvata myös valtio–kunta -ohjaussuhteen keskeisiä ulottuvuuksia. Kuten aikaisemmin jo todettiin, nämä kaksi eri ulottuvuutta liittyvät tiiviisti yhteen.

Valtio-kunta -ohjaussuhteen keskeisiä ulottuvuuksia

Julkisella vallalla on hallussaan kolme keskeistä ohjausvälinettä: säädökset, taloudellinen ohjaus ja informaatio. Yksinkertaistaen voidaan todeta, että valtiovalta voi joko pakottamalla tai suostuttelemalla saada yhteiskunnassa aikaan halutun kaltaisia toimenpiteitä ja muutoksia. Ohjausmuotojen ulottuvuudet vaativat myös hieman lähempää tarkastelua. (Vedung 1989 s. 113).

Säädökset sisältävät aina ohjeita ja määräyksiä siitä, miten säädösten kohteen tulisi toimia. Tunnusomaista säädöksille on, että ne määrittelevät harkintavallan rajat ja luovat lähes aina koko yhteiskunnan kattavia käskyjä ja kieltoja. Säädökset pyritään laatimaan yleensä hyvin yksiselitteisiksi, jotta niiden tulkinta olisi niitä sovellettaessa mahdollisimman yhtenevä. Säädösohjaukseen liittyy usein vahva auktoriteetti-ulottuvuus, joka ilmenee siten, että pakottavia säädöksiä ei kyseenalaisteta. Säädökset ja sanktiot kulkevat lainsäädännössä usein myös käsi kädessä tai ainakin niihin liittyy kuvaus siitä miten toimitaan, jos säätelyn kohde ei toimi säädöksen mukaisesti (ed. s. 114).

Säädökset voidaan jakaa kieltoihin ja käskyihin sekä niiden sitovuusasteen mukaan ehdottomiin ja ehdollisiin säädöksiin. Ehdolliset säädökset ovat yleensä erivapauksia, lupia tai ilmoitusvelvollisuuksia. Säädöksiin voi liittyä myös sanktioita tai ne on voitu jättää määrittelemättä.

Taloudellinen ohjaus tapahtuu käyttämällä materiaalisia resursseja kannusteina tai rasitteina. Sekä taloudelliset resurssit että säädökset joilla taloudellisia panostuksia säädellään, ovat osa taloudellista ohjausta. Ohjauksen perusta ovat markkinat, joita säätelämällä saadaan toimintaa kohdennettua haluttuun suuntaan. Taloudellinen ohjaus ei pakota toimimaan tietyllä tavalla, mutta sen luo tilanteen, jossa ohjauksen suuntainen toiminta on hyvin houkuttelevaa. Toisin kuin säädösohjaus taloudellinen ohjaus ei siten pakota toimimaan määrättyllä tavalla. Taloudellisen ohjauksen kannusteita voidaan tietysti aina muuttaa jos havaitaan, että niillä ei saavuteta halutun kaltaisia tuloksia. (ed. s. 115)

Markkinoiden käyttäytymistä voidaan ohjata luomalla taloudellisia ”haittoja” tai ”rasitteita”, joiden avulla pyritään vähentämään yhteiskunnallisesti epäsuotuisia ilmiöitä. Eräs esimerkki edellisestä on alkoholi- ja tupakkaverotus. Tupakointia pyritään hillitsemään säätelemällä tupakkatuotteiden hintoja markkinoilla. Toinen esimerkki tämän tyyppisestä ohjauksesta ovat erilaiset haittaverot. Itse toimintaa tai asiaa ei kielletä, mutta siihen vaikutetaan markkinakäyttäytymistä manipuloidulla.

Yksityiskohtaisempi taloudellisten ohjausmuotojen tarkastelu osoittaa kannusteiden jakaantuvan avustuksiin ja lainoihin. Taloudelliset rasitteet ovat vastaavasti jaettavissa veroihin ja maksuihin.

Informaatio-ohjaus sisältää pyrkimyksen vaikuttaa vetoamalla, suostuttelemalla tai valistamalla. Erityyppinen neuvonta, kouluttaminen ja valistustyö ovat tyyppillisiä informaatio-ohjauksen muotoja. Keskeistä ohjausmuodossa on tiedon välittäminen tai tietoon vetoaminen. Taloudellinen ohjaus ja informaatio-ohjaus eroavat säädösohjauksesta siinä, että ne eivät pakota. Informaatio-ohjauksen sovellutus aikaisemmin kuvatusista esimerkistä tupakoinnin vähentämiseksi on askin kyljessä oleva ilmoitus tupakoinnin vaarallisuudesta (ed. s.115).

Kuten edellä on todettu myös informaatio-ohjaukseen voi liittyä positiivisia ja negatiivisia muotoiluja. Suositukset voivat olla täsmällisesti ilmaistuja tai epäsuoria. Keskeistä informaatio-ohjauksessa on, että ohjauksen kohde hyväksyy ja ymmärtää informaation sisällön. Toinen keskeinen edellytys on se, että myös ”ohjaaja” ja ”ohjattava” jakavat yhteisen näkemyksen asioiden tilasta. Tämä edellyttää monipuolista ja laajaa tiedonvaihtoa osapuolten kesken.

Kaikkiin kolmeen ohjausmuotoon voidaan siis rakentaa toimintaa kannustavia ja sanktioivia ulottuvuuksia. Säädökset voivat siten kieltää tai käskää. Informaatio voi varoittaa tai neuvoa. Taloudellinen ohjaus voi luoda taloudellisia rasitteita tai kannusteita. Ohjausulottuvuuksien taustalta on siten löydettävissä erilaisia ohjaustekniikoita. Eri ohjausulottuvuudet sitovat myös toimijoita eri tavoin yhteen ja luovat eriasteisia mahdollisuuksia oman harkinnan käyttämiseen. Toimijan harkintavalta on laajinta epäsuorassa informaatio-ohjauksessa ja ehkä rajatuinta ehdottomassa säädösohjauksessa.

Oheiseen taulukkoon on yhteenvedonomaaisesti pyritty keräämään eri ohjausmuotojen keskeisiä ulottuvuuksia.

Taulukko 1. Valtio-kunta -ohjausjärjestelmän ulottuvuuksia

	Säädösohjaus	Resurssiohjaus	Informaatio-ohjaus
Ohjausstrategia	Säätely	Markkinat	Vuorovaikutus ja kommunikaatio
Strategian luonne	Konflikti	Konflikti / konsensus	Konsensus
Positiivinen/ myötäilevä ohjaus	Valtuuttavat ja oikeuttavat lait, asetukset, määräykset, luvat jne.	Avustukset, julkiset lainat jne.	Kannustava ja neuvova
Negatiivinen/ sortava ohjaus	Kiellot, rangaistukset jne.	Verot, maksut jne.	Varoittava
Kuntiin kohdennettun ohjauksen muodot ja sisältö	Perustuslaki Kuntalaki Erityislainsäädäntö	Valtionosuudet Tasaukset Avustukset Verotuksen perusteet	Neuvonta, koulutus, neuvottelut, sopimukset, tilastot, vertailut
Toimivuuden ”palautejärjestelmä”	Valitukset tuomioistui- miin, oikeustapaukset	Taloudelliset tunnusluvut tilinpäätökset jne.	Laatujärjestelmät, palvelusitoumukset jne.
Palvelutuotannon kriteerit	Valtakunnalliset toimintamallit ja standardit	Perustana valtakunnalliset toimintamallit ja standardit, mutta mahdollistaa myös paikalliset sovellukset	Paikalliset toimintamallit ja standardit

(Vrt. Niemi-Lilahti, Hautamäki, Bemelmans-Videc, Marie-Louise – Rist, Ray, C –Vedung)

Hieman yksinkertaistaen voidaan todeta, että viime vuosina valtion ja kuntien välisissä neuvotteluissa on käytännössä pääsääntöisesti ollut kysymys näiden erilaisten ohjausmuotojen ja ulottuvuuksien säätelystä sekä soveltamisesta yksittäisiin asiakysymyksiin.

Valtion ja kuntien välistä ohjaussuhdetta on kuvattu myös jakamalla se puiteohjaukseen ja yksityiskohtaiseen ohjaukseen. Puiteohjauksessa korostuvat kuntien itsehallinnollinen asema, hallinnon hajauttaminen, joustavuus, itseohjautuvuus, paikalliset ratkaisut ja palvelutuotannon tehokkuus. Sen on katsottu myös edellyttävän vahvaa paikallista demokratiaa ja alhaalta ylöspäin suuntautuvaa ohjausta, joka korostaa aloitteellisuutta ja kokeiluja. Keskeinen ulottuvuus on myös organisaatioiden itse oppiminen ja vahva paikallinen professionaalisuus.

Yksityiskohtainen ohjaus puolestaan korostaa standardisointia, yhtenäisvaltioajattelua, palvelujen tasavertaista saatavuutta. Se johtaa usein keskitettyihin hierarkkisiin hallintoratkaisuihin ja voi lisätä byrokratiaa. Se korostaa myös ylhäältä alaspäin tapahtuvaa ohjausta ja oppimista. Siten se korostaa demokratiaprosesseja ja professionaalisuutta hallinnon keskustasolla.

Valtion ja kuntien välisen neuvottelujärjestelmän kehitysvaiheita ja nykytila

Hallinnon eri tasojen toimintaan liittyy tiiviisti keskinäinen yhteydenpito ja neuvottelut. Niin valtakunnallisella kuin paikallisellakin tasolla yhteiskunnallisten hankkeiden suunnittelu ja toteuttaminen edellyttää pääsääntöisesti eri osapuolten yhteistoimintaa. Suomalaiselle hallintotoiminnalle on tyypillistä myös laaja kuulemismenettely, joka antaa osallisille mahdollisuuden esittää näkemyksensä heitä koskevasta käsiteltävänä olevasta asiasta.

Hallinnon toimijoiden keskinäinen yhteydenpito voi siten olla luonteeltaan hyvin eri tyyppistä. On varmasti hyvin tulkinnanvaraista, onko neuvottelujärjestelmässä kysymys asioiden valmisteluun liittyvästä kuulemismenettelystä vai jostain muusta.

Valtion ja kuntien välisessä yhteistoiminnassa on tyypillistä hyvin tiivis vuoro-vaikutus, kuten myöhemmin tullaan osoittamaan. Tässä yhteydessä tarkastellaan yhteistoimintaa neuvottelujärjestelmän erityisesti tätä tehtävää varten perustettujen työryhmien ja hallinnollisten instituutioiden näkökulmasta.

Valtion ja kuntien välisten suhteiden kehittymistä on käsitelty eri muodoissa 60-luvulta alkaen. Viimeksi kuntien ja valtion välisiä suhteita käsiteltiin laajasti 90-luvun alussa ns. valtio-kunta -työryhmässä, johon kuuluivat jäseninä keskeisten ministeriöiden edustajat.

Viimeiset kolme vuosikymmentä ovat eri tavoin muokanneet neuvottelujärjestelmää ja nostaneet esiin sen hyviä ja huonoja puolia. Kuntien ja valtionhallinnon välinen neuvottelutoiminta on hyvin laajaa. Se kattaa lähes kaikki yhteiskunnan keskeiset toiminnat. Vuosikymmenien kuluessa järjestelmä on monelta osin muuttanut muotoaan, mutta neuvottelutoiminnan perusta on muuttunut yllättävän vähän.

Valtion ja kuntien välinen neuvottelutoiminta käynnistyi nykymuotoisena joulukuussa 1971, kun Kunnallistalouden neuvottelukunnan työ käynnistyi. Neuvottelutoiminnan tulokset kiteytyvät ns. järjestelyasiakirjasopimuksiin, joista ensimmäinen allekirjoitettiin vuonna 1975 ja viimeinen sopimus tuli voimaan 1991.

Neuvottelu- ja sopimusjärjestelmää on leimannut koko sen olemassaolon ajan voimakas pyrkimys talouden tasapainottamiseen ja vakaan kansantalouden kehityksen turvaaminen. Siirryttäessä 2000-luvulle neuvottelutoiminnassa on korostunut entistä voimakkaampi pyrkimys toimintapoliittisten linjojen määrittelyyn.

Taulukko 2. Valtio-kunta -neuvottelujärjestelmien oikeudellinen perusta

Nimi	Aika	Oikeudellinen asema
Valtio-kunta -neuvotteluryhmä	1999 – (2003)	Hallitusohjelma + ministeriön päätös
Kuntien peruspalvelujen turvaamista selvittävä neuvotteluryhmä	1997 – 1999	Ministeriön päätös
Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta	1995 –	Laki + asetus
Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta	1994	Asetus
Kunnallistalouden neuvottelukunta	1973 – 1993	Asetus

Valtio-kunta -neuvotteluryhmä ja sen edeltäjä ”kuntien peruspalvelujen turvaamista selvittävä neuvotteluryhmä” ovat esimerkkejä tästä suuntauksesta. Valtion ja kuntien välisen neuvottelutoiminnan perusta on kuitenkin kolmen vuosikymmenen ajan ollut ”kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta” ja sen edeltäjä kunnallistalouden neuvottelukunta. Vaikka neuvottelukunnan työ on kokenut pieniä muutoksia viime vuosina, on sen poikkihallinnollista yhteistyötä korostava rooli edelleen vankka.

Neuvottelujärjestelmien oikeudellinen asema on myös kokenut joitain muutoksia. Neuvottelujärjestelmän merkitystä on korostettu ja siitä on säädökset myös uudessa kuntalaissa. Lain neuvottelusäännös on jonkin verran voimassa olevaa asetusta laajempi ja se kattaa kaiken kuntia koskevan lainsäädännön. Ensimmäiset asetustasoiset säädökset neuvottelujärjestelmästä ovat vuodelta 1973. Myös kuntien valtiosuuslaissa ja erityislainsäädännössä on asetettu määräyksiä neuvottelumenettelystä. Sitä vastoin aikaisemmin mainittujen poliittispainotteisten neuvotteluryhmien toiminta on sidottu ministeriöiden päätöksiin ja viimeksi myös hallitusohjelmaan.

Järjestelyasiakirjamenettely

1990-luvun alkuun asti neuvottelujärjestelmää leimasi ns. järjestelyasiakirjamenettely, joista viimeinen allekirjoitettiin kesällä 1991. Järjestelyasiakirjat valmistettiin kunnallistalouden neuvottelukunnassa, jonka yhteydessä toimi erityinen järjestelyasiakirjajaosto.

Käytännössä asiakirjoissa sovittiin mm. julkisten menojen ja henkilöstön määrän lisäyksestä sopimuskaudella. Järjestelyasiakirjamenettely edelsi nykyisin käytössä olevaa neuvottelujärjestelmää. Järjestelyasiakirja oli eräänlainen poliittis-hallinnollinen suositus eikä siihen liittynyt sitovia ohjeita. Sitoutumista pyrittiin lisäämään viemällä asiakirja talouspoliittisen ministerivaliokunnan ja joissain tapauksissa hallituksen käsiteltäväksi.

Syitä järjestelyasiakirjamenettelystä luopumiselle oli monia. Ehkä keskeisin oli taloudellinen lama, jonka vuoksi osapuolet eivät pystyneet sopimaan juuri mistään ja säästötoimenpiteet veivät lopulta pohjan järjestelmän uskottavuudelta.

Toinen järjestelyasiakirjojen keskeinen ongelma liittyi niiden oikeudelliseen asemaan. Kuten professori Arvo Myllymäki toisaalla tässä kirjassa tulkintanaan toteaa, niissä pyrittiin sopimaan asioista, joiden voidaan katsoa kuuluvan eduskunnan budjetti- ja lainsäädäntövallan piiriin. Toisaalta niiden voidaan katsoa loukkaavan kuntien itsehallinnon periaatteita. Nämä tulkinnat ovat johtaneet käytännössä tilanteeseen, jossa valtioneuvosto ei voi tehdä kuntasektorin kanssa sitovia sopimuksia. Tilanne on hyvin saman suuntainen Suomen Kuntaliiton suhteen, sillä myöskään se ei voi tehdä jäsenkuntia velvoittavia sopimuksia.

Neuvottelujärjestelmän avulla on siten toistaiseksi ollut mahdollista käytännössä sopia vain suosituksista, joiden poliittis-hallinnollinen sitovuus on täysin riippuvainen siitä, miten osapuolet ottavat ne huomioon omassa toiminnassaan.

Valtionhallinnossa useat eri ministeriöt muotoilevat kuntapolitiikan linjoja. Ministeriöiden ensisijainen tavoite on ohjata ja kehittää omaa toimintasektoriaan. Edellä mainitusta syystä johtuen eri ministeriöiden näkemykset yhteiskuntapolitiikan linjavalinnoista eivät aina kohtaa. Usein ministeriöiden väliset ristiriidat erilaisissa kuntapolitiikan osakysymyksissä ovat tehneet näkemysten yhteensovittamisen hyvin vaikeaksi myös suhteessa kuntasektorin toimijoihin.

Kuntien keskusjärjestöjen yhdistyminen vuonna 1993 selkiytti kuntasektorin edustusta neuvottelumenettelyssä ja sen on arvioitu myös vahvistaneen sen asemaa neuvotteluosapuolena. Aikaisemmin keskusjärjestöt esittivät keskenään ristiriitaisia näkemyksiä, mikä lisäsi omalta osaltaan valtio-osapuolen painoarvoa neuvottelutilanteissa.

Neuvottelu- ja suunnittelujärjestelmän laajuus

Miten laajaa on sitten kuntasektorin ja valtionhallinnon välinen yhteystoiminta keskushallinnon tasolla? Kuntaliitolla ja sen edeltäjillä on perinteisesti ollut vahva asema valtion valmisteluelimissä: komiteoissa, työryhmissä ja toimikunnissa.

Professori Voitto Helander totesi jo 1970-luvulla tekemässään tutkimuksessa, että kuntien edustus komiteoissa kasvoi lähes suorassa suhteessa kunnallisten palvelutehtävien kasvuun. Hän päätyi johtopäätöksiin, jossa hyvinvointiyhteiskunnan palvelurakenteiden kehittäminen edellytti tiivistä valtion- ja kuntien välistä neuvottelu- ja suunnittelujärjestelmää. Tuolloin tätä järjestelmää palveli parhaiten laaja komitealaitos, joka toimi aina 1980-luvun loppupuolelle. Tilanne muuttui kuitenkin 90-luvulla, jota näyttää leimanneen ns. selvitysmiesjärjestelmä hallinnon uudistuksia suunniteltaessa. Onko tämä merkinnyt myös muutoksia kuntien mahdollisuuksiin vaikuttaa itseään koskevaan asioiden valmisteluun?

Yhden mahdollisuuden tarkastella kuntien ja valtion välisen neuvottelutoiminnan laajuutta tarjoaa valtionvarainministeriön ylläpitämä hankerekisteri, johon on kerätty tiedot eri ministeriöissä toimivista työryhmistä, komiteoista, neuvottelukunnista tms. Rekisteri ei ole aukoton ja eräiden arvioiden mukaan se kattaa vain kolmanneksen ministeriöiden hanketoiminnasta, kun mukaan lasketaan myös ns. epäviralliset työryhmät. Todetuista puutteistaan huolimatta rekisterin avulla on mahdollisuus täsmentää yleistä kuvaa neuvottelu- ja suunnittelujärjestelmästä.

Neuvottelutoiminnan laajuuden arvioimiseksi tarkasteluajankohdaksi valittiin tammikuun 1998 ja kesäkuun 2000 välinen ajanjakso. Tavoitteena oli muodostaa peruskuva hanketoiminnan laajuudesta ja painotuksista eri ministeriöissä. Tarkasteluun otettiin mukaan vain ne ministeriöt, joilla ennakkoon arveltiin olevan yhteistyötä ja neuvottelutoimintaa Suomen Kuntaliiton kanssa. Tarkasteluajanjaksona valituissa ministeriöissä oli käynnissä 1346 rekisteröityä hanketta. Jos oletamme jokaisen hankkeeseen osallistuvan keskimäärin kuusi henkilöä, on toimintaan sidottu varovaisesti arvioituna yli 8000 henkilöä ministeriöistä ja niiden ulkopuolelta. Eniten hankkeita oli valtionvarainministeriössä, mutta lähes yhtä usea hanke on perustettu opetusministeriössä tai sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä.

Tarkasteltaessa hieman lähemmin hankkeiden sisältöjä havaitaan joitain painotus- ja toimintakulttuurieroja eri ministeriöiden välillä. Oikeusministeriön ja valtionvarainministeriön hankkeet ovat tyypillisesti lainsäädäntö- tai normihankkeita, kun taas muiden ministeriöiden hanketoiminnassa korostuu kehittämis- ja uudistus-työ.

Taulukko 3. Valtion hanketoiminnan laajuus ministeriöittäin tarkasteltuna (tammi-
kuu 1998 – kesäkuu 2000) Lähde: <http://www.hare.vn.fi>

Hankelaji	OM	SM	VM	OPM	KTM	STM	YM
Lainsäädäntöhanke tai muu normihanke	77,8	19,8	48,6	18,9	0,9	24,9	10,7
Kehittämis- tai uudistushanke	5,7	59,3	23,4	22,0	42,4	41,2	68,9
Valtion liikelaitosten hallitus tai viraston johtoelin	0,6	2,3	2,9	2,0	12,8	3,7	4,1
Komitea tai toimikunta	10,8	2,3	-	18,5	2,0	2,4	1,6
Neuvottelukunta tai lautakunta	4,4	5,8	6,5	13,0	26,1	18,0	3,3
Selonteko	-	-	0,4	1,2	-	0,8	-
Tutkimushanke	0,6	1,2	0,7	1,2	3,0	-	-
Muut	-	9,3	17,6	23,2	3,9	9,0	11,5
Yhteensä (1346)	100% (158)	100% (86)	100% (278)	100% (254)	100% (203)	100% (245)	100% (122)

Hankerekisterin tiedot antavat mahdollisuuden tarkastella myös Kuntaliiton ja valtion välistä neuvottelutoimintaa. Jos oletamme, että hankerekisteriin on kerätty tiedot kaikista merkittävistä työryhmistä se antaa mahdollisuuden rakentaa karkea kuva kuntien ja valtion neuvottelutoiminnasta.

Vertaamalla hankerekisterin tietoja myös Kuntaliiton ns. edustusrekisterin tietoihin saada muodostettua jonkinlaisen aavistuksen siitä, miten laajaa yhteydenpito on. Kuntaliiton ”edustusrekisteriin” on kerätty tiedot kaikista liiton edustuksista valtion eri toimielimissä. Koska tiedot ovat osin luottamuksellisia, ei tässä yhteydessä ole tarpeen käydä sen sisältöä tarkemmin läpi.

Rekisterin tietoja analysoitaessa ne on muutettu numeromuotoon ja tiedoista on poistettu päällekkäisyydet. Luvuissa jokainen toimielin on laskettu mukaan vain kerran, riippumatta siitä kuinka monta edustajaa Kuntaliitolla on sen jäsenenä. Käytännön syistä johtuen edustusrekisteristä kerättiin vain tiedot vuodelta 1999. Siten ennen vuotta 1999 toimintansa päättäneet ja vuonna 2000 asetetut toimielimet tms. eivät ole luvuissa mukana.

Kuntaliitolla oli vuonna 1999 edustaja 327:ssä ministeriöiden perustamassa toimielimessä, hankkeessa tms. Puheenjohtajana tai varapuheenjohtajana liiton edustaja toimi 13 tapauksessa. Jäsenyyksiä kertyi yhteensä 317 ja varajäsenyyksiä 49. Kahdeksassa toimielimessä liiton edustaja toimi sihteerinä ja 12:sta asiantuntijana. Edustaminen näyttää myös keskittyneen liiton sisällä, sillä tehtävät jakaantuivat 104:n eri toimihenkilön kesken. Enimmillään jäsenyyksiä oli kertynyt yksittäiselle henkilölle peräti 14.

Taulukko 4. Kuntaliiton edustus ministeriöiden perustamissa toimielimissä tms.

Ministeriö	Toimielimet, joissa Kuntaliitolla on edustus	
STM	91	27,8
SM	57	17,4
OPM	44	13,5
YM	40	12,2
VM	22	6,7
KTM	19	5,8
LVM	19	5,8
TM	15	4,6
MMM	14	4,3
OM	3	0,9
UM	3	0,9
Yhteensä	327	100%

Edustusrekisteristä saatuja tuloksia arvioitaessa näyttää yhteistyö olevan selvästi aktiivisista sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Sisäasianministeriön ja opetusministeriön ohella yhteistyö on tiivistä myös valtionvarainministeriön suuntaan.

Kun tietoja verrataan aikaisemmin esitettyihin hankerekisterin tietoihin näyttää siltä, että Kuntaliitolla on eri tavoin edustus n. 30 %:ssa sosiaali- ja terveysministeriön sekä ympäristöministeriön hankkeista. Sisäasiainministeriön osalta yhteistoiminta näyttäisi olevan selvästi aktiivisinta. Se kattaa kaksi kolmasosaa kaikista ministeriön hanketoiminnasta. Kuntaliitto on todennäköisesti edustettuna kaikissa kuntasektoria sivuavissa ministeriön hankkeissa. Muiden ministeriöiden osalta Kuntaliiton edustus kattaa alle 20% hankkeista. Erityisesti ulkoasianministeriön ja oikeusministeriön hankkeissa liitto on edustettuna vain yksittäistapauksissa.

Tulokset antavat vahvoja viitteitä siitä, että Suomen Kuntaliiton ja valtiotahon välinen vuoropuhelu on laajaa ja se kattaa varmasti erittäin suuren osan kaikista kuntasektorin toimintapiiriin kuuluvista tehtävistä. Tuloksia arvioitaessa on kuitenkin pidettävä mielessä, että edustusrekisteri ei vielä kerro mitään toiminnan sisällös-

tä ja esimerkiksi siitä miten eri osapuolten näkemykset hankkeissa tms. otetaan huomioon. Voidaan varmasti kuitenkin olettaa, että nykymuotoisen valmistelu-, konsultointi- ja päätöksentekojärjestelmässä kuntasektorilla on mahdollisuus saada ”äänensä” kuuluviin. Kokonaan toinen kysymys tietysti on, miten se otetaan huomioon päätöksiä tehtäessä.

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta

Kunnallistalouden- ja hallinnon neuvottelukunnan (kuthanek) asema muuttui uuden asetuksen myötä 1994. Muutos jäi kosmeettiseksi ja neuvotteluryhmä käsittelee lainsäädäntöä koskevia kysymyksiä samaan tapaan kuin järjestelyasiakirjamenettelyn ollessa voimassa.

Kuthanek laatii kehitys arvion kuntatalouden tilasta toukokuussa ja tarkistaa arvion ennen kesän budjettiriihtä. Viime vuosina Kuntaliitto ja valtionvarainministeriö ovat olleet jokseenkin yksimielisiä tulevasta talouskehityksestä.

Kuthanek:ssa tapahtuvaa neuvottelua määrittävän säädöksen suurin vaikutusmahdollisuus perustuu ehkä siihen, että sen avulla on mahdollisuus hidastaa asioiden käsittelyä valtionhallinnossa. Periaatteessa asian käsittely ei etene, jos kuntalain 8.3 §:n mukaisia neuvotteluja ei ole käyty kuntien keskusjärjestön kanssa. Säädös jättää kuitenkin vielä paljon tulkintamahdollisuuksia käsiteltävien asioiden suhteen. Lainsäädännöstä ei myöskään ilmene missä vaiheessa tai mihin lainsäädäntöprosessin tai muun kuntia koskevan asian käsittelyvaiheeseen mennessä valtion ja kuntien väliset neuvottelut on käytävä.

Kuthanek:ssa ministeriöiden edustajina toimivien virkamiesten työ on lähinnä asian valmistelua. Heillä ei ole käytännössä mahdollisuutta sitoutua mihinkään. Tällä hetkellä Kuthanek:illa on vain yksi jaosto (talousjaosto), kun valtionosuusjaostoa ei asetettu uuden toimikauden käynnistyessä.

Kuthanek:a voidaan perustellusti pitää tyyppillisenä valtion sivuelinorganisaationa. Tosin se ei itse valmistelee asioita, vaan käsittelee niitä muualla tapahtuvan valmistelun eri vaiheissa.

Seuraavalla sivulla Taulukko 5. Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan kokoonpano vuosina 1971–2000

*Kuntien keskusjärjestöt yhdistyivät 1.6.1993 Suomen Kuntaliitoksi. Aikaisemmin edustettuina olivat Suomen Kaupunkiliitto (SKL), Suomen Kunnallisliitto (KL) ja Finlands Svenska Kommunförbund (FSK)

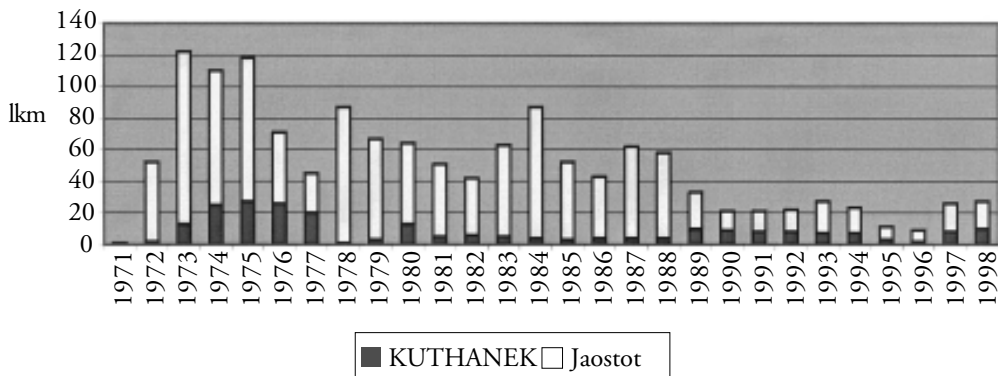
Asettamisvuosi	SM	VM	STM	OPM	Muut	Kuntien keskusjärjestö(t)*
2000	Alue- ja kunta- ministeri (pj) Ylijohtaja	Budjetti- päällikkö Budjettineu- vos	Apulais- osasto- päällikkö	Talousjoh- taja	-	Toimitusjohtaja, Varatoimi- tusjohtaja, Varatoimitusjohta- ja, Kehittämispäällikkö, Ruot- sinkielisen sihteeristön johtaja, Erityisasiantuntija.
1997	Hallintoministeri (pj) Ylijohtaja	Budjetti- päällikkö Budjettineu- vos	Apulais- osasto- päällikkö	Talousjoh- taja	-	Toimitusjohtaja, Varatoimi- tusjohtaja, Varatoimitusjohta- ja, Kehittämispäällikkö, Ruot- sinkielisen sihteeritön johtaja, Kehittämispäällikkö
1994	Sisäasiainministe- ri (pj) Ylijohtaja	Budjetti- päällikkö Neuvottele- va virkamies	Osastopääl- likkö	Apulais- osasto- päällikkö	-	Toimitusjohtaja, Varatoimi- tusjohtaja, Johtaja, Osasto- päällikkö, Kehittämispäällikkö
1992	Sisäasiainministe- ri (pj) Ylijohtaja Hallitusneuvos	Valtiosihteeri Budjetti- päällikkö	Kansliapääl- likkö	Kansliapääl- likkö	Kansliapääl- likkö/ TM	SKL: Toimitusjohtaja, Vara- toimitusjohtaja, Osastopäällik- kö, Apulaisosastopäällikkö. KL: Toimitusjohtaja, Varatoi- musjohtaja, Tutkimuspääl- likkö FSK: Johtaja
1989	Sisäasiainministeri (pj) Kansliapäällikkö Osastopäällikkö	Valtiosihteeri, Budjetti- päällikkö	Kansliapääl- likkö	Kansliapääl- likkö	Kansliapääl- likkö/TM	SKL: Toimitusjohtaja, Vara- toimitusjohtaja, Osastopäällik- kö, Apulaisosastopäällikkö KL: Toimitusjohtaja, Varatoi- musjohtaja, Tutkimuspääl- likkö FSK: Johtaja
1986	Kansliapäällikkö Osastopäällikkö	Valtiosih- teeri (pj) Budjetti- päällikkö	Osastopääl- likkö	Apulais- osasto- päällikkö	Kansliapääl- likkö/ TM Johtaja/ Suo- men Pankki	SKL: Toimitusjohtaja, Vara- toimitusjohtaja, Osastopäällik- kö, Apulaisosastopäällikkö. KL: Hallituksen puheenjohta- ja, Varatoimitusjohtaja, Osas- topäällikkö FSK: Johtaja
1983	Kansliapäällikkö (pj) Osastopäällikkö	Budjetti- päällikkö Ylijohtaja	Osastopääl- likkö	Apulais- osasto- päällikkö.	Osastopäällik- kö/ TM Johtaja/ Suo- men Pankki	SKL: Toimitusjohtaja, Vara- toimitusjohtaja, Osastopäällik- kö, Apulaisosastopäällikkö. KL: Hallituksen puheenjohta- ja, Varatoimitusjohtaja, Osas- topäällikkö FSK: Johtaja
1980	Kansliapäällikkö (pj) Osastopäällikkö	Budjetti- päällikkö Apulais- osasto- päällikkö	Osastopääl- likkö	Osastopääl- likkö	Osastopäällik- kö/ TM Johtaja/ Suo- men Pankki	SKL: Toimitusjohtaja, Vara- toimitusjohtaja, Hallituksen jäsen, Paikallishal- lintoasian sihteer KL: Hallituksen puheenjohta- ja, Varatoimitusjohtaja, Osas- topäällikkö FSK: Johtaja
1977	Kansliapäällikkö (pj) Osastopäällikkö	Budjetti- päällikkö Turkija	Osastopääl- likkö	Osastopääl- likkö	Osastopäällik- kö/ TM Johtaja/ Suo- men Pankki	SKL: Toimitusjohtaja, Halli- tuksen jäsen, Osastopäällikkö, Paikallishallintoasiain sihteer, KL: Hallituksen puheenjohta- ja, Apulaisjohtaja, Osastopääl- likkö FSK: Johtaja
1974	Kansliapäällikkö (pj) Sisäasiainministeri Osastopäällikkö	Budjetti- päällikkö Ylijohtaja	Kansliapääl- likkö	Osastopääl- likkö	Johtaja/ Suo- men Pankki Osastopäällik- kö/ VNK	SKL: Toimitusjohtaja, Halli- tuksen jäsen, Osastopäällikkö KL: Johtaja, Apulaisjohtaja FSK: Johtaja
1971	Kansliapäällikkö (pj) Hallitusneuvos	Budjetti- päällikkö Ylijohtaja	Kansliapääl- likkö	Osastopääl- likkö	Johtaja/ Ta- louden suun- nitelukeskus	SKL: Toimitusjohtaja Hallituksen jäsen Osastopäällikkö KL: Johtaja Osastopäällikkö FSK: Johtaja

Kuthanek:n puheenjohtajana on vuodesta 1989 alkaen toiminut kunta-asioista vastaava ministeri. Tätä ennen tehtävä oli kansliapäällikkötasolla ja viimeksi tehtävää hoiti valtionvarainministeriön valtiosihteeri. Jaostojen puheenjohtajina ovat yleensä toimineet sisäasianministeriön ja valtionvarainministeriön virkamiehet. Talousjaoston puheenjohtaja on ollut vuosikymmenien ajan budjettipäällikkö. Jaostotyöskentely on asiantuntijapainotteista ja niissä on virkamiesedustus kunta-asioita käsittelevistä ministeriöistä ja kuntien keskusjärjestöstä.

Kuthanek:n käsittelyyn tuodaan ministeriöistä yleensä suhteellisen valmis ehdotus käsiteltäväksi. Yleensä kuntaliiton edustajat ovat osallistuneet asian valmisteluun ja liitolta on pyydetty lausunto valmistelun alaisena olevasta asiasta. Tosin poikkeuksiakin on. Siten kuntaliitolla on ehkä joissain tapauksissa SM:n kuntaosastoa paremmat mahdollisuudet seurata sektoriministeriöiden kehittämishankkeita. SM:ssa asia tulee virallisesti esille vain silloin kun se tuodaan kuthanek:n käsittelyyn.

Ministeriöt eivät kuitenkaan aina tuo kaikkia valmistelun alaisia kysymyksiä neuvottelukunnan käsittelyyn. Näyttää siltä, että mitä vaikeammasta kysymyksestä on kuntasektorin näkökulmasta kysymys, sitä suuremmalla todennäköisyydellä substanssiministeriö pyrkii siirtämään asian käsittelyn suoraan ministerityöryhmiin. Näissä tapauksissa kuthanek:n todelliset mahdollisuudet vaikuttaa esityksen sisältöön ovat vähäiset.

Kuvio 1. Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan kokoukset 1971–1998



Kuthanek:n asemaa ja sen toiminnassa tapahtuneita muutoksia käsitellään yksityiskohtaisemmin Arto Laitisen kirjoittamassa osuudessa.

Valtio-kunta-neuvotteluryhmä

Nykymuotoisen valtion ja kuntien välisen neuvottelujärjestelmän perustat luotiin edellisen hallituksen aikana, kun huhtikuussa 1997 perustettiin hallituksen ja Suomen Kuntaliiton edustajista koostuva neuvotteluryhmä. Neuvotteluryhmän työ painottui kuntien peruspalvelujen turvaamiseen liittyviin kysymyksiin. Neuvotteluryhmän työtä on jatkanut Lipposen II hallituksen ohjelmassa sovittu valtio-kunta-yhteistyöryhmä, joka asetettiin kesäkuussa 1999 käsittelemään valtion ja kuntien välisiä kuntapoliittisia kysymyksiä. Neuvotteluryhmän tehtäväksi asetettiin myös yhteistyöasiakirjan laatiminen.

Vaikka neuvotteluryhmien työ ei poikkea olennaisilta osiltaan aikaisemmin toteutetusta neuvottelumenettelystä, on sen työstä löydettävissä muutamia uusia ulottuvuuksia. Keskeinen uudistus on ollut se, että neuvotteluihin kytkettiin yhä tiiviimmin mukaan maan ylin poliittinen johto.

Taulukko 6. Valtio-kunta -neuvotteluryhmän kokoonpano 1997–2003.

(Kuntien peruspalvelujen turvaamista selvittävä neuvotteluryhmä v. 1997–1999)

(Kuntien peruspalvelujen turvaamista selvittävä neuvotteluryhmä v. 1997–1999)

Asettamisvuosi	Puheenjohtaja	Valtioneuvoston edustajat	Suomen Kuntaliiton edustajat
1999	Alue- ja kunta-ministeri (vas)	Sisäasianministeri (kok) Oikeusministeri (sdp) Sosiaali- ja terveysministeri (kok) Peruspalveluministeri (rkp) Opetusministeri (sdp) Ympäristöministeri (vihr) Budjettipäällikkö, VM	Hallituksen puheenjohtaja (kok) Hallituksen I varapuheenjohtaja (vas) Hallituksen II varapuheenjohtaja (kesk) Hallituksen jäsen (vihr) Hallituksen jäsen (rkp) Liiton toimitusjohtaja
1997	Hallintoministeri (sdp)	Sisäasiainministeri (rkp) Ympäristöministeri (vihr) Opetusministeri (kok) Ministeri (vas) Sosiaali- ja terveysministeri (sdp) Budjettipäällikkö, VM	Hallituksen puheenjohtaja (kok) Hallituksen II varapuheenjohtaja (kesk) Liiton toimitusjohtaja

Ensimmäinen yhteistyöasiakirja allekirjoitettiin joulukuussa 1999. Siinä määriteltiin neuvottelujärjestelmän keskeiset mekanismit sekä joitain keskeisiä käsiteltäviä asiakokonaisuuksia. Asiakirjan kuntapolitiikan tavoitetilaa ja sisältöä käsittelevät kohdat eivät ehkä täysin vastanneet osapuolten asettamaa tavoitetasoa. Tosin siihen varmasti vaikuttavat osaltaan myös osapuolten erilaiset näkemykset neuvottelujärjestelmän perusluonteesta. Allekirjoitettua asiakirjaa voidaan pitää hyvänä saavutuksena vallitsevissa olosuhteissa. Asiakirjamenettely on vasta hakemassa muotoaan ja taustalla häilyy ”pelko paluusta järjestelyasiakirjamenettelyyn”.

Yhteistyössä päätoimisen pääsihteerin kanssa neuvottelukunnan kokousten valmistelussa avustavat yhteistyöosapuolten nimeämät virkamiesyhdyshenkilöt. Toisen keskeisen valmistelukoneiston muodostaa SM:n kuntaosasto ja erityisesti kuthanek.

Neuvottelujärjestelmän kytkennät valtion talousarvioprosessiin

Valtion vuosittaisen talousarvioehdotuksen valmistelu muodostaa myös keskeisen osan valtion ja kuntien välistä neuvottelumenettelyä. Kuthanek:n talousjaosto laatii ennusteen kuntatalouden kehityksestä, joka toimii pohjana osapuolten välisille neuvotteluille. Ongelmakohta käytännön kysymyksissä on perinteisesti ollut myös valtiosuusjärjestelmä ja kuntien rahoituspohja, joihin tehtäviä muutoksia usein välillisesti käsitellään myös budjetin yhteydessä.

Kuten oheisesta taulukosta käy ilmi, käyvät osapuolet neuvotteluja kaikissa keskeisissä talousarvion valmistelun vaiheissa. Kuthanek:n talousjaosto valmisteleekin sitä budjettipäällikön johdolla kaksi kertaa vuodessa, kehysten ja budjetin yhteydessä. Aikataulua on pidetty joiltain osin liian tiukkana ja sitä tullaan todennäköisesti uudistamaan lähitulevaisuudessa.

Valtionhallinnossa talousarvioprosessi käynnistyy joulukuussa, jolloin ministeriöt laativat omat suunnitelmansa budjetin raameiksi. Valtionvarainministeriön ja ministeriöiden väliset keskinäiset neuvottelut käydään helmikuun puolivälin jälkeen, jolloin asia tulee ensimmäisen kerran myös virallisesti esille valtion ja kuntien välisessä neuvottelujärjestelmässä. Vuonna 2000 asiaa käsiteltiin sekä kuthanekissa että valtio-kunta -neuvotteluryhmässä.

Valtioneuvoston kehyspäätöksen jälkeen budjetin valmistelu siirtyy tiedonannon muodossa eduskuntakäsittelyyn. Valtio-kunta -neuvottelujärjestelmässä tulevan vuoden talousarvio on seuraavan kerran esillä toukokuun lopulla, jolloin kuthanek käsittelee talousjaoston laatimaan kuntatalouden kehysennusteen. Viime vuosina ovat ministeriöt ja Suomen Kuntaliitto päässeet keskinäiseen yhteisymmärrykseen kuntatalouden ennusteista. Ennuste on perusta, jonka tietoihin perustuen rakennetaan budjetissa kuntataloutta koskevat osuudet.

Taulukko 7. Vuoden 2001 talousarvioprosessin kytkennät neuvottelujärjestelmään

	AIKA
- Valtio-kunta -neuvotteluryhmä	4.12.
- Ministeriöiden vuoden 2001 budjetin kehysten laadinta	joulukuu 1999– helmikuu 2000
- VM:n ja muiden ministeriöiden keskinäiset neuvottelut budjettikehyksistä	15.2.-29.2.
- KUTHANEK	5.2.
- KUTHANEK:n talousjaosto	28.2.
- KUTHANEK (kunnallistalouden kehysennuste)	29.2.
- Valtio-kunta -neuvotteluryhmä	29.2.
- Valtioneuvoston kehysriihi	7.3.
- KUTHANEK:n talousjaosto	13.3.
- Raha-asiainvaliokunta	16.3.
- Valtioneuvoston kehyspäätös	16.3.
- Valtioneuvoston tiedonanto kehyspäätöksestä eduskuntaan	17.3.
- Lähetekeskustelu kehyspäätöksestä eduskunnassa	1.-28.3.
- KUTHANEK	21.3.
- VM:n kirje ministeriöille koskien budjetin valmistelua	maaliskuun loppu
- Eduskunnan valtionvarainvaliokunnan mietintö kehyspäätöksestä	16.5.
- KUTHANEK	16.5.
- Valtio-kunta -neuvotteluryhmä	16.5.
- Palautekeskustelu kehyspäätöksestä eduskunnassa	17.- 23.5.
- Ministeriöiden vuoden 2001 talousarvioehdotukset VM:n	29.5.
-KUTHANEK -talousjaosto	31.5.
- Valtioneuvostolle esitellään yhteenveto selvityksineen ministeriöiden vuoden 2001 TAE.stä	6.6.
-KUTHANEK	13.6.
- VM:n esitys budjetiksi vuodelle 2001	18.-19.7.
- VM:n ja muiden ministeriöiden väliset ministeritason budjettineuvottelut	25.-27.7.
- Valtio-kunta -neuvotteluryhmä	26.7.
- KUTHANEK -talousjaosto	4.8.
- KUTHANEK (kunnallistalouden kehysennuste)	8.8.
- Hallituksen budjettiriihi	10.-.11.8
- Valtioneuvoston esittely	4.9.
- Tasavallan Presidentin esittely ja ehdotus annetaan eduskunnalle	5.9.
- Valtio-kunta -neuvotteluryhmä	5.9.
- Budjettiehdotuksen lähetekeskustelu käynnistyy eduskunnassa	12.9.

Kuthanek:n käsittelyn jälkeen kehysennuste ja siihen tukeutuvat ministeriöiden budjettiehdotukset ovat esillä valtio-kunta -neuvotteluryhmässä, joka pyrkii omalta osaltaan vaikuttamaan poliittisen tason linjauksiin ennen hallituksen budjettiriihtä.

Taulukossa on esitetty tiedot vain virallisista neuvotteluista. Niiden lisäksi käydään kuntaliiton ja sektoriministeriöiden välillä epävirallisia neuvotteluja, jotka joissain tapauksissa voivat olla hyvinkin merkityksellisiä.

Lopuksi

Kuntapolitiikan linjojen määrittelyä on rakentunut kuntasektorin ja valtiovallan välinen hyvin monimuotoinen ja -tasoinen valmistelu- ja neuvotteluorganisaatio. Järjestelmän avulla on tarkoitus sovittaa yhteen kunta-asioiden virkamiestasoinen valmistelu ja toisaalta niiden poliittinen päätöksenteko. Sen avulla pyritään myös tukemaan ministeriöiden välistä tahdonmuodostusta kuntatalouden ja -politiikan kysymyksissä. Lähtökohdat toiminnalle ovat periaatteessa hyvin selkeät. Käytännössä eri tasojen ja toimijoiden väliset suhteet ovat osoittautuneet perin epämääräisiksi eikä niiden välinen toimintojen koordinointi ja systemaattinen suunnittelu ole onnistunut parhaalla mahdollisella tavalla. On myös ollut selvästi havaittavissa, että eri neuvottelu- ja päätöksentekofoorumien välillä on valtataistelun aineksia.

Myös osapuolten erilaiset lähtökohdat vaikuttavat selvästi neuvottelujärjestelmälle asetettujen tavoitteiden määrittelyyn. Samalla tulee pohdittavaksi myös neuvotteluinstituution asema järjestelmässä ja myös se, miten asioiden valmistelu ja toimeenpano tulisi organisoida.

Neuvottelujärjestelmän tarkastelu osoittaa, että Suomessa ei vallitse yksiselitteistä näkemystä eri osapuolten roolista, tehtävistä ja asemasta. Neuvottelujärjestelmä on muotoutunut monen eri mekanismin kautta ja vaikka Kuntaliittoa ei suoraan voi rinnastaa perinteisiin etujärjestöihin, muodostaa myös epävirallinen vaikuttaminen keskeisen osan sen toimintaa. Epävirallisten ja virallisten päätöksentekofoorumien välinen raja on joskus perin hämärä.

Toinen keskeinen valtio-kunta -suhteen kehittämisen ongelma on se, että eri osapuolilla ei ole yhtenäistä ja yksiselitteistä näkemystä kuntahallinnon tehtävistä ja asemasta sekä rahoituspohjasta. Sekä kuthanek että valtio-kunta -neuvotteluryhmä eivät käytännössä kytkeydy kovinkaan tiiviisti valtion taloudelliseen päätöksentekoon. Myös kunta-asioita koordinoivan sisäasiainministeriön asema neuvotteluissa on ongelmallinen, sillä se sivuutetaan usein keskeisissä asiakysymyksissä ministeriöiden neuvotellessa suoraan Kuntaliiton kanssa.

Lähteet

- Bemelmans-Videc, Marie-Louise – Rist, Ray, C – Vedund, Evert: *Carrots, Sticks & Sermons – Policy Instruments & Their Evaluation*. Transaction Publishers. New Jersey, 1998.
- Hautamäki, Antti: Kunnan ja valtion suhteiden uudistamislinjat. Luento valtiokunta -ohjausjärjestelmä -seminaarissa 15.5.2000.
- Hämäläinen, Sirkka: Kunnallistalous kansantalouden osana. *Kunnallistieteen aikakauskirja* 4/1981.
- Koski, Heikki: Valtion ja kuntien tehtäväjako ja valtionosuusjärjestelmä. Sisäasiainministeriö, Kuntaosaston julkaisu 6/1996.
- Laitinen, Arto: Valtion ja kuntien välinen tehtävien ja kustannusten jaon järjestelmä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4/1979.
- Laitinen, Arto: Kunnallistalouden rahoitusjärjestelmät eri maissa. *Kunnallis-tieteellinen aikakauskirja* 4/1981.
- Niemi-Iilahti, Anita – Jokinen, Pekka: *Three Years Experience of EU Integration: The Case of the CAP and Agri-Environmental Subsidies in Finland 1995–97*. Kirjassa *The Nordic Environments* (Joas –Hermanson). Ashgate, 1999.
- Ryynänen, Aimo: Kuntien etujärjestöt vaikuttajina. Suomen Kuntaliitto. *Acta -sarja* 113/1999.
- Ryönänkoski, Urpo: Sopimus- ja neuvottelujärjestelmää kehitettävä. Suomen Kunnallislehti 14/1989.
- Saraviita, Ilkka: Järjestely vaihtotaseen tasapainottamiseksi – talouspolitiikkaa vaiiko parlamentarismia? *Lakimies-lehti* 2/1976.
- Tetri, Eija: Kuntien ja valtion välinen neuvottelumenettely. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. *Julkaisusarja* 2/1998.
- Valtionvarainministeriö, hankerekisteri (<http://hare.vn.fi>)
- Vedung, Evert: *Informativa styrmedel*. Uppsala Universitet, Statsvetenskapliga Institutionen. Uppsala, 1995.
- Vedung, Evert: *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur. Lund, 1998.
- Ylinen, Tauno: Valtion ja kuntien tehtävien ja kustannusten jako valtion näkökulmasta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4/1979.

VALTIO- JA KUNTATALOUDEN TASAPAINOTUS

Lasse Oulasvirta, HTT, professori, Tampereen yliopisto

Lähtökohdista

Tunnettu lähtökohta julkistalousopissa on, että valtiolla – hallituksella ja parlamentilla – on kokonaisvastuu talouspolitiikasta, kansantalouden vakaudesta ja kasvusta. Kunnat ovat liian pieniä yksiköitä stabilisaatiopolitiikan harjoittamiseen. Yhden pienen kunnan omat toimenpiteet inflaation, vaihtotaseen ja työllisyyden suhteen ovat kuin pisara meressä. Kuntien toimenpiteet voivat olla keskenään erisuuntaisia ja kumota toistensa vaikutusta. Tarvitaan siis keskusvaltiota hoitamaan yhtenäisesti valtakunnassa stabilisaatiopolitiikkaa riittävän suurella budjetti- ja veropoliittisella volyymilla.

Kuntien itsehallintonsa rajoissa harjoittama finanssipolitiikka ei välttämättä ole yhdensuuntainen valtion talouspoliittisiin intresseihin nähden. Voimme olettaa, että laskusuhdanteessa kunnan intressissä on elvyttää kysyntää ja edistää työllisyyttä kunnassa. Jos valtio harjoittaa suhdanteiden tasaamiseen tähtäävää politiikkaa, kunnan ja valtion intressit eivät olisi laskusuhdanteessa toisilleen vastakkaisia. Voimme myös olettaa, että noususuhdanteessa kunnan intressissä ei ole vaihtoehtoa kysyntää ja taloudellista aktiviteettia omassa kunnassaan. Kunnan elinkeinoelämän ja työpaikkojen kasvu tuo verotuloja kunnalle, joka usein käyttää lisääntyvät tulot menojen kasvattamiseen.

Tämä perusasetelma yhdessä sen tosiasian kanssa, että kunnallistalous muodostaa julkisesta taloudesta leijonaosan merkitsee valtiolle tarvetta joko tiukasti ohjata kunnallistaloutta tai muulla tavalla sovittaa yhteen kunnallistaloutta ja valtiontaloutta. Jos halutaan korostaa kuntien itsehallintoa, yhteensovittaminen neuvottelumeneteltyllä on parempi tapa kuin käskyttäminen. Toisaalta valtiolla on lainsäädäntövalta ja viime kädessä vastuu talouspolitiikasta – tiukan paikan tullen keskusvaltiot yleensä

tarttuvat koviin budjettipoliittisiin keinoihin riippumatta siitä, mitä mieltä kunnat tai niitä edustavat keskusjärjestöt ovat niistä. Tästä on paljon kansainvälisiä ja kotimaisiakin esimerkkejä.

Valtion talouspoliittinen pelivara ja kuntatalous

Hallituksessa edustettuina olevat puolueet ovat hallitusohjelmassa sopineet talouspolitiikasta, jossa tavoitteena on yleensä kasvu, hyvä työllisyys, matala inflaatio ja maan kansainvälisen kilpailukyvyn edistäminen. Osaksi valtion talouspolitiikka toimii automaattisesti ilman päätöserusteista politiikkaa suhdanteita tasaavasti ns. automaattisten stabilisaattoreiden ansiosta (Begg, Fischer, Dornbusch 1997, 358–359). Tämä tarkoittaa sitä, että laskusuhdanteessa työttömyysmenot ja sosiaaliturvamenot kasvavat verotulojen vähetessä, mikä kasvattaa julkistalouden alijäämää mutta pitää yllä kysyntää. Valtio voi myös harjoittaa aktiivista suhdanteita tasaavaa päätöserusteista politiikkaa ja tehdä suhdanteita tasaavia erityisiä päätöksiä.

Kunnat ovat Suomessa selvästi vähemmän velkaantuneita kuin valtio. Julkistalouden velanottotarve voidaankin lähtökohtaisesti hoitaa paremmin keskitetysti valtion avulla, koska valtio voi hankkia velkarahaa rahoitusmarkkinoilta yksittäisiä kuntia tehokkaammin.

Valtion suhdannepoliittikan pelivaraan vaikuttaa talouden lähtökohtatilanne ja odotukset tulevasta kehityksestä. Suomen suhdannevaihtelut ovat olleet monia muita maita suurempia ja Suomen julkinen talous tarvitsee EU:n laskelmien mukaan suuren turvamarginaalin notkahduksia varten (ks. Pohjola tässä kirjassa). Tämä voisi merkitä sitä, että valtion tulisi noususuhdanteessa voimakkaasti vähentää sitä velkakakkaa, joka tarvittiin laskukaudella alijäämän rahoittamiseen. Jos valtion talous on velkaantunut laskusuhdanteen iskiessä, elvytysvara on pienempi kuin tilanteessa, jossa valtion talous on hyvä. Turvamarginaalin puuttuessa valtio saattaa velkaantua liikaa, millä on myös seurausvaikutuksia kuntatalouteen.

Valtionapumenojen muodostaessa huomattavan osan valtion siirtomenoista valtio saattaa tasapainottaa valtiontaloutta kuntien avulla. Jos valtio on velkaantunut ja kuntien talous on rahoitusasemaltaan hyvä, paine pienentää valtion budjetti-alijäämää juuri valtionapujen leikkauksilla on suuri. Toisaalta valtion veronkevennyspolitiikka saattaa perustua paljolti kunnallisverovähennysten lisäämiseen, mikä vähentää kuntien verotuloja.

Selvää on, että valtionalouden tila ja arvio sen ja kuntatalouden tilasta lähitulevaisuudessa vaikuttaa päätöshetkellä valtion ratkaisuihin. Yhteensovittamismenettelyssä yksi keskeinen tekijä onkin luotettava tilastoaineisto ja valtio- ja kuntaosapuolen yhteisen käsityksen muodostaminen julkistalouden tilasta ja kehityksestä.

Taulukko 1. Valtiontalouden ja kuntatalouden tasapainotusasetelma

	Valtion talous			
	Tila hyvä		Tila huono	
Kuntatalous Tila hyvä	Nousu- kausi	Lasku- kausi	Nousu- kausi	Lasku- kausi
Tila huono	Nousu- kausi	Lasku kausi	Nousu kausi	Lasku kausi

Voisimme esimerkiksi olettaa, että noususuhdanteessa ja tilanteessa, jossa valtion talous on hyvä mutta kuntien huono, valtio hillitsee ylikuumentumisen vaaraa leikkaamalla omia menojaan mutta ei kuitenkaan valtionapumenoja. Jos tilanne on päinvastainen, valtion talous huono ja kuntien hyvä, valtio voisi vähentää omaa budjettialijäämäänsä leikkaamalla kuntien valtionapuja. Kuntien ja valtion neuvottelu- ja yhteensovittamismenettelyn kannalta keskeistä on joka tapauksessa luotettavan tietopohjan olemassaolo ja pätevä kuva julkistalouden eri osapuolten talouden tilasta ja kehitysnäkymästä.

EU:n vaikutus

Valtion talous- ja kuntapolitiikkaa ei voida analysoida ottamatta huomioon EU:n ja EMU:n vaikutusta. Suomi on euromaana velvollinen toimittamaan EU:lle ker-
ran vuodessa ns. vakausohjelman. Vakausohjelmalla euromaat määrittelevät julkistalouksiensa menojen, tulojen ja tasapainon kehitystavoitteet lähivuosiksi. Jäsenmaan vakausohjelma tarkistetaan EU:ssa ja komissio julkistaa ohjelmaa koskevan suosituksen ja EU:n neuvosto antaa siitä lausunnon (Saarenheimo 2000, 26–27, ks. myös Pohjola tässä kirjassa).

EU:n ja jäsenmaiden (euromaiden) vakausohjelmia ja niiden tarkastusprosessia lausuntoineen voisi verrata valtion ja kuntien väliseen neuvottelumenettelyyn. Vakaus- ja lähentymisohjelmat eivät ole juridisesti sitovia, mutta jäsenmaiden hallitusten hyväksyminä tavoiteohjelmina niillä katsotaan olevan merkittävä poliittinen painoarvo. Sanotaan, että ohjelmista määritellyistä toimista on ongelmallista perääntyä, koska rahoitusmarkkinat seuraavat niiden toteutumista ja reagoivat lipsumisiin (mt. ed., 27).

EU:n perustamissopimuksessa on jäsenmaiden liiallisia alijäämiä koskevia säännöksiä. Säännösten mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että julkistalouden alijäämä suhteessa BKT:hen ei ylitä 3 prosenttia ja ettei bruttovelka ylitä 60:tä prosenttia. Euroalueeseen kuuluvan jäsenvaltion rikkoessa em. rajoja sille voidaan määrätä sakkoja. Perustamissopimuksen säätlemää liiallisten alijäämien menettelyä on vielä täsmennetty euroalueen osalta vuoden 1997 vakaus- ja kasvusopimuksella (Saarenheimo 2000, 27).

Säännökset merkitsevät sitä, että euromaiden julkisten talouksien tulisi olla vähintään tasapainossa pitemmällä aikavälillä. Tavoitteen tulisi olla riittävä turvamarginaali mahdollista laskukautta varten niin, että EU:n alijäämärajat eivät ylittyisi (mt. ed., 28).

Kuntatalouden suhdannesäätely

Voimme siis pitää lähtökohtana sitä, että kuntatalouden suhdannesäätelyä tarvitaan, jotta valtakunnallinen julkistaloutta koskeva politiikka voidaan toteuttaa. Kuntien kannalta on tärkeää, että tämä yhteensovittaminen ei ole poukkoilevaa ja ennakoimatonta. Muutoin kuntatasolla taloussuunnittelu ja pitkäjänteinen kehittäminen vaikeutuu ratkaisevalla tavalla. Valtion kannanotot kuntataloudesta, lainsäädännön valmisteluinstituutio, johon kuuluu kuntaosapuolen osallisuus, lakiuudistusten kuntatalousvaikutusten ennakointi sekä jatkuva neuvottelumenettely aina budjettivuosi-kohtaisine sopimuksineen muodostaa kehyksen, jota Pohjoismaissa on sovellettu jo pitkään.

Kuntien keskusjärjestöjen merkitys kuntien edustajana neuvotteluissa, mutta myös kuntaosapuolta ohjaavana ja sitouttavana tahona on tärkeä. Tässä mielessä olisi valtion näkökulmasta tärkeää, että keskusjärjestö/keskusjärjestöt ovat luotettavia ja arvovaltaisia järjestöjä, joilla on suuri vaikutusvalta kuntakentällä. Näin asiantuntijalaita valtaosin lieneekin Pohjoismaissa (ks von Martensin artikkelia tässä kirjassa).

Kunnat itse suhtautuvat periaatteessa myönteisesti kokonaisvaltaiseen julkistalouden suunnitteluun ja yhteensovittamiseen. 1990-luvun alussa tehdyn tutkimuksen mukaan yli 60 % tutkimukseen osallistuneista kunnanjohtajista ja kunnanhallituksen puheenjohtajista oli sitä mieltä että valtion ja kuntien talous on nähtävä yhtenä kokonaisuutena ja että pitkällä tähtäimellä on kuntien oman edun mukaista noudattaa valtion talouspoliittisia ohjeita. Toisaalta tästä periaatteellisesta yhteistyöasenteesta huolimatta kuntien edustajat olivat kriittisiä valtion käytännössä harjoittamaan politiikkaan. Varsinkin kyselyhetkellä (1991) valtion suhdannepolitiikka näytti vastaajista epäonnistuneelta. Vain 16–17 % kunnanjohtajista ja puheenjohtajista oli sitä mieltä, että valtion suhdannepolitiikka on tasannut suhdanneheilahteluita kunnassa. Ylivoimainen enemmistö vastanneista kunnanjohtajista ja puheenjohtajista oli sitä mieltä, että valtio pyrkii säästämään kuntien

kustannuksella ja yli 50 % oli sitä mieltä, että valtio kiristää kuntien taloutta, jotta pienet kunnat saataisiin hyväksymään kuntaliitokset. Samaisessa tutkimuksessa 57% kunnanjohtajista ja 65 % hallitusten puheenjohtajista oli sitä mieltä, että kunnan on hyvin vaikea ennakoida tulevaa laskusuhdannetta kunnassaan. Siitä huolimatta valtaosa sekä kunnanjohtajista että puheenjohtajista oli noususuhdanteessa valmiita kunnan omassa taloudessa suhdanteita tasaavaan säästämis-investointipolitiikkaan. Laskusuhdanteessa vähemmistö oli valmis lisäämään lainanottoa investointeja varten tai korottamaan äyriin hintaa riittävän suuren elvytysbudjetin rahoittamiseksi. (ks Oulasvirta 1992).

Aiempi järjestelyasiakirjamenettely (ks. Mäki-Lohiluoman artikkeli) ei ole kovin hyvin pystynyt kuntatalouden suhdannesäätelyyn. Em. tutkimuksessa useissa kunnanjohtajien kommentoissa kritisoitiin kunnan mahdollisuutta ryhtyä suhdannepoliittiseen investointi-säästämispolitiikkaan kunnan talouden valtionapuriippuvuuden vuoksi. Toisaalta pysyvän rakenteellisen työttömyyden kunnissa on kunnan näkökulmasta aina kuntayhteisön talouden elvytystarvetta. Myös käytännön havainnot vahvistavat sitä, että kuntien oma finanssipolitiikka on pikemminkin vahvistanut valtakunnallista suhdannetta kuin tasannut sitä. Kuntien investoinnit ovat yleensä ajoittuneet suhdanteita vahvistavasti ja myös kuntasektorin kokonaismenojen muutokset ovat vauhdittaneet suhdannevaihteluiden yleissuuntaa (Ryönänkoski 1989).

Kuntatalouden suhdannesäätelyn vaikeudesta huolimatta tai juuri siitä syystä kuntien ja valtion neuvottelumenettely on tärkeä instituutio. Suomen lisäksi myös muissa Pohjoismaissa on tätä instituutiota pyritty kehittämään. Tälle kehitystyölle antaa hyvän pohjan periaatteellinen yhteistyöasenne ja julkissektorin kokonaissuuden ymmärtäminen, vaikkakin valtion käytännön politiikka saa usein kunnilta kovaa kritiikkiä.

Kuntien ja valtion kustannusten jako

Neuvottelumenettely on tärkeätä myös siitä näkökulmasta, että kuntien rahoitus-pohja pysyisi vakaana ja mahdollistaisi pitkäjänteisen hyvinvointipalvelujen tuottamisen ja jakelun kansalaisille. Niiden perustaso ja toimivuus ei saisi lyhytjänteisesti muuttua kuntien talouden heilahtelujen mukaan. Tässä mielessä valtionapujärjestelmällä ja sen kyvyllä tasata kuntien taloudellisia mahdollisuuksia tuottaa ja järjestää hyvinvointipalveluita on keskeinen merkitys.

Toisaalta koko kuntasektorin näkökulmasta koko kustannusten jako valtion ja kuntien välillä tulisi pysyä vakaana suhdanteista riippumatta. Valtiontalouden ongelmat olivat kuitenkin sitä luokkaa 1990-luvulla että valtio turvautui valtionapu-

leikkauksiin. Tämä merkitsi sitä, että suomalaisessa valtionapulainsäädännössä koko ajan periaatteena pidetystä kuntien ja valtion välisen kustannustenjaon muuttumattomuuden periaatteesta on jouduttu tinkimään kuntien tappioksi.

Muissa Pohjoismaissa Ruotsissa on periaatteena rahoitusperiaate (finansieringsprincip), jonka mukaan kunnille kompensoidaan muutokset tehtävien jaossa ja menot uusista tehtävistä. Samantyyppinen prinssiippi on Tanskassa nimeltään totaalitasapainoperiaate (totalbalanceprincip) (ks. von Martensin artikkeli tässä kirjassa).

Valtionapujärjestelmän sisäinen rakenne voidaan tehdä sellaiseksi, että kuntien valtionapujen säätely voidaan tehdä tavalla, joka ei vaikuta kuntien välisen tasoituksen tasapainoon. Muissa Pohjoismaissa on mm. Ruotsissa ja Tanskassa kuntien yleinen valtionapu tehty tasoituksellisesti neutraaliksi. Tanskassa kuntien talouden suhdannesäätelystä ja valtionapujen vapauttamisesta säätelyvälineen ominaisuudesta keskusteltiin intensiivisesti jo 1980-luvulla (ks. betänkning nr. 1033). Yleinen valtionapu jaetaan kunnille kruunu per asukas tai kruunu per veroäyri -periaatteella, jolloin valtionavun vähentäminen tai lisääminen kohtelee kaikkia kuntia samalla tavalla eikä vaikuta kuntien väliseen tasoitukseen. Se hoidetaan valtionavusta erillisillä kuntien verotulojen ja menotarpeiden tasausjärjestelyillä. Tämä pohjoismainen menettely tulisi ottaa harkintaan myös Suomessa.

Lähteet

- Begg, Fischer, Dornbusch: Economics. McGraw-Hill, London, 1997.
- Betänkning nr. 1033, Konjukturregulering og visse udligningstekniske problemer. Indenrigsministeriet, Köpenhamn, 1985.
- Oulasvirta, Lasse: Kunta, valtio ja talous. Jäähyväiset juustohöylätaloudelle. Suomen Kuntaliitto, Acta-sarja, 1992.
- Ryönänkoski, Urpo: Järjestelyasiakirjamenettely. Teoksessa Kunnallisasiain käsikirja, Kirjayhtymä, Helsinki, 1989.
- Saarenheimo, Tuomas: EU:n julkistalouksien seuranta. Euro& Talous (Suomen Pankin julkaisu), 2/2000.

JULKISEN TALOUDEN TASAPAINOTTAMINEN

Immo Pohjola, finanssineuvos, valtionvarainministeriö

Makrotasosta mikroon

Julkinen talous on osa kansantaloutta. Julkisen talouden osuus kasvoi kaikissa maissa 1900-luvulla moninkertaiseksi. Vuosisadan alussa julkiset menot suhteessa kansantuotteeseen olivat tyypillisesti 10 prosentin vaiheilla, ja vuosisadan lopussa Suomessa 50 % ja EU-maissa keskimäärinkin vain hieman vähemmän. Erityisen nopea julkisen talouden ekspansio tapahtui maailmanlaajuisestikin 1960- ja 70-luvuilla, kun sosiaaliturvaverkostoa parannettiin määrätietoisesti. Jo 1980-luvulla OECD-maissa havahduttiin julkisen sektorin liiallisen kasvun aiheuttamiin ongelmiin ja myös ryhdyttiin toimenpiteisiin julkisen talouden tehostamiseksi ja verorasituksen alentamiseksi. Tulokset jäivät tosin laihoiksi, erityisesti Suomessa. Huoli talouskasvun kestävydestä sai lisävauhtia työttömyyden kohoamisesta Euroopassa ja julkisen sektorin alijäämien ja velkaantuneisuuden ongelmista (The Role of the Public Sector, OECD 1985, Julkinen talous kansainvälisessä perspektiivissä, VM 1997).

Julkisen sektorin tehtävien kokonaisuus

Pitäytyminen julkisen sektorin rahoitusjäämään ja velkaan antaa julkisen talouden talouspoliittisesta roolista vajavaisen kuvan, joka keskittyy suhdanteiden tasoittamiseen. Stabilisaation ohella julkisen talouden vastuulla ovat allokaatio ja distribuutio. Rajanveto näiden Richard Musgraven määrittelemien tehtävälueiden välillä katsotaan nykyisin häilyväksi, koska ne ovat keskenään vahvasti sidoksissa (Stiglitz: Economics of the Public Sector, 3.painos 2000). Samaa ajattelua edustavat OECD:n pitkään korostama rakennepolitiikan merkitys suhdannepolitiikan

rinnalla (OECD:n maaraportit ja Economic Outlook eri vuosilta), Maailmanpankin analyysi valtion roolista (The State in a Changing World, World Bank 1997) sekä vaatimus julkisen talouden laadullisesta parantamisesta, joka 2000 luvulle siirryttäessä on ilmestynyt EU-komission talouspoliittisiin raportteihin (esim. em. Public Finances in EMU – 2000).

Käytännön lähtökohtana julkisen sektorin muuttuvan roolin analyysille on havainto, että julkinen sektori on paisunut liiallisesti, mikä haittaa kansantalouden suorituskykyä ja aiheuttaa erilaisia kansallisia ja kansainvälisiä vääristymiä. Suuri julkinen sektori merkitsee myös korkeaa verotaso, mikä aiheuttaa epävertvettä verokilpailua maiden välillä (esimerkiksi Punakallio: Verokilpailu ja pääomamarkkinat, VM 1998). Maailmantalouden kansainvälistyminen, mihin liittyy myös uuden tekniikan, erityisesti informaatioteknologian mukanaan tuomat mahdollisuudet, on lisännyt tarvetta pohtia valtion roolia uudenaikaisessa ympäristössä.

Valtion ja julkisen sektorin olemassaolon tarve on johdettavissa em. stabilisaatio-alko- ja distribuutiotehtävistä ja siitä, että ”vapaat markkinat” eivät pysty selvittämään kaikkia yhteiskunnan kannalta tärkeitä tehtäviä. Periaatteessa täydelliseen kilpailuun perustuvat markkinat ovat aina tehokas tapa tuottaa maksukykyiseen kysyntään perustuvat tuotteet, mutta markkinat epäonnistuvat ja kilpailun ehdot eivät useinkaan toteudu riittävässä määrin. Yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus edellyttää lisäksi tulonjaon tasaamista ja toimeentulon turvaamista kaikille, mitä kilpailuun perustuva markkinatalous ei yksinään takaa.

Markkinoiden epäonnistuminen (market failure) voi perustua (em. Stiglitz 2000)

- epätäydelliseen kilpailuun
- julkisten hyödykkeiden ominaisuuksiin
- ulkoisvaikutuksiin
- epätäydellisiin markkinoihin
- epätäydelliseen informaatioon

Markkinoiden epäonnistumisen korjaamiseksi syntyi alun perin ydinvaltio, joka edelleen huolehtii varsinaisten julkisten hyödykkeiden tuottamisesta. Tällaisia julkisia hyödykkeitä ovat ulkoinen turvallisuus, lain ja järjestyksen ylläpito, omaisuuden suoja ja makrotalouden tasapainosta huolehtiminen. Astetta pidemmälle menevästi julkinen sektori tarjoaa myös peruskoulutuksen ja perusterveydenhuollon sekä peruseläketurvan kansalaisille ja korjaa markkinoiden puutteita sääntelemällä monopoleja (myös luonnollisia monopoleja) sekä lainsäädännön keinoin että tarjoamalla vesi-, viemäri-, kaukolämpö- yms. kunnallisia palveluja, joita vapailla markkinoilla ei ole syntynyt riittävästi. Valtio voi ottaa myös aktiivisen roolin markkinoiden ja elinkeinotoiminnan edistämisessä, mistä hyvänä nykypäivän esimerkkinä on klusterien kehittäminen. (em. The State in a changing world 1997).

Ulkoisvaikutukset ovat tärkeä syy julkisen sektorin osallistumiselle myös henkilökohtaisten ”meriittihyödykkeiden” (koulutus- ja terveystaloudet) rahoittami-

seen tai taloudellisen toiminnan säätelyyn verotuksella tai suorilla säännöksillä (vahingollisten ympäristö- ja terveysvaikutusten estämiseksi). Kulkutautien estämiseksi tarjottu rokotussuoja esimerkiksi on yksityinen hyödyke (tarjoaa suojan rokotetulle henkilölle), mutta tämän lisäksi se laajamittaisesti toteutettuna suojaa koko yhteiskuntaa. Positiiviset ulkoisvaikutukset toteutuvat usein pitkän aikavälin kuluessa, ne koskevat useaa hallinnonalaa ja niiden yksiselitteinen toteaminen saattaa olla jopa mahdotonta, mikä vaikeuttaa riittävien määrärahojen kohdentamista myös julkisella sektorilla. Erilaisten haittojen ennaltaehkäisevä toiminta olisi pitkällä tähtäimellä usein taloudellisestikin edullisinta, mutta varojen saaminen ennaltaehkäisyyn on olennaisesti vaikeampaa kuin haittojen jälkikäteiseen korvaamiseen.

Infrastrukturi on ollut suurelta osin julkisen sektorin vastuulla, koska tästä saatavat palvelut ovat tyypillisesti julkishyödykkeitä tai niiden tuottamiseen liittyy luonnollisen monopolin piirteitä. Julkisen sektorin alijäämä- ja velkaongelma ovat jo useiden vuosikymmenten ajan merkinneet yleistä julkisten menojen vähentämistarvetta. Kun infrastrukturi on luonteeltaan usein hyvin pitkäikäistä, niin merkittävä osa julkisista säästöistä on toteutunut vähentyneinä julkisina investointeina. Suomessa 1990-luvun julkisten menojen leikkaaminen alensi julkisten investointien tason jopa puoleen lamaa edeltäneen ajan tasoon verrattuna.

Infrastruktuurin palvelukyky ja sen tekninen ajanmukaisuus ovat tärkeitä elinkeinoelämälle ja tätä kautta yleiselle kansalliselle kilpailukyvyille. Erityisesti tästä syystä EU:n piirissä on kiinnitetty vakavaa huomiota julkisen talouden laatutekijään (em. Public Finances in EMU – 2000).

Julkinen sektori Suomessa

Suomessa julkisia menoja kasvattivat sotien jälkeisten jälleenrakennuskustannusten ohella aluksi yleinen infrastruktuurin rakentaminen, muun muassa laajat tieinvestoinnit saatiin pääosin valmiiksi 1960-lukuun mennessä. Jo ennen sotia periaatteessa päätetty kansaneläkelaki sekä työeläkelaki toteutettiin myös 1960-luvun molemmin puolin. Peruskoulu-, terveyskeskus- ja lasten päivähoitouudistukset toteutettiin 1960- ja 70-luvuilla. Kansaneläkeuudistusten ensimmäinen vaihe toteutui 1980-luvun alussa, työttömyys- ja työllisyysturvaa uudistettiin 1980-luvun jälkipuoliskolla. Talouden ylikuumentuessa 1980-luvun lopulla ja vielä laman alkuvaiheissa toteutettiin useita hyvinvointia parantavia, mutta myös julkisen talouden kustannuksia lisääviä hankkeita: laajennettiin asumistuen saajien piiriä, parannettiin toimeentulotukea ja lasten päivähoitoa, laajennettiin hammashuoltoa ja väestövastuuta perusterveydenhuollossa. Laman aikana 1990-luvun alkuvuosina ja tämän jälkeenkin, pyrittiäessä palauttamaan julkisen talouden tasapainoa, julkisia menoja on vastaavasti karsittu. Vuonna 1999 julkisten menojen suhde kansantuotteeseen oli alentunut 50 prosenttiin, kun suhde korkeimmillaan laman aikana kohosi yli 60 prosenttiin. (Julkisen talouden näkymiä ja haasteita, VM 1998).

Laajennuksista huolimatta Suomen julkinen talous pysyi 1990-luvun alun lamaan saakka ylijäämäisenä. Menojen kasvua vastasivat julkiset tulot, joita kasvattivat sekä talouskasvu että verojen perustemuutokset. Veroaste kohosi melko tasaisesti 1960-luvun alkuvuosien 25 prosentista 45 prosenttiin 1990-luvulle tultaessa, ja likimain tällä tasolla se pysyikin koko 1900-luvun viimeisen vuosikymmenen. Vuonna 1999 veroaste kohosi 46 prosenttiin. Sekä meno- että veroasteella mitaten Suomi oli lähes koko vuosikymmenen maailman kolmanneksi suurimman julkisen sektorin maa, Suomen edellä olivat vain Ruotsi ja Tanska.

Lama 1990-luvun alkuvuosina pakotti arvioimaan uudelleen julkisen sektorin roolia. Lama romutti veropohjan useiksi vuosiksi, kun kansantuote aleni kolmen vuoden aikana yhteensä kymmeneksen ja samaan aikaan työttömyyden moninkertaistuminen kasvatti työttömyydestä aiheutuvia julkisia menoja, minkä lisäksi pankkikriisin hoito maksoi valtiolle jälkikäteen arvioiden 40 mrd. mk (Valtionvarainhallinnon tuloksellisuus 1999, Helsinki 2000). Lama muutti aiemmin ylijäämäisen julkisen talouden vahvasti alijäämäiseksi – suurimmillaan julkisen sektorin rahoitusaliäämä kohosi 7 prosenttiin suhteessa BKT:hen ja julkinen velka moninkertaistui kohoten lähelle 60 prosenttia suhteessa kansantuotteeseen. Velkaantuneisuuden kohoaminen aiheutti lisäksi korkomenojen moninkertaistumisen, mikä on pitänyt yllä julkisen talouden rahoitusongelmaa talouskasvun uudelleen käynnistymisen jälkeenkin.

Suomen liittyminen ETA:an v. 1994, EU:hun v. 1995 ja vuoden 1999 alusta lähtien euroalueeseen on osaltaan muuttanut julkisen talouden tasapainottamista koskevia talouspoliittisia tavoitteita. Yhdentymiskehitys itsessään oli merkittävä osa poliittista ja myös talouspoliittista strategiaa, jonka avulla pyrittiin ja päästiinkin laman jälkeen uudelleen kiinni kestävään talouskasvuun. Liittyminen EU:hun viestitti markkinoille, että Suomi valitsee avotalouden ja osallistumisen yhtenäismarkkinoille, minkä lisäksi Suomi sitoutui täyttämään ne talouspoliittiset kriteerit, jotka liittyvät jäsenyyteen.

Julkkisen talouden tasapainokriteerit EU:ssa

Keskeiset EU:n ja myöhemmin euroalueen talouspolitiikkaa ohjaavat ehdot liittyvät julkisen talouden tasapainoon ja velkaan. Maastricht-sopimus edellyttää, että jäsenmaan julkisen sektorin alijäämä ei ylitä 3 % suhteessa kansantuotteeseen, ja että julkinen velka ei ylitä 60 % tai että jos tämä raja ylittyy, niin velkasuhdetta alennetaan sovitun ohjelman mukaan kohti tätä rajaa. Vakaus- ja kasvusopimus edellyttää astetta tiukemmin, että jäsenmaan julkisen sektorin tulee olla keskimäärin tasapainossa tai ylijäämäinen. Tällä säädöksellä pyritään turvaamaan se, että suhdannevaihtelun takia mikään maa ei ajaudu normaalioloissa rikkomaan Maastrichtin sopimuksen ehtoja. Vuosittain sovittavilla EU:n talouspolitiikan yleislinjoilla (Broad

Economic Policy Guidelines) ohjataan osaltaan jäsenmaita taloudellisesti vakaita olosuhteita kohden, minkä lisäksi jäsenmaat joutuvat vuosittain EU:ssa alistumaan vertaisarvioinnille, mm. kun arvioidaan kunkin maan vuosittain tehtävää vakausohjelman päivitystä. Näissä on korostunut julkisen sektorin tasapainottamisen vaatimus senkin takia, että useimmilla mailla julkinen talous oli 1990-luvun jälkipuoliskolla alijäämäinen ja useilla mailla julkinen velka ylitti huomattavasti tavoitetason.

Julkisen talouden velka ja alijäämä liittyvät loogisesti toisiinsa. Ilman arvostusmuutoksia velan arvo muuttuu vuosittain ali- tai ylijäämän mukaisesti. Kun nämä suhteutetaan kansantuotteeseen ja erotetaan velan korkokustannukset muista julkisista menoista, matematiikka mutkistuu vain hieman:

(Public Finances in EMU – 2000, EU Commission 2000)

$$\text{Velan muutos} = \text{perusjäämä} + (\text{korko \%} - \text{talouskasvu \%}) \times \text{velka} + \text{velan sopeutustekijä}$$

Velka on bruttovelka, josta siis ei ole vähennetty rahoitussaatavia; sisäiset velkasuhteet on kuitenkin sulautettu.

Perusjäämä tarkoittaa rahoitusjäämää, josta on vähennetty nettokorkomenot.

Rahoitusjäämä on kansantalouden tilinpidon mukainen säästöjen ja investointien erotus.

Velan sopeutustekijä korjaa yhteismitallisiksi virta- ja varantomuuttujien BKT-suhteet ja ottaa huomioon myös velan arvostusmuutosten vaikutuksen.

Termiä ”(korko % - talouskasvu %) x velka” kutsutaan ”lumipallovaikutukseksi”. Jos tämä termi on positiivinen, täytyy julkisen sektorin perusjäämän olla ylijäämäinen, jotta velkaantuneisuus ei kasva. Vastaavasti, jos tavoitteena on julkisen velkaantuneisuuden pienentäminen, pitää pyrkiä siihen, että lumipallovaikutus olisi negatiivinen ja perusylijäämä olisi mahdollisimman suuri.

Velkaantuneisuuden alentaminen onkin ollut selkeä tavoite lähes kaikissa EU-maissa, ja tähän on pyritty

- edistämällä talouskasvua yleensä
- pyrkimällä sellaiseen talouspolitiikkaan, joka mahdollistaisi matalan korkotason
- pyrkimällä selkeisiin julkisen sektorin perusylijäämiin
- edistämällä taloutta vakauttavia rakennemuutoksia

Eräissä pahasti velkaantuneissa maissa (esim. Belgia) on jo useita vuosia kyetty pitämään yllä 5 – 6 prosentin perusylijäämiä. Suomessa perusylijäämä kohoaa vuonna 2000 valtion talousarvion mukaan 6 prosenttiin suhteessa kansantuotteeseen. Kun korkotasoa on kyetty alentamaan olennaisesti 1990-luvun alkuvuosista, niin

velkaantuneisuuden trendi Euroopassa on selkeästi alaspäin, vaikka julkinen velka/ BKT euroalueella vuonna 2000 keskimäärin edelleen ylittää kriteeriksi asetetun 60 prosentin. Suomessa julkinen velka on alentunut lähelle 40 prosentin tasoa.

Julkisen sektorin alijäämäkehitys, johon vaikuttavat korkomenojen ohella finanssipolitiikka ja suhdannetekijät, on koko EU:n tasolla myös selkeästi parantumassa. Julkisen talouden tasapainon parantaminen ja tätä kautta varautuminen pidemmän aikavälin haasteisiin oli EU:n ja erityisesti euroalueen perustamisen eräs tavoite. Vuonna 1998, jolloin lopullinen päätös euroalueen perustamisesta tehtiin, julkisen sektorin alijäämä EU-15 alueella vastasi 1,4 % BKT:sta ja euro-11 alueella alijäämä oli 2,0 %. Vaikka talouskehitystä ja talouskasvua myös Euroopassa haittasi vuonna 1999 maailmantalouden taantuma, niin tuolloin rahoitusaliijäämät pienenivät selvästi ja jopa ennakoitua enemmän.

Vakaushjelmien/Lähentymishjelmien 1999/2000 tarkistusten mukainen julkinen rahoitusjäämä 1998 – 2003

	1998	2000	2003
	suhteessa BKT:hen		
Belgia	-1,0	-1,0	0,2
Saksa	-1,7	-1,0	-0,5
Espanja	-2,3	-0,8	0,2
Ranska	-2,7	-1,7	-0,5
Irlanti	2,1	1,2	..
Italia	-2,7	-1,5	-0,1
Luxemburg	2,6	2,5	3,1
Hollanti	-0,8	-0,6	..
Itävalta	-2,5	-1,7	-1,3
Portugali	-2,1	-1,5	-0,3
Suomi	1,4	4,7	4,7
Euro-11	-2,0	-1,1	-0,3
Tanska	0,9	2,1	2,5
Kreikka	-2,5	-1,2	..
Ruotsi	2,3	2,1	..
UK	0,5	0,2	-0,3
EU-15	-1,4	-0,7	-0,1

EU-maiden vakaushjelmien tarkistukset vuoden 1999 lopulla ja 2000 alussa jatkoivat selkeästi linjalla, joka alentaa alijäämiä ja velkaantuneisuutta. Jäsenmaiden

hallitukset siis sitoutuivat julkisen talouden jatkuvaan tasapainotukseen. EU:n jäsenmaiden vakausohjelmien tarkistukset on julkaistu a.o. maiden talousministeriöiden Internet-sivuilla, EU-komission kannanotot ovat vastaavasti EU:n Internet-sivuilla.

Merkillepantavaa näissä julkisen talouden keskipitkän ajan ohjelmissa on, että tasapainottamisen aikataulu on varsin hidas. Vaikka vakaus- ja kasvusopimus selkeästi toteaa, että tavoitteena on julkisen talouden tasapaino tai ylijäämä, niin kansallisten vakausohjelmien mukaan sekä EU-15 että euro-11 tasolla ollaan vielä vuonna 2003 lievästi alijäämän puolella. Huolimatta tasapainottumisen odotettua paremmasta edistymisestä vuonna 1999 ja talouskasvun näkymien paranemisesta 2000-luvun ensimmäisinä vuosina, vakausohjelmien tarkistukset vuodenvaihteessa 1999/2000 eivät juurikaan nostaneet tavoitetasoa. Merkittävä osa odotetusta alijäämän supistumisesta perustuu hyvään talouskasvuun, finanssipolitiikan kireys ei täysin vastaa tavoitteita. Tähän ovat kiinnittäneet huomiota sekä EU-komissio että monet jäsenmaat, mm. Suomi (suomalaisesta argumentoinnista esimerkkinä Mäki – Sontag: EU:n veroale vaatii menojen karsimista, *Talouselämä* 19/2000).

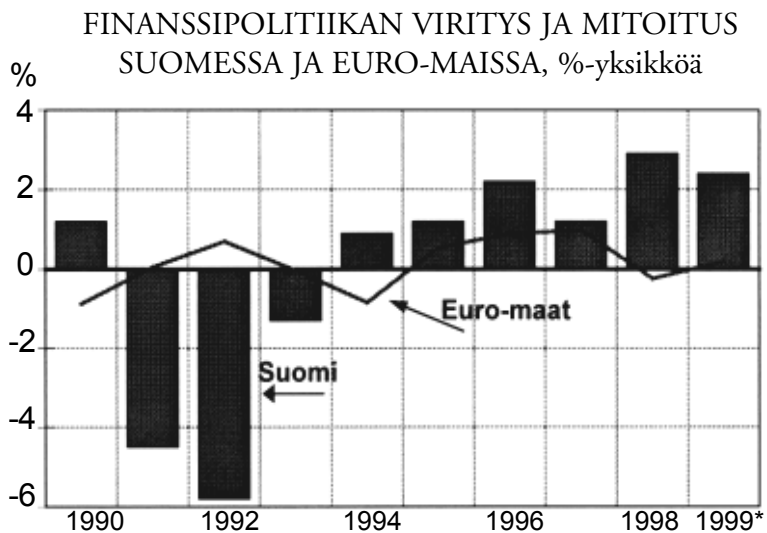
Julkisen sektorin suunnitelmiin sisältyvän tasapainottamisen hitaus perustuu osittain siihen, että useiden Euroopan maiden finanssipolitiikan tavoitteisiin sisältyy myös verotuksen keventäminen. EU-maiden veroaste oli vuonna 1998 keskimäärin 43 %, mikä on yli 10 prosenttiyksikköä korkeampi kuin USA:ssa ja Japanissa. Tämä heikentää Euroopan vetovoimaa kansainvälisen yritystoiminnan näkökulmasta ja on selkeä kilpailuhaitta.

Finanssi- ja rahapolitiikan onnistunut kokonaisuus on erityisen tärkeä euroalueella, kun yhteinen valuutta merkitsee raha- ja valuuttapolitiikan ohjauksen siirtymistä ylikansalliselle Euroopan keskuspankille. Vaikka euroalueen finanssipolitiikan kireys on Suomen mittapuun mukaan ollut melko vaatimatonta, niin tämä riitti eurokorkojen huomattavaan alenemiseen, ennen kuin korot vuoden 1999 kesästä lähtien kääntyivät uudelleen nousuun. Korkojen noususta huolimatta euroalueen raha- ja luottoekspansio on jatkunut vahvana kesään 2000 saakka. Pidemmän ajan kuluessa alentunut korkotaso on helpottanut julkisen talouden tasapainottumista sekä suoranaisesti että välillisesti, talouskasvun edellytysten parantumisen kautta.

Finanssipolitiikan kireyttä mitataan useimmiten julkisen sektorin rahoitusjäämän muutosten avulla, jolloin voidaan myös eritellä suhdanneautomaatiikka ja päätösperäinen politiikka (Mäki – Viren: Finanssipolitiikan koordinaatio OECD-maissa, VATT 1998; Braconnier – Holden: *The Public Budget Balance*, Nordic Economic Council 1999; Myhrman ym: Finanssipolitiikan indikaattorit, VM 1991; Kuusisto: Viime vuosien finanssipolitiikka indikaattorien valottamana, VM 1995). Tällaisille indikaattoreille on talouspoliittista kysyntää, mutta on syytä muistaa, että niiden taakse kätkeytyy lukuisia epävarmuuksia ja oletuksia. Eräs tulkintaongelma syntyy siitä, että lähtökohtana on rahoitusjäämän muutos edellisestä vuodesta, jolloin suuren rahoitusylijäähmän pienikin alentuminen on merkki finanssipolitiikan

Kuvio: Euroalueen ja Suomen finanssipolitiikan kireys

Perustuu Tuomo Mäen laskelmiin Blanchardin fiskaali-impulsseista, julkaistu VM:n taloudellisessa katsauksessa (syyskuu/1999)



löystymisestä, ja vastaavasti suuren rahoitusaliijäämän pienikin vähentyminen kuvaa finanssipolitiikan kiristymistä. Suuri rahoitusyli- tai alijäämä on silti myös otettava huomioon tehtäessä päätelmiä finanssipolitiikan tiukkuudesta tai löysyydestä.

Kaavamaisesti arvioiden tiukka finanssipolitiikka vähentää kotimaista kysyntää ja tätä kautta talouskasvua. Tätä tulkintaa jouduttiin 1990-luvulla tarkistamaan, kun esim. Suomessa, mutta myös eräissä muissa maissa, finanssipolitiikan ”löysyys” yhdistyikin heikkoon talouskehitykseen ja ”tiukkuus” puolestaan vahvaan kotimaiseen kysyntään ja talouskasvuun. Kyse oli odotustekijöistä, raha- ja finanssipolitiikan yhteisvaikutuksesta ja siitä, että yleinen talouskehitys saneli julkisen talouden ja tätä kautta myös finanssipolitiikan laskennallisen indikaattorin kehityksen.

Suomen finanssipolitiikka 1990-luvun alkuvuosina kuvastaa erityisen hyvin odotustekijöiden ja finanssi- ja rahapolitiikan yhteispelin merkitystä. Laman syvyyden takia julkisen sektorin alijäämäisyys syveni nopeasti, mikä automatiikan kautta merkitsi laskennallisesti erittäin keveää finanssipolitiikkaa. Koska tilanne ei selvästikään ollut kestävällä pohjalla, niin talouspolitiikan strategiaan sisältyi – markkan kelluttamisen ja vientiteollisuuden kilpailukyvyn palauttamisen ohella – lukuisia julkisten menoperusteiden heikennyksiä, joista eläkepoliittinen osa kuitenkin toteutuu vasta pitkällä aikavälillä. Ohjelmien ja näiden vaikutusten julkistaminen vakuutti osaltaan markkinat Suomen talouden selviytymiskyvystä, mikä varmisti mm. ulkoisen rahoituksen saannin ja mahdollisti koti- ja ulkomaisen korkojen eron huomattavan kaventumisen. Tiukka sitoutuminen pitkän aikavälin finanssipoliittisiin

tavoitteisiin ei välittömästi näkynyt finanssipolitiikan indikaattoreissa. Kun finanssipolitiikan tiukkuus näkyi julkisen sektorin parantuneina rahoitusjääminä, niin tällöin markkinoiden luottamus Suomeen edelleen parani, mikä alentuneen koron myötä paransi talouskasvua.

Julkiselle tasapainolle ja velkaantumiselle asetetuilla kriteereillä varaudutaan suojaamaan julkista ja samalla yksityistä sektoria talouden ulkoisilta vaihteluilta. Suhdannekehitys vaihtelee maittain ja myös julkisen sektorin suhdanneherkkyys vaihtelee. Historiallisen aineiston mukaan Suomen suhdannevaihtelut ovat olleet keskimääräistä suurempia, minkä lisäksi Suomen kannalta ongelmaa lisää se, että Suomen suhdannevaihtelut ovat korreloineet vain heikosti muiden EU-maiden suhdanteiden kanssa. Julkisen sektorin suuri koko merkitsee itsessään, että julkisen sektorin rahoitusjäämäkehitys on vahvasti sidoksissa yleiseen talouskehitykseen.

Julkisen sektorin suhdanneriippuvuus ja rahoitusjäämän turvamarginaali vuonna 2000 EU:n komission mukaan

	Julkisen sektorin suhdanneherkkyys (BKT-jousto)	Rahoitusjäämän turvamarginaali % BKT:sta
Belgia	0,65	2,2
Saksa	0,50	1,9
Espanja	0,40	1,6
Ranska	0,45	1,4
Irlanti	0,40	1,8
Italia	0,40	1,4
Luxemburg	0,60	2,9
Hollanti	0,85	2,9
Itävalta	0,30	1,0
Portugali	0,30	1,5
Suomi	0,65	3,4
Euro-11	0,50	1,8
Tanska	0,85	3,2
Kreikka	0,35	1,6
Ruotsi	0,80	2,6
UK	0,45	1,9
EU-15	0,50	1,9

Lähde: Public Finances in EMU, European Commission 24.5.2000

Suomi tarvitsee komission laskelman mukaan EU:n suurimman turvamarginaalin julkisen talouden tasapainolle, ja aikaisemmat laskelmat ovat asettaneet Suomelle saman suuruusluokan tai vieläkin korkeampia lukuja.

Markkina-arviot Suomen kansantalouden ja julkisen sektorin näkymistä perustuvat myös pitkälti julkisen sektorin rahoitusjäämä- ja velkatarkasteluihin (Standard & Poor's, Moody's, Investors, Fitch Group, IBCA). Hallituksen sitoutuminen finanssipolitiikan pidemmän aikavälin tavoitteisiin, kuten Hallitusohjelmassa ja mm. Vakausohjelmassa ja sen päivityksissä tehdään, vaikuttaa positiivisesti Suomen markkinaluokituksiin (esim. Sari Salmi: Saisiko olla Suomen papereita, Talouselämä 1999).

Julkisen sektorin merkitys kansalliselle kilpailukyvyllle

Kansallinen kilpailukyky sisältää lukuisia muitakin julkiseen sektoriin liittyviä ulottuvuuksia, infrastruktuurin lisäksi. Näitä selvitettiin Suomen osalta erityisessä VM:n selvityksessä (Suomi taloudellisenä toimintaympäristönä, VM 1998), jossa eriteltiin Suomen vahvuuksia ja heikkouksia kattavasti eri toimintaloikoilla. Infrastruktuurin osalta vahvuuksia olivat erityisesti hyvät ja toimivat tietoliikenneyhteydet, mutta heikkoutena pitkät fyysiset etäisyydet ja esimerkiksi lentoliikenteen korkeat sisäisen liikenteen hinnat. Turvallisuus, hallinnon toimivuus, hyvä sosiaaliturva ja terveydenhuolto olivat selkeitä vahvuusalueita. Koulutuksen vahvuuksia olivat nuorten korkea koulutustaso ja laaja insinöörikoulutus, mutta ongelmina nähtiin matematiikan vaatimaton asema, koulutuksen pitkä kesto ja kaupallisen ja kansainvälisen juridiikan koulutuksen vähäisyys. Julkisen sektorin perusongelma oli korkea meno- ja tämän takia myös verotaso.

Maiden välistä kilpailukykyä elinkeinoelämän näkökulmasta selvittävät vuosittain eräät kansainväliset järjestöt (World Economic Forum, IMD ja UNICE). Näissä kiinnitetään huomiota samoihin asioihin kuin em. VM:n kilpailukykyraportissa, yhdistetään vertailukelpoisia tilastotietoja kansainvälisten yritysjohtajien kyselyarvioihin ja painotetaan nämä tiedot yhteen niin, että saadaan maakohtainen järjestys kilpailukyvyllle yleensä ja myös eri ulottuvuuksilla. Tällaiset kilpailukykyraportit ovat arvokkaita siksi, että niistä saadaan ulkopuolinen arvio esimerkiksi Suomen houkuttelevuudesta kansainvälisen yritystoiminnan sijaintipaikkana ja siitä, miten yritysjohtajat painottavat eri asioita.

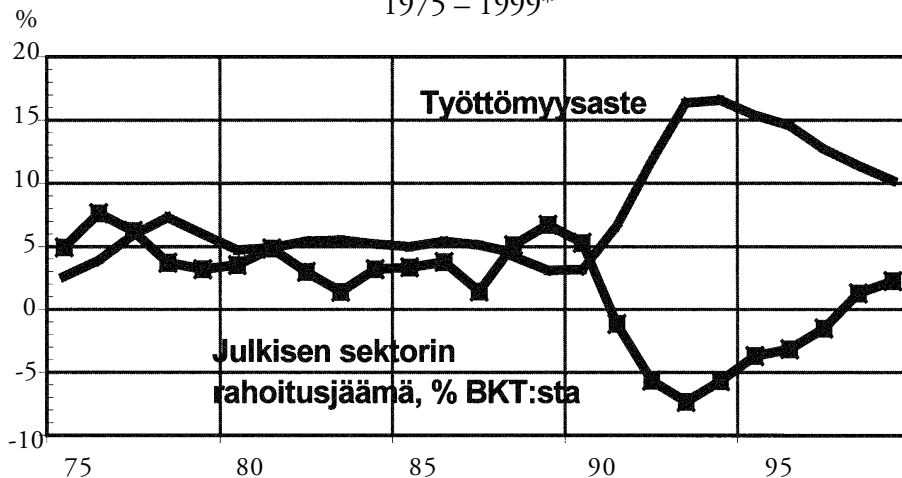
Kansallinen menestyminen kilpailussa yritystoiminnasta on elintärkeää myös julkiselle sektorille, koska tätä kautta ratkeaa kansantalouden pidemmän aikavälin kasvumahdollisuus ja työllisyyskehitys, ja nämä puolestaan sanelevat pitkälti verotulojen, sosiaalimenojen ja välillisesti myös julkisen talouden tasapainon kehityksen.

Suomen kilpailukykyisyys on näissä selvityksissä varsin hyvä, mutta yhteinen näkemys on, että veroaste on Suomessa liian korkea. Vaikka korkealla veroasteella kustannetaan Suomeen erittäin hyvät koulutus- ja terveydenhuoltojärjestelmät, ja sosiaalinen turvallisuus on kansainvälisesti vertaillen erittäin hyvä, niin korkea verotus pitää yllä myös korkeita hintoja ja yritykset ja erityisesti kansainvälisten yritysten avaintyöntekijät ovat haluttomia tulemaan Suomeen. Sama ongelma koskee yleisemminkin EU-aluetta, minkä takia veroastetta pyritään selkeästi alentamaan (em. Public Finances in EMU – 2000).

Jotta verotusta voidaan keventää, mihin myös Suomen hallituksen ohjelma tähtää, pitää julkisia menoja suhteessa kansantuotteeseen voida alentaa. Tähän voidaan vaikuttaa useilla keinoilla:

- pidetään yllä vahvaa talouskasvua ja edistetään työllisyyttä
- kehitetään julkisen ja yksityisen sektorin työnjakoa
- tehostetaan julkisen sektorin hallintoa ja palvelutuotantoa

TYÖTTÖMYYSASTE JA JULKISEN SEKTORIN RAHOITUSJÄÄMÄ 1975 – 1999*



Vahvan ja tasapainoisen talouskasvun tavoitetta edistetään allokaatio- ja stabilisaatiopolitiikalla. Tilaa talouskasvulle on pyritty luomaan parantamalla erityisesti työmarkkinoiden toimivuutta, jolloin on käytetty hyväksi myös verotusta ja tulonsiirtojärjestelmiä, eli on puututtu tulonjakoon. Merkittävä tulos on ollut kynnispalkkojen alentuminen 1990-luvun jälkipuoliskolla, kun tuloverotusta on kevennetty erityisesti pienituloisten kohdalla, mutta samalla on tiukennettu eräitä työttömyysturvan tasoon ja kestoon liittyviä ehtoja (Niinivaara: Kannustinloukkutyöryhmän ehdotusten toteutumisen arviointia, VM 1999). Julkisen sekto-

rin tasapainon parantaminen ja velkaantuneisuuden kääntäminen laskevalle uralle ovat myös olleet merkittäviä talouskasvun edellytyksiä parantavia toimia, jotka ovat mahdollistaneet korkojen alenemisen ja lisänneet yksityisen sektorin investointeja ja luoneet uusia työpaikkoja.

Julkisen sektorin tehokkuutta ja tuloksellisuutta voidaan parantaa

Julkisen ja yksityisen sektorin työnjaon tarkistamisella pyritään osaltaan parantamaan julkisen sektorin vastuulla olevien toimintojen tehokkuutta. Kyse on viime kädessä julkisen sektorin roolin pohtimisesta – mikä on julkisen sektorin vastuu ja mistä alkaa yrityksen tai kotitalouden oma vastuu. Myös on pohdittu julkisen sektorin tehottomuuden syitä, jolloin etsitään sopivia yhteistyömuotoja julkisen ja yksityisen sektorin välillä, joilla pyritään entistä parempaan kustannustehokkuuteen. Vaikka julkinen valta rahoittaa esimerkiksi lasten päivähoidon, niin päivähoitopalvelut voidaan tuottaa myös yksityisesti. Suuremmista asioista on ollut kyse yksityisrahoitusmalleissa, joissa muun muassa tierakennushanke on kilpailuttamisen jälkeen annettu yksityiselle rakentajalle, joka vastaa myös rakennusaikaisesta rahoituksesta ja määräaikaisesta ylläpidosta hankkeen valmistuttua.

Julkisen sektorin taloudellinen tehottomuus on perustunut moniin syihin (Stiglitz 2000):

- budjettirajoitus on pehmeä
- poliittiset näkökohdat vaikuttavat liikaa
- kilpailu puuttuu
- julkisiin organisaatioihin liittyy ylimääräisiä rajoituksia (henkilöstön erottamattomuus, julkisten hankintojen säännöt, ahtaat vuosibudjetit)
- päämies-agentti ongelmat (byrokratian omat tavoitteet, riskin liiallinen välttäminen)

Julkisen sektorin omaa tuloksellisuutta ja tehokkuutta on Suomessa johdonmukaisesti pyritty parantamaan 1980-luvun lopulta alkaen, myös osana makrotaloudellista pyrkimystä kasvattaa julkisen talouden rahoitusyliäämää. Tulosbudjetointi, joka otettiin kattavasti käyttöön valtiolla 1990-luvun puoliväliin mennessä on korostanut valtion toiminnan tavoitteellisuutta, jota myös seurataan eri hallinnonalojen vuosikertomuksissa sekä hallituksen vuosittaisessa kertomuksessa valtiovarainhoidosta ja tilasta.

Hallituksen tilakertomuksessa raportoidaan myös Tilastokeskuksen tuottavuus-tilastoinnin pohjalta valtion sekä kuntien tuottavuuskehitystä. Julkisen talouden tuottavuus-tilastointi on Suomessa varsin uutta, ja aikasarjat ovat toistaiseksi varsin lyhyitä (Tuottavuushankkeen loppuraportti, Tilastokeskus 2000) Näitä laskelmia täydentävät VATT:ssa tehdyt tehokkuuslaskelmat eri hallinnonaloilta, joissa

vertaillaan samankaltaisia palveluja tuottavia hallintoyksiköitä (esim. sairaaloita tai kouluja) maan eri osissa. Näiden pohjalta voidaan arvioida, että (esim. Hjerppe–Luoma: Finnish Experiences in Measuring Productivity in the Public Sector, Vatt 1997, Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuosilta 1998 ja 1999)

- julkisen sektorin tuottavuuskehitys parani 1990-luvulla, joskin vuosikymmenen lopulla laskennallinen tuottavuus heikkeni.
- taloudellisen tehokkuuden erot virastojen ja laitosten välillä ovat erittäin suuret, minkä johdosta tilaa tuottavuuden parantamiseen koko valtakunnan tasolla on runsaasti.

Julkisen toiminnan tuottavuuden laskennallinen heikkeneminen viime vuosina voi johtua useista syistä, muun muassa pitkään jatkuneista menojen leikkaamisesta, henkilöstön kannustimien puutteista tai julkisen ja yksityisen sektorin työnjaon muuttumisesta. Muuttuneiden työtapojen ja uusien tilaaja-tuottajamallien johdosta kasvava osa eräiden hoitoalojen asiakkaista on hoidettu avohoitona tai heitä on ohjautunut yksityiselle sektorille. Julkisiin hoitolaitoksiin jäänyt potilasaine on tästä rakennemuutoksesta johtuen aikaisempaa huonompikuntoista eli potilasta kohden on jouduttu lisäämään hoitopanosta, mikä näkyy tuottavuuden alenemisena. Järjestelmän kokonaistehokkuus on silti saattanut parantua, mutta tästä ei ole tutkimustietoa käytettävissä.

Julkisen sektorin rakenneongelma Suomessa

Talouskasvun keskeisenä rakenteellisena uhkatekijänä voidaan Suomessa pitää julkisten menojen ja verojen suhteettoman korkeaa BKT-osuutta, vaikka menojen osuus onkin jo alentunut EU-maiden keskitasolle. Kireä verotus ja kattava sosiaalisten tulonsiirtojen järjestelmä on luonut kannustinloukkuja, jotka osaltaan pitävät yllä suurta rakennetyöttömyyttä. Samaan aikaan korkea henkilöverotus jarruttaa kansainvälisen yritystoiminnan ja yleisemminkin työllisyyden laajenemista Suomessa. Työnantajan ei kannata työllistää, eikä työttömän työnhakijan kannata työllistyä.

Ongelman lievittämiseksi tuloverotusta ja sosiaaliturvamaksuja pyritään hallitusohjelman mukaisesti keventämään. Näin halutaan myös luoda tilaa pidemmällä tähtäimellä lankeavan ikääntyvän väestön aiheuttaman rahoitusongelman hoitamiseen (ks. Esim. Lassila – Valkonen (toim.) Henkilökohtaiset sosiaalitulit, ETLA 1999 ja siellä erityisesti Hautala – Tuukkanen: Kansalaistilin suomalaisesta sovellutuksesta).

Myös välillisten verojen taso on Suomessa korkea ja verotuksen harmonisointipaine tai kuluttajien syrjimisen poistaminen EU:n sisällä merkitsee meillä alentamispaineita muun muassa alkoholijuomaveroon. Potentiaalisia alentamispaineita kohdistuu lisäksi arvonnäköveroon ja autoveroon, esimerkiksi käytettyjen tuonti-

autojen verotuskohteluun voi tulla muutoksia. Palveluiden arvonlisäverotuksen alentamiskokeilua ollaan eräissä EU-maissa käynnistämässä, myöhemmin tämä voi tulla jälleen eteen myös Suomessa, jos kokeilut muualla osoittautuvat myönteisiksi.

Julkisen talouden rahoitustarpeen kattamiseksi leikattiin valtion menoja 1990-luvulla yhteensä 57 mrd. mk, toisin sanoen valtion menot olisivat ilman näitä leikkauksia vuonna 1999 olleet tämän verran toteutunutta suurempia. Lisäleikkaukset on pyritty poliittisella tasolla sulkemaan jatkossa pois, vaikka verojen alentamiseen kohdistuu vahvoja odotuksia.

Kuntasektori on osallistunut vahvalla panoksella koko julkisen sektorin rahoitusongelman hoitamiseen. Kuntien valtionosuusleikkaukset ovat olleet olennainen osa valtion menoleikkauksissa. Lisäksi kuntataloutta ovat rasittaneet veromuutokset, erityisesti ansiotulovähennyksen korotukset kuntaverotuksessa sekä kuntien osuuden leikkaukset yhteisöverotuksessa.

Verojen tavoitellun alentamisen vastapainoksi julkisen menotalouden onkin supistuttava suhteessa kansantuotteeseen. Tämä merkitsee jatkuvaa tehostamistarvetta julkisessa palvelutuotannossa, tulonsiirtojärjestelmien kriittistä läpikäyntiä ja vaihtoehtoisten toimintatapojen etsimistä julkisen sektorin tavoitteiden toteuttamiseksi. Tarvitaan selvästikin pitkäjänteistä julkisen sektorin ja finanssipolitiikan suunnittelua. Kunnossa olevat julkiset taloudet, mutta myös korkealuokkaiset julkiset palvelut ovat välttämättömiä hyvälle kansainväliselle kilpailukyvyllle. Kun pääosa julkisista hyvinpalveluista tuotetaan kunnissa, kohdistuu kuntatalouteen myös tulevaisuudessa huomattavia paineita.

Julkisen talouden pidemmän aikavälin uhkakuvista huolimatta hyvinvointivaltion tulevaisuus tuskin on uhanalainen. Hyvinvointipalvelujen kysynnän tulojousto on korkea, toteutuu tämä sitten poliittisen mekanismin tai yksityisten markkinoiden kautta. Tekninen edistyminen erityisesti informaatioteknologian alueella ja kansainvälistyminen yhdessä inhimillisen ja sosiaalisen pääoman kasvun avulla johtavat todennäköisimmin varsin hyvään talouskasvuun myös pidemmällä aikavälillä. Kansainväliset järjestöt (OECD; IMF) sekä kotimaiset tahot (esim. VM ja ETLA) korottivat vuoden 2000 alussa pidemmän aikavälin kasvuarvioita. Julkisen sektorin rooli puolestaan on keskeinen inhimillisen ja sosiaalisen pääoman kasvattamisessa.

Julkisen sektorin vastuuta voidaan kuitenkin rajoittaa yleisten puitteiden luomiseen ja ylläpitoon. Yksityisen sektorin omaehtoisen toiminnan mahdollisuudet kasvavat talouskasvun myötä. Suomen erityisen tasainen tulonjako selittää tähän saakka saavutettuja hyviä yhteiskuntapolitiikan tuloksia, mutta tämä osaltaan mahdollistaa julkisen sektorin roolin rajoittamista tulevaisuudessa.

Lähteet

- Hallituksen kertomus valtiovarainhoidosta ja tilasta, Helsinki, 1998.
- Hallituksen kertomus valtiovarainhoidosta ja tilasta, Helsinki, 1999.
- Hautala – Tuukkanen: Kansalaistilin suomalaisesta sovellutuksesta teoksessa Lassila – Valkonen (toim.): Henkilökohtaiset sosiaalilitit, ETLA, Helsinki, 1999.
- Hjerppe – Luoma: Finnish Experiences in Measuring Productivity in the Public Sector, VATT, Helsinki, 1997.
- Julkinen talous kansainvälisessä perspektiivissä, VM, Helsinki, 1997.
- Julkisen talouden näkymiä ja haasteita, VM 1998.
- Mäki – Sontag : EU:n veroale vaatii menojen karsimista, Talouselämä 19/2000.
- Mäki – Viren: Finanssipolitiikan koordinointi OECD-maissa, VATT, Helsinki 1998.
- Mäki – Viren: Käytännön kokemuksia finanssipolitiikan indikaattorien laskemisesta, VATT, Helsinki, 1999.
- OECD: Economic Outlook, Paris, 1999.
- OECD: Economic Surveys, Finland 1998, Paris, 1998.
- OECD: Economic Surveys, Finland 1999, Paris, 1999.
- Public Finances in EMU 2000, European Commission 24.5.2000-06-11.
- Salmi: Saisiko olla Suomen papereita, Talouselämä 1999.
- Stiglitz: Economics of the Public Sector, 3. painos, New York, 2000.
- Suomi taloudellisena toimintaympäristönä, VM 1998.
- The Global Competitiveness Report, World Economic Forum, Geneve, 1999.
- The Role of the Public Sector, OECD Economic Studies, Paris, 1985.
- The State in a Changing World, World Bank, New York, 1997.
- Tuottavuushankkeen loppuraportti, Tilastokeskus 2000.
- Valtiovarainhallinnon tuloksellisuus 1999, VM, Helsinki, 2000.
- World Competitiveness Yearbook, IMD, Lausanne, 1999.

JÄRJESTELYASIAKIRJAMENETTELY JA KUTHANEK – TEHTÄVÄT; VAHVUUDET JA ONGELMAT

Arto Laitinen, VTK

Valtion ja kuntien välisen neuvottelujärjestelmän kehitys

1970-luvun alkuun mennessä kunnallistalouden osuus julkisesta taloudesta oli nous-
sut suureksi. Kunnallistalouden osuus julkisista kulutusmenoista oli liki 60 % ja
osuus julkisen sektorin työvoimasta yli 50 %. Kuntien taloussuunnittelukomitea,
joka jätti mietintönsä vuonna 1970 totesi, että niin kunnat kuin valtiokin voivat
omilla ratkaisuillaan vaikuttaa suuresti toistensa menokehitykseen. Komitea piti
välttämättömänä tiivistää julkisen sektorin sisäistä yhteistyötä.

Komitea ehdotti erityisen kunnallistalouden neuvottelukunnan perustamista. Sen
ensisijaisena tehtävänä olisi valtion ja kuntien taloudenhoidon koordinointi.

Komitean ehdotukseen perustuen valtioneuvosto asetti 9.12.1971 kunnallista-
louden neuvottelukunnan. Sen asema vakiinnutettiin vuonna 1973 annetulla ase-
tuksella. Neuvottelukunnan asemaa ja tehtäviä tarkistettiin asetuksilla vuosina 1977,
1989 ja 1993.

Neuvottelukunnan asema osana valtion ja kuntien välistä neuvottelujärjestelmää
korostui kuntalain säätämisen yhteydessä. Kuntalain 8 §:n säännös korostaa
neuvottelumenettelyn tarpeellisuutta ja tärkeyttä julkisen hallinnon sisäisessä yh-
teistyössä. Kuntalain mukaan kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti laaja-
kantoisia kunnallishallinnon ja -talouden asioita sekä valtion- ja kunnallistalouden
yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä, josta sää-
detään asetuksella. Hallituksen esityksen perusteluissa kuntalaiksi todetaan, että ase-
tukseen kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnasta tulisi ottaa neuvottelu-
toimintaa koskevat tarpeelliset säännökset.

1970-luvun keskivaiheilla ilmeni tarvetta tiivistää valtion ja kuntien talouden yhteensovittamista. Tätä varten luotiin ns. järjestelyasiakirjamenettely. Järjestelyasiakirjoja solmittiin vuodesta 1975 lukien. Järjestelyasiakirja ei ollut sopimusosapuolten kesken vaan valtionhallinnon ja kuntien keskusjärjestöjen yhteinen suositus, jolla ei ollut oikeudellista sitovuutta.

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan toiminnasta

Neuvottelukunnasta annetun asetuksen (90/1973) mukaan sen tehtävänä oli:

- kehittää ja tehostaa kunnallistalouden suunnittelua ja sen sekä kokonaistaloudellisen ja valtiontalouden suunnittelun yhteensovittamista;
- edistää valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon järjestelmän kehittämistä; sekä
- pyrkiä asianmukaisten edellytysten turvaamiseen kunnallistalouden rahoitusjärjestelyille muun muassa luottorahoituksen osalta.

Alkuvaiheessa, aina vuoteen 1989 saakka, neuvottelukunta käsitteli ensisijassa kunnallistalouteen liittyviä kysymyksiä. Vuodesta 1989 lukien sen nimi muutettiin kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnaksi. Syynä neuvottelukunnan tehtävän ja nimen tarkistamiseen oli ensisijassa kuntapuolelta esitetty käsitys siitä, että valtion ja kuntien yhteistyö ja neuvottelumenettely edellytti toimiakseen asianmukaisesti muidenkin kuin tiukasti kunnallistalouteen rajattujen lainsäädännöllisten ja hallinnollisten kysymysten tarkastelua.

Myös aiemmin käyttöön tullut järjestelyasiakirjamenettely lisäsi neuvottelukunnan tehtäviä. Tämän järjestelyn myötä neuvottelukunnan tehtävänä oli:

Valmistella julkisen talouden hoitoa ja kehittämistä koskevia valtion ja kunnallistalouden yhteisiä järjestelyjä.

Neuvottelukunnan tehtävät täsmentyivät vuonna 1993 annetussa asetuksessa (1314/1993). Tähän mennessä oli valtion ja kuntien välinen neuvottelujärjestelmä jo vakiinnuttanut peruslähtökohtansa. Vuosittainen yhteydenpito rytmittyi valtion talousarvion valmisteluprosessin mukaisesti. Neuvottelukunnan alkuperäiset perustehtävät, valtionosuuskysymykset ja kustannustenjako valtion ja kuntien kesken pysyivät edelleen keskeisinä työkohteina.

Neuvottelukunnan tehtävänä on:

- yhteensovittaa valtion ja kuntien taloutta koskevia toimenpiteitä kokonais taloudelliseen kehitykseen ja tässä tarkoituksessa käsitellä:
 - a) valtion talousarvioehdotusta kunnallistaloutta koskevilta osilta; sekä
 - b) valmisteluvaiheessa kunnallistaloutta tai -hallintoa koskevia muita yleisiä järjestelyjä;
- käsitellä valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa;
- seurata valtionosuusjärjestelmän toimivuutta ja tehdä järjestelmää koskevia kehittämissuunnitelmia;
- seurata ja arvioida kunnallistalouden kehitystä; sekä
- tehdä aloitteita neuvottelukunnan toimialaan kuuluvista asioista.

Neuvottelukunnan toiminnan painopisteet vaihtuivat ajan mittaan. Ensimmäisessä vaiheessa keskeisinä olivat kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittäminen sekä investointeihin tarvittavien rahoitusjärjestelyjen – ensisijassa lainansaantiedellytysten – parantaminen. Tuolloin aloitettiin myös keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden laadinta kunnallistaloudesta.

Nykyisen valtionosuusjärjestelmän perusrakenne ja irrottautuminen aikaisemmasta kustannusperusteisesta järjestelmästä pohjautuu neuvottelukunnan 1980-luvun alussa tekemiin ehdotuksiin. Neuvottelukunnan työskentely muistutti pitkälle tavanomaista komiteatyöskentelyä. Se oli käytännönläheistä ja asiakaskeistä. Vasta järjestelyasiakirjamenettelyn aloittaminen toi mukanaan uusia poliittisia tarkastelukulmia. Niiden myötä myös pyrkimys valtio-kunta -yhteistyön kehittämiseen sekä neuvottelu- ja sopimisjärjestelmän tiivistämiseen kasvoi.

Tämä muutos kuvastui myös neuvottelukunnan järjestäytymisessä. Neuvottelukunta oli varsin pitkään ”virkamiesvetoinen”. Sen perustamisesta lähtien puheenjohtajana oli sisäasiainministeriön kansliapäällikkö Arno Hannus ja 1980-luvun aikana myös valtiosihteeri Teemu Hiltunen valtiovarainministeriöstä.

Kuntien keskusjärjestöt olivat valtion ja kuntien välisen neuvotteluyhteyden muuttuessa yhä tärkeämmäksi toivoneet järjestelmän arvovallan kohentamiseksi, että neuvottelukunnan puheenjohtajaksi saataisiin valtioneuvoston jäsen. Tämä toteutui vuonna 1989 jolloin neuvottelukunnan puheenjohtajaksi tuli sisäasiainministeri Jarmo Rantanen. Häntä seurasivat myöhemmin ministerit Mauri Pekkari- nen, Jouni Backman ja Martti Korhonen.

Järjestelyasiakirjamenettelyn myötä neuvottelukunnan käytännön työ, lähinnä sihteeristön osalta, suuntautui uudelleen. Järjestelyasiakirjojen toteutumisen seuranta varten neuvottelukuntaan perustettiin erityinen seurantajaosto ja järjestelyasiakirjakaudella noin 30 – 40 % neuvottelukunnan työstä painottui järjestelyasiakirjojen edellyttämään valmistelu- ja seurantatyöhön.

Nykytilanteessa, jossa neuvotteluprosessi rakentuu pitkälti valtion vuotuisen talousarvion laatimisen ympärille, neuvottelukunnan valmisteleva rooli on edelleen keskeinen. Ydintoimijana on neuvottelukunnan talousjaosto, jossa puheenjohtajana on perinteisesti ollut valtiovarainministeriön budjettipäällikkö.

Järjestelyasiakirjat – niiden vuoksi vai niistä huolimatta

Järjestelyasiakirjojen aika kesti muodollisesti vuodesta 1975 aina vuoteen 1992. Kaiken kaikkiaan laadittiin kuusi erillistä järjestelyasiakirjaa. Kauteen sisältyy oma dramatiikkansa. Kuntien keskusjärjestöt Kaupunkiliitto etunenässä katsoivat vuonna 1983 syksyllä vuosiksi 1982 – 85 tehdyn asiakirjan rauenneen, kun valtio oli kuntapuolen näkemyksen mukaan budjetissaan karkeasti rikkonut järjestelyasiakirjassa asetetut tavoitteet.

Yhteisen neuvottelu- ja sopimisjärjestelyn merkitys koettiin kuitenkin kummankin osapuolen kannalta niin merkitykselliseksi, että yhteistyötä jatkettiin ja perusteellisen valmistelun jälkeen uusi järjestelyasiakirja solmittiin vuosiksi 1984 – 1988.

Järjestelyasiakirjojen tavoitteet vaihtelivat. Ensimmäisen järjestelyasiakirjan taustalla oli vaihtotaseen suureksi kasvanut vajaus. Tähän liittyi myös kokonaistuotannon kasvun nopea hidastuminen. Valtion ja kuntien kulutusmenojen kasvu näytti kuitenkin jatkuvan voimakkaana. Kuntien menojen kasvua vauhdittivat osaltaan opetustoimen sekä kansanterveystyön aloilla vireillä olleet uudistukset. Kasvupaineita kummallakin julkisen sektorin lohkolle vauhditti voimassa oleva valtionosuusjärjestelmä, joka ei ollut omiaan kannustamaan kuntia pidättyvyyteen valtionosuutta saavien toimintojen hoidossa.

Vaihtotaseen tasapainottamiseksi valtioneuvosto teki päätöksen talouspolitiikan yleislinjoista ja tavoitteista julkisen talouden hoidolle. Tästä juontuivat ensimmäisen järjestelyasiakirjan tavoitteet; menojen kasvun hillintä ja veroasteen nousun rajoittaminen.

Vaihtotaseen tasapainottamispyrkimys oli myös toisen järjestelyasiakirjan keskeinen tavoite. Kahden ensimmäisen järjestelyasiakirjan perustavoitteet olivat kunnallishallinnolle verraten etäisiä ja ainakin yksittäisen kunnan kannalta vähemmän motivoivia. Se, että tästä huolimatta yhteisiin järjestelyihin sitouduttiin on ehkä osoitus kuntapuolen vilpittömästä pyrkimyksestä turvata parhaalla mahdollisella tavalla julkisten peruspalvelujen rahoitus.

Lähes kaikille järjestelyasiakirjoille yhteisinä tavoitteina oli veroasteen nousun hillitseminen. Samoin julkisen hallinnon ja talouden tasapainoinen tai suunnitelmallinen kehittäminen mainitaan yleistavoitteena toisesta asiakirjasta alkaen. Suhdannevaihtelujen tasaaminen on yleistavoitteena neljännessä järjestelyasiakirjasta alkaen. Jollakin tapaa keskenään ristiriitaisina tavoitteina esiintyvät työllisyyden hoito ja tuottavuuden parantaminen. Tosin niiden esiintyminen ajoittuu vallinneiden suhdannetilanteiden mukaisesti.

Omalla tavallaan merkillepantavaa on, että järjestelyasiakirjojen yleistavoitteissa kuntien ja valtion välisen kustannustenjaon vakaana pitäminen, joka kaikissa olosuhteissa oli kuntapuolen kannalta olennainen kysymys, oli keskeisenä vasta neljännessä eli vuosia 1982 – 85 koskevassa asiakirjassa.

Yleistavoitteiden ohella järjestelyasiakirjoihin kirjattiin yksityiskohtaisempia ja lähempänä peruskuntia olevia tavoitteita ja pyrkimyksiä. Ensin niitä kirjattiin suoraan itse perusasiakirjaan, myöhemmin sen liitepöytäkirjoihin. Tällaisista tavoitteista esimerkkeinä mainittakoon valtioneuvoston lupaus myötävaikuttaa siihen, ettei toimenpiteisiin, jotka kasvattaisivat kuntien menoja ryhdytä ja lupaukset eräiden jo päätettyjen velvoitteiden toteuttamisen lykkäämisestä. Lisäksi luvattiin nopeuttaa rästissä olevien kuntien valtionosuuksien suorittamista ja korottaa kunnallisveron ennakon etumaksuja verotettavien tulojen kasvua vastaavasti. Kuntien luotonsaannin edellytyksille pyrittiin luomaan edellytyksiä sekä antamaan mahdollisuuksia kunnallisten maksujen korotuksille kustannusten nousun kohoamisen vuoksi.

Vaikka yleissilmäyksen perusteella voisi tulla päätelmään, että järjestelyasiakirjojen tavoitteet lähtivät ainakin alkuvaiheessaan enemmän valtion kuin kunnan intresseistä, ei voida kuitenkaan sivuuttaa niiden myönteisiä vaikutuksia kuntien käytännön toimintaympäristöön.

Kuntien valtionosuuksien viivästyminen aiheuttamia haittoja pystyttiin vähentämään, tyydyttävästi toimiva verojen kanto- ja tilitysjärjestelmä saatiin aikaan, kunnallislain uudistuksen myötä (uudistus vuonna 1977) kaupunkikuntien asema valtionosuusjärjestelmässä tuli tasavertaiseksi muiden kuntien kanssa. Eräänä keskeisimpänä saavutuksena voidaan pitää valtion ja kuntien aikaisempaa avoimemman yhteistyön ja luottamuksellisen vuorovaikutussuhteen syntymistä. Asioiden valmisteluun ja hoitoon liittyvä tiedon ja muun informaation tuotanto parani. Kuntien edunvalvonnan kannalta voidaan myönteisenä pitää myös sitä, että niiden mukanaolon välttämättömyys ja osallistumismahdollisuudet valtionhallinnossa tapahtuvaan kuntia koskevaan lainvalmisteluun sekä muuhun hallinnon kehittämistyöhön tunnustettiin.

Kysymykseen tapahtuiko se, mitä tapahtui järjestelyasiakirjojen vuoksi tai niistä huolimatta, on mahdotonta vastata. Edellä mainittuja uudistuksia (valtionosuusjärjestelmän viiveiden poisto, verojen tilitysjärjestelmän kehittäminen ja kunnallislain uudistaminen) oli jo käynnistynyt ennen järjestelyasiakirjamenettelyn käyttöönottoa. Saivatko ne lisäpotkua järjestelyasiakirjoista on vaikeasti todennettavissa. Varmaa empiiristä seurantatietoa ei ole myöskään siitä, olisiko verorasituksen kiristyminen kuntatalouden vuoksi ilman järjestelyasiakirjoja ryöstäytynyt käsistä.

Lopuksi

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan ja järjestelyasiakirjojen myötä on meillä hyvä muodollinen peruskehikko valtion ja kuntien neuvottelujärjestelmälle ja sen tulevalle kehittämiselle. Nyt haetaan uusia lähtökohtia aikaisempaa vakaammalle ja poliittiselta painoarvoltaan suuremmille linjavedoille. Nämä rakentuvat pohjalle, joka luotiin edellisellä hallituskaudella ministeri Backmanin johtamassa neuvotteluryhmässä. Sen työtä jatkaa nykyisen hallituksen toimikaudella ministeri Korhosen johtama ryhmä.

Muodollisesti kaikki näyttää olevan hyvällä tolalla. Kun tarkastelee mennyttä kehitystä ja nimenomaan sitä, minkä vuoksi neuvottelujärjestelmän toimintaan ei kaikilta osin ole oltu tyytyväisiä, voi tähän esittää moniakin syitä.

Ehkä eräs lähinnä valtionhallintoa vaivaava piirre on, että kiireen tai muun syyn vuoksi on tyydytty vain muodollisuuksien täyttämiseen. Asioita tuodaan yhteiseen käsittelyyn. Sen sijaan se, tuodaanko ne käsittelyyn silloin, kun toisella osapuolella on vielä edes jonkinlaiset mahdollisuudet vaikuttaa asian ratkaisuun, onkin jo toinen kysymys.

Kuntapuolta on askarruttanut myös valtionhallinnon ministeriöiden itsenäinen toimivalta. On lähestulkoon mahdotonta saada takeita yhtenäisestä toimintalinjasta ja sen pitävyydestä siinäkin tapauksessa että tavoitteet on yksityiskohtaisesti kirjattu hallitusohjelmaan. Tältä osin paljon odotuksia kohdistuu uuteen avaukseen eli edellä mainittujen ministerijohtoisten neuvotteluryhmien työskentelyyn.

Kuntapuolella pysyväksi ongelmaksi näyttää jääneen usko siihen, että mikä sopimuksenomaisesti on paperille kirjattu pitää, vaikka varsinaisesta sitovasta sopimuksesta ei olekaan kysymys. Kun toiveet tältä pohjalta ovat ylivirittyneet, pettymys on suuri ja kritiikki sen mukaista, jos käytännön toteutuma ei vastannutkaan odotettua.

Tietyllä tavalla ongelmaksi kuntapuolella on myös muodostunut edunvalvonnallinen näkökohta. Kun kuntien puolesta neuvottelija on kuntien keskusjärjestö, ei ole riittäviä edellytyksiä todelliselle ”kaupanhieronnalle”. Lähtökohdaksi neuvotteluissa muodostuu se, miten voimme säilyttää nykyisen asemamme ja mitä lisää saamme kotiinpäin. Mahdollisuudet ja halu antaa jotakin vastineeksi tai luopua jo jostakin saavutetusta ei ole kovinkaan korkealla.

Tässä tietenkin lähestytään jo oikeusopillisia kysymyksiä. Valtioneuvostolla ei ole oikeutta sitoa eduskunnan budjettivaltaa eikä kuntien keskusjärjestöllä ole toimivaltaa tehdä kuntia velvoittavia julkisoikeudellisia sopimuksia. Vaikka järjestelyasiakirjat sen enempää kuin muutkaan valtionhallinnon ja kuntapuolen välillä tehdyt yhteiset linjaukset eivät ole olleet oikeudellisesti sitovia sopimuksia, on niitä valtiosääntöoikeudellisesti arvosteltu siitä, että ne tosiasiallisesti vaikuttivat rajoittavasti myös eduskunnan ja kuntien ratkaisuihin, vaikka nämä eivät olleetkaan sopijapuolia.

Neuvottelu- ja sopimusjärjestelmän pitkäkö historia, samoin kuin monet ulkomaiset esimerkit, puhuvat sen tarpeellisuuden puolesta. Tulevassa kehitystyössä keskeistä on roolien selkeyttäminen ja järjestelmään nyt syntyneen monikerroksisuuden poisto (kuthanek, vuotuiset budjettineuvottelut, neuvotteluryhmä). Toiseksi vaaditaan keskittymistä olennaiseen. Neuvottelujen riesaksi on ajan myötä tullut turhanaikainenkin huoli pikkuasioista. Niiden tunnollisen käsittelyn vaatima puuhastelu on aikaavieppää ja antaa mahdollisuuden välttää keskeisten ja olennaisten asioiden eteenpäinvientä.

KUNNAN JA VALTION SUHTEIDEN OIKEUDELLINEN SÄÄNTELY: MITEN SUBJEKTIIVISET OIKEUDET JA KUNNALLINEN ITSEHALLINTO YHTEENSOVITETAAN?

Kari Prättälä, OTL, lakiasiaain päällikkö, Suomen Kuntaliitto

Johdanto

Valtio-kunta -suhteen oikeudellinen sääntelymalli

Kuntien ja valtion neuvottelusuhteissa pääpaino on viime vuosina ollut taloudessa. Valtion näkökulmasta kysymys on ollut julkisen talouden hallinnasta. Kunnille se on merkinnyt valtionosuuksien leikkauksia, valtion vetäytymistä kuntien vastuulla olevien hyvinvointipalvelujen rahoitusvastuusta.

Toisaalta pelkkään taloutteen kuntien ja valtion suhteen uudelleen määrittely ei ole rajoittunut. Itse asiassa 90-luvun aikana on syntynyt uusi kunnan ja valtion välisten suhteiden oikeudellinen sääntelymalli. Jos aiempaa mallia nimitetään hyvinvointivaltion sääntelymalliksi, uusi voisi olla nimeltään modernin hyvinvointiyhteiskunnan sääntelymalli.

Valtio-kunta -suhteen nykyinen sääntelymalli on syntynyt 90-luvulla vapaakuntakokeilun, normien purun, valtionosuusuudistuksen, kuntalain ja perusoikeusuudistuksen yhteistuloksena. Erityislainsäädännössä on pitkälti noudatettu näissä uudistuksissa hyväksytyjä periaatteita. Sääntelymalli on nähtävissä myös ministeri Korhosen neuvotteluryhmän laatimassa valtio-kunta yhteistyöasiakirjassa yhteisesti hyväksytyinä lähtökohtina ja tavoitteina. Sääntelymalli voidaan tiivistää seuraavasti:

- Julkisella vallalla – valtiolla ja kunnilla – on yhdessä kokonaisvastuu perusoikeuksien toteuttamisessa ja laajemminkin hyvinvointiyhteiskunnan turvaamisessa. Perusoikeuksia koskeva valtion ja kuntien yhteisvastuu on kirjattu

Suomen Perustuslain 22 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteuttaminen. Julkinen valta käsittää sekä valtion että kunnan, joten myös kunnat ovat tämän perusoikeussäännöksen velvoittamia. Perusoikeussäännösten ensisijainen velvoitettu on kuitenkin valtio.

- Kunnan tehtävistä säädetään lailla. Perusoikeussäännökset eivät määrittele valtion ja kuntien työnjakoa perusoikeuksien tai muidenkaan hyvinvointivaltion peruspalvelujen toteuttamisessa. Valtion ja kuntien työnjako on erikseen määriteltävä. Perusoikeussäännöksiä säädettäessä korostettiin, että uudistuksella ei ole tarkoitettu muuttaa kunnallisen itsehallinnon lähtökohtia. Kunnille perusoikeussäännöksistä aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla (HE 309/1993 vp, s. 26; ks. myös PeVM 25/94 vp, s. 3). Tämä sama periaate koskee kaikkia kunnalle annettavia tehtäviä. Lakia alemmanasteisilla säännöksillä kuntia ei voida velvoittaa.
- Alemmanasteinen norminanto on minimoitu. Valtionosuusuudistuksen toteuttaminen vuonna 1993 merkitsi monia muutoksia kunnan ja valtion välisessä ohjaussuhteessa. Tuohon saakka kuntia oli motivoitu tehtävien hoitamiseen sillä, että ne saivat valtionosuuden tehtävien aiheuttamiin menoihin. Valtionosuusuudistuksen yhteydessä tehtiin selkeä periaateratkaisu. Kunnat huolehtivat niille lailla säädetyistä tehtävistä; valtion valvonta kohdistuu siihen, että nämä tehtävät tulevat hoidetuiksi.

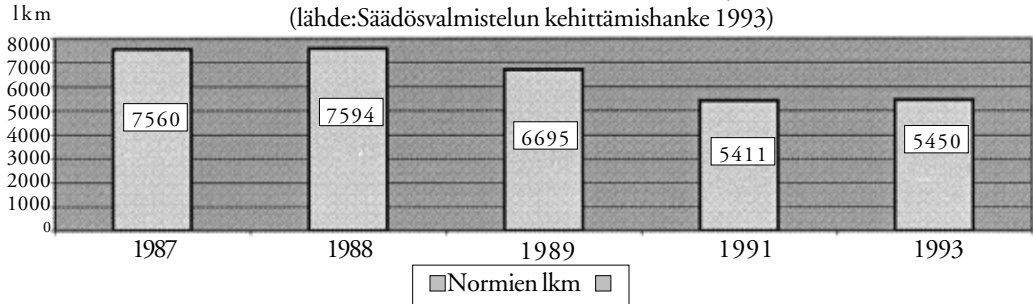
Valtionosuusuudistukseen kytkeytyvä normiuudistus merkitsi kuntiin kohdistuvan alemmanasteisen norminannon huomattavaa vähentymistä keskeisissä hyvinvointipalveluissa – sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä opetustoimessa. Perusoikeussäännöksillä, kuntien velvollisuuksien sääntelyllä sekä lakien noudattamisen valvonnalla varmistetaan kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutuminen.

Viranomaisten normien määrä on edelleen suuri. Niitä on voimassa 5800, joista sitovia määräyksiä on 3800. Kunnille normiohjauksen rajoittuminen lakitasolle on turvannut aiempaa suuremman liikkumavaran tehtävien hoitamisessa – edellyttäen, että liikkumavaraa on myös toiminnan rahoittamisessa.

- Toiminnan rahoitus perustuu kunnan omiin tuloihin (kunnan tulovero, maksut ym.) ja valtionosuuksiin. Kunta kantaa itse aiempaa suuremman vastuun rahoituksen riittävydestä, mutta myös valtiolla on vastuuta siitä, että kunnilla on edellytykset tehtäviensä hoitamiseen (ns. rahoitusperiaate).
- Valtionvalvonta kohdistuu lähinnä toiminnan laillisuuteen. Valvonta kuuluu tuomioistuimille ja muille laillisuusvalvontaa harjoittaville toimielimille. Sen sijaan hallinnollista tarkoituksenmukaisuusvalvontaa ei laajassa mitassa enää ole. On kuitenkin selviä paineita lisätä eri tyyppistä valtakunnallista ohjausta. Esimerkkinä mainittakoon lääninhallinnolle säädetty uusi tehtävä kuntien toiminnan arvioinnissa (lääninhallituslain 2§).

Keskushallinnon normit 1987 – 1991 ja 1993

(lähde:Säädösvalmistelun kehittämishanke 1993)



Sääntelyn tasot ja sisäiset jännitteet

Sääntelymalli sisältää oikeudellisen hierarkian ja sääntelyn pysyvyyden näkökulmasta useita tasoja. Perustuslain tasolla on vahvistettu tietyt taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet (ns. TSS-oikeudet) sekä kuntien itsehallinto. Kuntien velvoitteet ja kunnan itsehallinnon ominaispiirteet on konkretisoitu tavallisella lailla. Samoin valtiosuusjärjestelmän perusteet on laissa, mutta järjestelmään sisältyy myös vuosittain valtion talousarviossa ratkaistavia asioita. Talousarvio on toisaalta monilta osin toteutettavissa vain lainsäädännön muutoksilla. Lainsäädännössä on näin ollen vuosittain muutoksen kohteena olevia osia.

Sääntelymallin sisällä olevia perusjännitteitä voidaan luonnehtia seuraavasti:

- Valtion intressissä on huolehtia siitä, että perusoikeudet ja peruspalvelut on turvattu sosiaalisesti ja alueellisesti tasapuolisesti. Tämä edellyttää riittävän yksityiskohtaista ja velvoittavaa lainsäädäntöä. Valtion viranomaisilla tulisi myös olla tehokkaat keinot valvoa lainsäädännön noudattamista. Toisaalta valtio pyrkii pitämään julkisen menotalouden kurissa.
- Kunnat tavoittelevat riittävää toiminnallista ja taloudellista liikkumavaraa. Lainsäädännön ja sen noudattamisen valvonnan tulisi olla mahdollisimman väljää, jotta palvelujen järjestämisessä voidaan ottaa huomioon paikalliset olosuhteet. Kunnat pyrkivät myös huolehtimaan siitä, että valtio osallistuu riittävällä taloudellisella panoksella kuntien järjestämien palvelujen kustannuksiin.

Kuntien tehtävät ja velvoitteet pohjautuvat pysyvemmän luonteiseen sääntelyyn kuin tehtävien hoidon rahoittaminen. Tämä näyttää käytännössä johtavan siihen, että rahoituksen ja velvoitteiden tasapaino on jatkuvassa epävarmuuden tilassa.

Tehtävien- ja vastuunjako kunnan ja valtion välillä

Itsehallinnollisesta näkökulmasta kunta on asukkaidensa hyvinvoinnista, elinkeinoelämän edistämisestä sekä alue- ja paikallisesta kehityksestä laajaa vastuuta kanta-

va itsenäinen toimija. Kunnan tehtäväpiiriin soveltuvat tehtävät, joissa korostuu paikallinen harkinta. Tällaisia tehtäviä ovat ennen kaikkea kuntalaisten hyvinvointipalveluista huolehtiminen, hallinnollisen ja fyysisen infrastruktuurin ylläpito sekä vastuu puhtaasta ja terveellisestä ja monimuotoisesta ympäristöstä.

Valtiolle puolestaan soveltuvat tehtävät, joissa vaaditaan yhdenvertaisuuden turvaamiseksi yhdenmukaista menettelyä, täsmällisesti säädettyjen perusteiden noudattamista ja yksityiskohtaista ohjausta. Tällaisia tehtäviä ovat ainakin oikeusturvajärjestys ja turvallisuustehtävät sekä sosiaalivakuutusetuudet.

Kuntien ja valtion tehtävien jaosta on 90-luvullakin keskusteltu ja myös käytännössä toteutettu muutoksia, joissa noudatettu mainittua roolijakoa. Holhoustehtävät ja oikeusaputehtävät on siirretty oikeusturvatehtävinä valtionhallinnolle. Erityisesti kunnallishallinnon piirissä katsotaan, että kunnilla on edelleen tehtäviä, jotka sopisivat paremmin valtiolle. Ehkä merkittävimmät keskustelut työnjaossa liittyvät toimeentulotukeen, jossa rajanveto paikallista harkintaa vaativan kunnallisen toiminnan ja lain soveltamiseen perustuvan valtionhallinnon välillä näyttää todella vaikealta.

Yksittäisten tehtävien siirtoa tärkeämpää on muodostaa yhteinen näkemys kuntien asemasta. Sen tulee pohjautua kuntien itsenäiseen palvelujen turvaamis- ja kehittämism vastuuseen.

Tehtävien sääntelytapa

Valtionosuusuudistuksen yhteydessä vähennettiin erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon normiohjausta. Kun valtionosuudet eivät ole enää tehtäväkohtaisia, rahaa ei voi entiseen tapaan käyttää ohjauksena. Hallinnollisen valvonnan keinot ovat myös rajatut. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että kuntien velvoitteet määräytyvät aiempaa selkeämmin suoraan lain nojalla.

Hallinnollisen ohjauksen väheneminen on johtanut paineisiin tiukentaa oikeudellista sääntelyä. Ohjauksen tiukentamisen keinoina keskusteluun on noussut muun muassa subjektiivisten oikeuksien lisääminen ja kunnan velvoitteiden tarkentaminen, joidenkin tehtävien korvamerkitty rahoitus sekä eräiden tehtävien säätäminen pakollisina tai vapaaehtoisina toimeksiantotehtävinä.

Subjektiivinen oikeus merkitsee yksilön oikeutta vaatia kunnalta palvelua. Kunnalla ei ole oikeutta tehdä omaa priorisointia tai voimavaraharkintaa. Jos palvelua ei anneta lain mukaisena, asia voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi, joka yksittäistapausta ratkaistessaan samalla määrittelee laajemminkin lain edellyttämän palvelutason.

Perustuslaki edellyttää, että tietyt oikeudet säädetään subjektiivisena oikeutena. Jokaisella on subjektiivinen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä maksuttomaan perusopetukseen. Lailla on lisäksi taattava jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja van-

huuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella (PL 19§:n 2 mom.).

Muutoin subjektiiviset oikeudet ovat lainsäätäjän harkinnassa. 1990-luvulla on säädetty mm. subjektiivinen oikeus päivähoidon tai kotihoidon tukeen, vammais- palveluihin ja esiopetukseen.

Subjektiiviset oikeudet koskevat usein palveluja, joiden osalta on vaikea sanoa, milloin oikeudellinen velvollisuus on tullut täytetyksi. Tuomioistuin ei ole paras taho arvioimaan, saako oppilas riittävästi ja riittävän hyvää peruskouluopetusta.

Palvelujen määrittely oikeuksina johtaa myös paikallisen kehittämisenäkökulman hämärtymiseen. Kunnan palvelutuotannon kapeikkoja ja palvelutarjonnan aukkoja ratkaistaan oikeudellisina kysymyksinä silloinkin kun kysymys on toiminnallisista ongelmista. Huomio kiinnittyy siihen, onko lain velvoite tullut täytetyksi. Näkökulman pitäisi kuitenkin olla kehittämisessä: miten käytettävissä olevilla resursseilla saadaan aikaan entistä parempia palveluita.

On etuuksia ja palveluita, jotka on turvattava subjektiivisina oikeuksina. Erityisesti sellaisten pienryhmien oikeudet, jotka eivät saa ääntään kuuluviin kunnallispolitiikassa, on syytä turvata lailla. Tällaisia erityisryhmiä ovat kehitysvammaiset, vaikeavammaiset, mielenterveyspotilaat, suojelun tarpeessa olevat lapset sekä päihdeongelmaiset.

Tehtäväkohtaisten valtionosuuksien tarkoituksena on resurssien varaaminen tiettyyn kohteeseen. Kun subjektiivinen oikeus on kunnalle keppi, tehtäväkohtainen valtionosuus on porkkana. Tehtäväkohtainen valtionosuuskin merkitsee aina takapakkia vuonna 1993 valitulle kehittämislinjalle.

Vapaaehtoinen toimeksiantotehtävä on periaatteessa sopusoinnussa itsehallinnon periaatteiden kanssa: kunta voi päättää, ottaako se tehtävän hoidettavakseen tarjotuilla ehdoilla. Pakollinen toimeksiantotehtävä on käytännössä sama kuin tehtäväkohtainen (sataprosenttinen) valtionosuus. Toimeksiantotehtävinä kunnille on säädetty maatalouslomitus ja holhottavien edunvalvonta. Velkaneuvonta on myös tarkoitus järjestää toimeksiantotehtävänä.

Jos kunnalle annetaan tehtävä, joka vaatii yksityiskohtaista sääntelyä tai ohjausta, tehtävä on perimmäiseltä luonteeltaan valtiollinen tehtävä, joten sen säätäminen toimeksiantotehtäväksi voi olla oikea ratkaisu. On kuitenkin huolehdyttävä siitä, että toimeksiantoajattelua ei uloteta itsehallinnollisten tehtävien alueelle.

Rahoitus

Onko kunnalla oikeus saada rahoitusta sille lailla säädettyihin tehtäviin? Erityisen tärkeä kysymys on niiden tehtävien osalta, joissa kunnan velvollisuutta vastaa kansalaisen subjektiivinen oikeus saada etuus tai palvelu. Kunnan on huolehdyttävä etuuden myöntämisestä tai palvelun järjestämisestä siitä riippumatta, onko sillä tarkoitukseen määräraha.

Mietinnössään perusoikeusuudistuksesta (PeVM 25/1994 vp) perustuslakivaliokunta totesi, että ”kunnille perusoikeusuudistuksesta mahdollisesti aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla. Tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään. Valtio ei voi vapautua jonkin oikeuden toteuttamisvastuustaan pelkästään siirtämällä lailla tätä tarkoittavia tehtäviä kunnille. Perusoikeussäännökset eivät siten itsessään voi määrittää sitä, miten kustannusten jako valtion ja kuntien välillä toteutetaan”.

Rahoitusperiaate edellyttää, että kunkin lain säätämisen yhteydessä varmistetaan voimavarojen riittävyys. Kunnan rahoituslähteenä on ensisijaisesti kunnan omat verotulot, joita käytetään yhä laajemmin myös lakisääteisten palvelujen rahoittamiseen. Tämän vuoksi on vaikea löytää kuntien ja valtion välillä yhteisymmärrystä siitä, milloin riittävät voimavarat on turvattu. Käytännössä kunnalle on voitu säätää uusia tehtäviä osoittamatta lisärahoitusta, valtionosuuksia on leikattu tehtäviä vähentämättä ja ensisijaisia sosiaalietuuksia on voitu vähentää niin että seuraukset ovat tulleet kunnan vastattaviksi.

Perustuslakivaliokunta ei ole yksittäisistä lakiehdotuksista antamissaan lausunnoissa kertaakaan perustanut kannanottoaan rahoitusperiaatteeseen. Valiokunnan lausuntokäytännössä rahoituksen turva nauttii perustuslain suojaa välillisesti osana kunnan taloudellisen toimintavapauden perustuslainsuojaa. Yksittäinen lainsäädäntöhanke kuitenkin harvoin johtaa niin vakaviin seurauksiin kunnan taloudelle että itsenäinen talous vaarantuisi.

Kuntien itsehallinnon perustuslainsuoja ja perustuslain julkisen vallan vastuuta koskevat velvoitteet edellyttävät riittävän rahoituksen turvaamista lakisääteisten tehtävien hoitamiseen kunnille joko kunnan omilla tuloilla tai valtionosuuksilla. Rahoitusperiaate on vakiinnutettava osaksi valtion kuntapolitiikkaa ja lainvalmistelukäytäntöä. Kunnan asemaa veronsaajana tulee lailla täsmentää niin, että kunnan asema myös yhteisöveron saajana vahvistuu.

Valtion ohjaus ja valvonta

Valtion ja kuntien suhteessa olennainen kysymys on, miten kunnan tehtävien hoitamista ohjataan ja valvotaan. Lähtökohtana on edellä todetun mukaisesti ensinnäkin se, että tehtäviä annetaan lailla eikä alemmanasteisilla määräyksillä ja että lain noudattamisen valvonta on eriytetty valtion linjahallinnosta riippumattomille tuomioistuimille ja muille lainvalvojille.

Näin selväpiirteinen järjestelmä ei kuitenkaan kokonaisuudessaan ole. Etenkin ei-oikeudellisen ohjauksen kenttä on kehittynyt usein eri hallinnonaloilla epäyhtenäisesti vailla selkeää lainsäädännöllistä perustaa.

Tarkastelen ohjausta ja valvontaa seuraavan kuvion pohjalta.

	LAILLISUUSVALVONTA		EI-OIKEUDELLINEN
	Hallinto-/kunnallisvalitus (HAO – KHO)		Kansallinen arviointi (OPM – OPH, jne.)
		Tavoite- ja toiminta- ohjelma (STM)	
VALTIO	Kantelu (EOA / OKA, - LH)	Perusturvaltk:n arvio ja suositus	Alueellinen arviointi (LH)
	Virkavalvonta (LH)		
KUNTA		Itsearviointi	Palvelusitoumus
	Oikaisuvaatimus - KH, LTK - kantelu	Tilintarkastus Arviointi - tilintarkastaja. - tarkastusltk	
		Potilasasiamies, Sosiaaliasiamies	Osallisuusjärjestelmät

Kuviossa esitetyt ohjaus- ja valvontakeinojen valikoima ei ole kattava. Kuviossa on erotettu toisistaan

- vaaka-akselilla: laillisuusvalvonta ja erilaiset palvelujen laadun arviointiin, parantamiseen ym. pyrkivät ei-oikeudelliset järjestelmät, sekä
- pystyakselilla: valtion harjoittama valvonta, seuranta ja arviointi sekä kunnan oma valvonta, seuranta ja arviointi.

Oikeudellisessa valvonnassa arvioidaan viranomaistoiminnan laillisuutta. Valvojina ovat tuomioistuimet, yleiset kanteluviranomaiset ja lääninhallitus. Sanktioina ovat päätöksen kumoaminen (hallinto-oikeudet), huomautus tai virkasyyte (eduskunnan oikeusasiamies, EOA) tai valtiosuuden menetys (lääninhallitus, LH).

Oikeudellisen valvonnan pitkäjänteisen kehittämisen tuloksena oikeudellinen valvontajärjestelmä on muotoutunut perusteiltaan selkeäksi. Valitukset kunnan viranomaisten päätöksistä menevät poikkeuksetta hallintotuomioistuihin. Viimeisenä suurena ryhmänä kaavavalitukset ovat siirtymässä ympäristökeskuksilta hallinto-oikeuksille.

Aina tuomioistuin ei ole kuitenkaan oikeassa roolissaan. Tuomioistuin joutuu usein arvioimaan tiettyjen palvelujen tasoa oikeudellisena kysymyksenä. Tämä ei ole tuomioistuimelle soveltuva rooli, eivätkä tuomioistuimet itsekään tällaiseen rooliin halua. Silloin kun asiaan odotetaan oikeudellista ratkaisua, lainsäädännön tulee olla niin täsmällistä, että tuomioistuin voi säilyttää tuomioistuimen roolinsa.

Eduskunnan oikeusasiamies on yksittäisiin kanteluihin liittyen selvittänyt laajemminkin eräiden laissa säädettyjen oikeuksien toteutumista ja kunnalle säädettyjen tehtävien hoitamista. Oikeusasiamies on ottanut kantaa muun muassa toimeentulotuen myöntämisperusteisiin, vammaispalvelujen järjestämiseen sekä peruskouluopetuksen järjestämiseen opettajien lomautuksen yhteydessä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen selvitykset ovat johtaneet lainvastaisten käytäntöjen muuttamiseen, lainsäädännön ja alempien normien täsmentämiseen ym. Oikeusasiamiehen laajaan aineistoon pohjautuvat periaatekannanotot ovat tuoneet selkeästi esiin lain soveltamisen epäyhtenäisyyttä, kiinnittäneet huomiota lain täsmentämistarpeeseen, korostaneet tarvetta tehostaa valvontaa lakisääteisten oikeuksien toteuttamisessa jne. Ongelmallisempaa on kannan ottaminen silloin kun kysymys on laajasta, yleisiin säännöksiin pohjautuvasta palvelukokonaisuudesta, kuten kuntien peruskouluopetuksen järjestämisestä. Erilaisten opetusjärjestelyjen oikeudellinen arviointi ei ole mielekästä.

Lääninhallituksella on oikeus valvoa kunnan toiminnan laillisuutta kantelun perusteella. Lisäksi ns. valtionosuustehtävissä lääninhallituksella on oikeus valvoa oma-aloitteisestikin kunnan toiminnan laillisuutta. Eduskunnan oikeusasiamiehen toimeentulotukia ja vammaispalveluja koskevista selvityksistä ilmenee, että läänit eivät ole juurikaan käyttäneet oikeuttaan oma-aloitteiseen valvontaan.

Ei-oikeudellinen ohjaus tarkoittaa muun muassa poliittisia periaatepäätöksiä tai muita oikeudellisesti velvoittamattomia tapoja pyrkiä vaikuttamaan kuntien toimintaan. Esimerkkinä tällaisesta ohjauskeinosta on mainittu sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma. Vastaavantyyppiseen vaikuttamiseen pyritään myös eri hallinnonalojen arviointijärjestelmillä.

Kunnallishallinnon näkökulmasta tärkeää on, että sekä ohjaukseen liittyvä tavoitteenasettelu että valvonta painottuvat kuntatasolle. Kunnat määrittävät palvelutarpeen ja päättävät tavoitteista ja niiden saavuttamisen arvioinnista kuntalain mukaisesti. Vastaavasti valvonnassa painopisteen tulisi olla kuntalaisten ja kunnan luottamushenkilöiden harjoittamassa valvonnassa.

Kehittämisen kaksi tietä

Lainsäädännön kehittämisessä voidaan painottaa keskittävää kansallista näkökulmaa tai hajauttavaa paikallista näkökulmaa.

Keskittäminen:

- Hyvinvointipalvelujen taso ja tavoitteet määritellään valtakunnan tasolla.
- Kunta hoitaa laissa säädettyt tehtävät.
- Valtio turvaa tehtävien rahoituksen.
- Oikeudellinen kontrolli turvaa palvelujen saatavuuden.

Hajauttaminen:

- Hyvinvointipalvelujen minimitaso valtakunnan tasolla – tavoitteet ja kehittäminen kuntatasolla.
- Kunta vastaa itse tehtävien hoidosta, lailla säädetään tarvittaessa minimitaso.
- Laskennallinen valtionosuus, verot ja maksut.
- Kunta ja kuntalaiset itse vastaavat palvelutason turvaamisesta.

Molemmille näkökulmille löytyvät omat perustelunsa. Edellä on korostettu vastuuta hajauttavaa itsehallinnollista näkökulmaa. Valtion kuntapolitiikkaa hahmotettaessa on joka tapauksessa tärkeää tarkastella lainsäädäntöä kokonaisuutena ja määrittellä sen kehittämiseksi periaatteet, jotka ulottuvat yli sektorirajojen ja kantavat yli budjettikauden.

KUNTASEKTORIN UUDISTUSTEN NEUVOTTELU- JA SELVITYSJÄRJESTELMÄ

Aulikki Mentula, hallitusneuvos, sisäasianministeriö

Artikkelin tavoitteena on kuvata kuntasektorin uudistusten valmistelutapoja keskeisten uudistusten osalta 1970-luvulta nykypäivään. Valmistelutavat on jaoteltu komiteavalmisteluun, työryhmävalmisteluun ja selvitysmiesvalmisteluun. Kohteena on lähinnä kuntalaki, kuntajakolaki ja valtionapulainsäädäntö. Aluksi kuvataan yleisesti mainittuja eri valmistelutapoja.

Lainvalmistelun kehittämistoimia

Lainsäädäntö on demokraattisessa oikeusvaltiossa keskeinen yhteiskunnan ohjauskeino. Lakien valmistelu eduskunnan päätöksentekoa varten on puolestaan ministeriöiden keskeinen tehtävä. Säädosvalmistelussa oli 90-luvun alkupuolella havaittu epäkohtia, joiden poistamiseksi valtioneuvosto teki 30.5.1996 periaatepäätöksen valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämishjelmaksi. Ohjelma sisälsi 33 toimenpidettä. Ne koskivat lainvalmistelun huomioonottamista ministeriöiden tulostavoitteissa ja toiminnan suunnittelussa, säädos ehdotusten vaikutusten ennakoimista ja seurantaan, lainvalmistelun organisoimista ja kuulemista lainvalmistelussa sekä lainvalmistelukoulutusta, ohjausta ja laintarkastusta. Kehittämistoimenpiteiden arvioitiin lähtökohtaisesti olevan toteutettavissa tuolloista tasoa vastaavilla resurssiilla. Näin ollen korostettiin hyvän säädosvalmistelun tarpeet vahvemmin huomioonottavaa toiminnan suunnittelua ministeriöissä ja tavoitteiden asettamisessa.

Ohjelman toteutumista arvioitiin vuonna 1996 asetetussa työryhmässä, jonka valmisteli ehdotuksen valtioneuvoston säädospolitiikaksi (1999). Ehdotuksen lainvalmistelun kehittämishjelmaksi II valmisteli (mietintö 26.4.2000) uusi työryh-

mä. Odotettavissa on siis uusi ohjelma, mikä osoittaa, että lainvalmistelun taso ei ole vielä riittävän hyvä.

Lainvalmistelun ohjeistus

Hallituksen esitysten laatimisohteet on viimeksi annettu vuonna 1992. Vastaavat ohjeet oli aikaisemmin annettu vuonna 1975 ja 1980. Ohjeissa korostetaan nykyisin esityksen vaikutusten selvittämistä. Hallituksen esityksen laatimisohteita täydentävät ohjeet yleisistä periaatteista ja suuntaviivoista säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioimiseksi (11.6.1998), ohjeet säädösehdotusten ympäristövaikutusten arvioinnista (25.6.1998) ja ohjeet yritysvaikutusten arvioinnista (14.1.1999). Lisäksi on laadittu hyvän säädösvalmistelun laatuvaatimuksia koskevan OECD:n suosituksen täytäntöönpanoa varten Suomen tarkistuslista. Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelman mukaan hallituksen säädösvalmistelussa tulee arvioida aluepoliittiset vaikutukset. Tätä arviointia varten ohjeet ovat laadittavina.

Minkälainen valmistelutapa valitaan

Valmistelusta huolehtivilla orgaaneilla tulee olla tietty mahdollisuus päättää niistä organisatorisista muodoista ja menettelytavoista, jotka ovat kussakin valmistelutehtävässä tarkoituksenmukaisimpia. Valmistelutyön luotettavuuden takaamiseksi siitä vastaavalla orgaanilla on oltava mahdollisuus turvautua sellaisiin muotoihin, jotka mahdollistavat päätöksenteon edellyttämän informaation kokoamisen ja ratkaisulle relevanttien intressien ja mielipiteiden huomioonottamisen jo valmisteluvaiheessa (Tuori 1983: Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 2 s. 491. Vammalan Kirjapaino Oy). Vireillepano on ministeriötasolla ja ministerin tulee voida olla aloitteellinen seurattessaan yhteiskunnan kehitystä ja ongelmia ja vaikuttaessaan tulevaisuuden luomiseen.

Valmistelutavan määräävät hankkeen laajuus, tavoitteet ja yhteiskunnallinen merkittävyys. Ministeriöissä harkitaan eri tapojen soveltuvuutta kussakin tilanteessa niistä saatavien hyötyjen tai aiheutuvien haittojen mukaan. Käytetäänkö työryhmä-, selvitysmies- tai komiteatyötä vai tyydytäänkö virkatyöhön, ratkeaa tarvittavan asiantuntemuksen riittävyyden ja muutoksen kiireellisyyden mukaan. Hyvälle lainvalmistelulle olisi kuitenkin varattava riittävästi aikaa. Kiire ei saisi johtaa siihen, että menettely ei ole avointa eikä kaikkia niitä tahoja, joita säännös tulisi koskemaan tai joiden alaa se koskisi, kuultaisi valmistelun aikana. Myös säädöksen te-

hokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi kohderyhmien näkökulmien selvittäminen on välttämätöntä.

Komitealaitosta on perinteisesti käytetty lainsäädännön valmistelussa. Viimeksi valtioneuvoston päätös komiteoista on annettu vuonna 1988 ja muutettu vuonna 1990. Lainvalmistelua suorittava komitea on tilapäinen toimielin. Päätöksen mukaan valtioneuvosto voi asettaa komitean, kun valmisteltava asia on laaja ja merkittävä ja sillä arvioidaan olevan huomattavia yhteiskunnallisia, hallinnollisia, taloudellisia tai ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia. Ministeriö voi asettaa toimikunnan, kun valmisteltavalla asialla on hallinnonalan kannalta huomattavaa merkitystä ja valmistelussa tarvitaan myös muita tahoja kuin saman hallinnonalan valtion viranomaisia. Valtiolle aiheutuvien kustannusten vuoksi komitean tai toimikunnan asettaminen käsitellään valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa.

Komiteatyöskentely oli aikoinaan hyvin laajaa ja jopa eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota komiteatyöskentelyn yleiseen tehostamiseen ja komiteajäsenyyksien kasautumisen ehkäisemiseen (Tuori mainittu teos s. 647). Tilapäisten komiteoiden käyttäminen on laskenut jyrkästi. Kun komiteoita oli vuosittain 1970-luvulla noin 250, niin 1990-luvun alussa määrä oli enää 100. Määrä on edelleen laskenut niin, että vuonna 1998 asetettiin 44 komiteaa tai toimikuntaa, joista niistäkin säädösvalmistelutehtäviä on ollut vain osalla. Vuonna 1999 asetettiin enää 11 komiteaa tai toimikuntaa.

Kun komitealaitosta ei enää käytetä, niin säädösvalmistelu on siirtynyt työryhmätyöksi. Työryhmiin voi kuulua eri ministeriöiden tai virastojen sekä eri etujärjestöjen edustajia tai ulkopuolisia asiantuntijoita. Valmistelussa käytetään myös yksittäisiä selvitysmiehiä. Säädösvalmistelu tapahtuu tavallisesti viranomaisvalmisteluna joko yhden virkamiehen toimesta tai virkamiestyöryhmän työnä. Tällöinkin voidaan käyttää asianomaisen alan asiantuntijoita. Jos lainvalmistelussa esiintyy puutteita, ongelmat aiheutuvat valmistelun organisoinnista ja lainvalmistelijoiden taidoista tai työtavoista. Riittämätön resurssointi ja liiallinen kiire johtavat huonoon lopputulokseen.

Säädösvalmistelussa ilmenee ongelmia myös yhteyksissä poliittiseen päätöksentekoon. Hyvään säädösvalmisteluun kuuluisi asianmukainen poliittinen ohjaus ja koordinointi asian laadun mukaan. Kun komitea on riippumattomassa asemassa suhteessa ministeriöön, niin poliittinen edustus tulee jäsenten kautta. Työryhmä taas ei ole itsenäisessä asemassa ja on näin ollen poliittisen johdon alainen. Merkittävää tehtävää suorittavat selvitysmiehet näyttävät usein olevan riippumattomia viranomaiskoneistosta ja suoraan raportointisuhteessa poliittiseen päätöksentekijään.

Komitean asettaminen

Komiteapäätöksen mukaan ennen komitean asettamista suoritetaan esivalmistelu, jossa selvitetään valmisteltavan asian nykytila ja epäkohdat, muutoksen tarve, kohde ja tavoitteet sekä alustavasti muutoksen vaikutukset. Lisäksi selvitetään aikaisemmat selvitykset ja asiaa koskevat ulkomaiset järjestelyt.

Ministeriön tulee esivalmistelun perusteella ratkaista valmisteltavan valinta. Tarkoituksenmukaisena valmistelutapana on ensiksi selvitettävä virkamiesvalmistelu yhden virkamiehen tai työryhmän tai jonkin viraston tai laitoksen työnä. Kun komitealaitoksen kustannusten vuoksi 1970-luvun jälkeen supistettiin sen käyttöä, niin vielä nykyisin komiteapäätöksessä edellytetään virkatyövaihtoehdon jälkeen selvitettäväksi valmistelutyön antaminen virkamiehen tai asiantuntijan suorittavaksi erillistä palkkiota vastaan. Vertailua ei liene suoritettu asiantuntijaselvitysmiehen ja komiteatyön kustannusten välillä.

Komitean asettamispäätöksessä määrätään toimeksiannosta, kokoonpanosta ja määräajasta ja voidaan antaa työtä varten määräyksiä tai ohjeita. Toimeksiantoon sisältyy tehtävä ja sen rajaukset, laadittavien ehdotusten tavoitteet, ehdotuksia koskevat hallinnolliset, taloudelliset, ympäristöön kohdistuvat ja muut vaikutukset sekä selvitettävät vaihtoehdot. Komiteassa saa pääsäännön mukaan olla enintään 8 jäsentä. Suurempi jäsenmäärä edellyttää erityistä syytä tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Jäseniksi on nimitettävä sellaisia henkilöitä, joilla on tarpeellinen asiantuntemus ja kokemus sen tehtäviin kuuluvissa kysymyksissä ja mahdollisuus tehokkaasti osallistua sen työhön. Komitean kokoonpanon on oltava sen tehtävä huomioon ottaen myös kielellisesti ja alueellisesti riittävän edustava. Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain mukaan valtion komiteoissa tulee olla sekä miehiä että naisia kumpiakin vähintään 40 %, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Erityisenä syynä on käytännössä erityisesti viitattu kulloinkin kysymyksessä olevan alan asiantuntijoiden löytymiseen vain toisen sukupuolen edustajista.

Komitea on päätösvaltainen, kun puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja ja vähintään puolet muista jäsenistä on saapuvilla. asiat ratkaistaan yksinkertaisella äänten enemmistöllä. Äänten mennessä tasan ratkaisee puheenjohtaja ääni.

Ministeriö ohjaa ja valvoo hallinnonalallaan asetetun komitean työtä. Komitean on annettava ministeriölle tarpeelliset tiedot komitean työstä.

Kuntia koskevan lainsäädännön valmistelu

Kuntalain 8 §:n 3 momentin mukaan kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallistalouden ja -hallinnon asioita sekä valtion- ja

kunnallistalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä, josta säädetään asetuksella. Asetuksella on säädetty kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnasta. Muodollisen neuvottelumenettelyn lisäksi toimii muun muassa ministerin johtama valtio-kunta neuvotteluryhmä. Lisäksi kuntia koskevassa erityislainsäädännössä on säännöksiä velvollisuudesta kuulla kuntia edustavaa järjestöä ennen päätöksentekoa. Kuntia koskevaa lainsäädäntöä ei juuri valmistella ilman, että kuntien keskusjärjestön edustajia olisi mukana työssä. Sen sijaan sisäasiainministeriön kuntaosaston edustusta ei viime aikoina juuri ole pidetty tärkeänä. Lienee katsottu, että menettely kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa turvaa vaikuttamismahdollisuuden. Valmistelutyössä ovat mukana asiantuntijaedustajat ja viime aikoina käyttöön otetuissa valtio-kunta-neuvotteluryhmissä poliittiset edustajat. Joissakin komiteoissa on kuitenkin parlamentaarinen kokoonpano riippuen valmisteltavan asian luonteesta.

Rakennettaessa hyvinvointiyhteiskuntaa 1960- ja 1970-luvuilla oli tarpeen käyttää runsaasti komiteamallia uudistusten toteuttamiseksi. Esimerkkinä perusteellisesta valmistelusta voidaan mainita kuntauudistuksen valmistelu. Asiaa selvitti 1960-luvulla ensin pienkuntakomitea, jonka työ johti eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi annetun lain (13/1967) säätämiseen. Sen täytäntöönpanemiseksi käynnistettiin laaja valmistelukoneisto. Lääninhallitukset laativat kuntauudistusta koskevat suunnitelmat yhteistyössä alueensa kuntien ja muiden tahojen kanssa. Kuntauudistuksen neuvottelukunta tarkisti suunnitelmat. Sisäasiainministeriö, ottamatta kantaa itse suunnitelmaan, varasi lokakuussa 1970 kunnille tilaisuuden vielä lausua suunnitelmasta. Kun eräät kuntien yhteistoimintaa koskevat suunnitelmat, lähinnä kansanterveystyön yhteistoimintaa koskevissa järjestelyissä esiintulleet seikat, vaativat tarkistuksia suunnitelmaan, ministeriö varasi vielä vuonna 1975 tilaisuuden lausunnon esittämiseen asianomaisille keskuhallinnon viranomaisille ja kuntien keskusjärjestöille sekä lääninhallituksille. Tämän jälkeen ministeriö päätti vuonna 1976 tarkistuksista kuntauudistusta koskeviin suunnitelmiin. Riittävää poliittista yksimielisyyttä ei kuitenkaan saavutettu lainsäädännöstä, jolla kuntauudistussuunnitelma olisi pantu täytäntöön. Valtioneuvosto otti 25.1.1982 kantaa kuntajaon muuttamisen periaatteisiin ja totesi, ettei olosuhteiden muuttumisen vuoksi enää ollut perusteltua pitäytyä suunnitelmaan. Kuntien itsehallintokomiteassa (KM 1983:3) oli valmisteltu toimenpiteitä kuntajaon kehittämiseksi vapaaehtoiselta pohjalta. Tämä valmistelu johti kuntajakolain muutokseen ja kuntauudistuksen suunnittelulain kumoamiseen vuonna 1988. Kuntajakolain muutoksella ei ollut merkittäviä vaikutuksia kuntajaon kehittymiseen, minkä vuoksi vuonna 1997 käynnistettiin työryhmätyönä kuntajakolainsäädännön uudistus, joka johti uuden kuntajakolain säätämiseen (1196/1997).

Komiteatyönä suoritettu valmistelu kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseksi

Kunnallinen itsehallinto on siten oleellinen osa demokraattisesta yhteiskunnastamme, että komitealaitoksen käyttäminen kunnallislainsäädännön kehittämisessä on komiteapäätöksen mukaan tarpeen. Vuoden 1976 kunnallislain valmistelun suoritti kunnallishallintokomitea (KM 1973:60) ja vuoden 1995 kuntalain kunnalliskomitea (KM 1993:33). Kunnallishallintokomitea oli asetettu 3.10.1968 ja sen valmisteleva laki tuli voimaan vuoden 1977 alussa. Kunnalliskomitea puolestaan oli asetettu 21.3.1991 ja kuntalaki tuli voimaan 1.7.1995. Kun esiselvitys, joka johti kunnalliskomitean asettamiseen oli aloitettu jo alkukesästä vuonna 1990, voidaan havaita, että tämälainsäädännön valmisteluun on varattava riittävä aika. Kumpikin komitea valmisti myös välimietinnön, josta varattiin tilaisuus lausunnon antamiseen myös kunnille. Kummankin komitean kokoonpanossa oli puolueiden edustajia.

Tarkoitus on ollut, että kunnallishallinnon yleisen järjestysmuodon sääntely voisi olla pitkähkön ajan voimassa, mikä vakauttaa yhteiskunnan rakenteita. Lähtökohdaksi ei voida ottaa jatkuvaa muuttamista sillä varjolla, että muutos olisi aina kehitystä. Toisaalta tarvitaan muutosvalmiutta, kun ajan kuluessa olosuhteet muuttuvat ja tulee esille erilaisia painotuksia ja tarpeita. Kuntien itsehallintokomitea, joka oli asetettu 10.12.1981, teki mietinnössään (KM 1983:3) 64 ehdotusta. Sen tehtävänä sillä oli selvittää, minkä uudistusten ja järjestelyjen avulla voitaisiin laajentaa kuntien toimi- ja päätäntävaltaa, parantaa kuntien toimintaedellytyksiä, vahvistaa kuntien taloudellista pohjaa erityisesti heikossa asemassa olevien kuntien osalta ja muutoin lujittaa kunnallista itsehallintoa, arvioida kysymykseen tulevien toimenpiteiden tärkeyttä ja kiireellisyyttä sekä niiden kustannusvaikutuksia ja laatia ehdotukset niiksi lainsäädäntö- ja muiksi toimenpiteiksi, joihin selvityksen perusteella katsottiin olevan tarvetta ja mahdollisuuksia.

Luettelonomaisesti voidaan ehdotusten toteutumisesta todeta seuraavaa:

1. Ehdotus eduskuntaan asetettavasta kunnallishallinnon erityisaloja koskevia lakeja käsittelevästä kunnallisvaliokunnasta ei ole toteutunut.
2. Sisäasiainministeriön asema ”kunnallismministeriönä” ei ole vahvistunut.
3. Ehdotus perustuslakiin otettavista täydellisemmistä säännöksistä kuntien itsehallinnosta on toteutunut uudella perustuslailla.
4. Yleinen toimiala on säilynyt yleislausekkeen varassa, kuten komitea toivoi.
5. Ehdotusta ennakkotiedosta kunnan toimialasta ei ole toteutettu. Yleisen toimialan rajat määräytyvät sen mukaan, mitä toimintoja kulloinkin katsotaan kuuluvan kunnan itsehallintoon. Oikeudellisesti niitä tulkitsee viime kädessä korkein hallinto-oikeus tutkiessaan valituksia, joissa kunnan väitetään ylittä-

neen toimialansa. Suureksi osaksi yleinen toimiala kuitenkin muotoutuu nykyään kunnallisessa hallintokäytännössä, koska kunnalla on ensisijaisesti velvollisuus määritellä tehtävänsä. (Mäenpää ”Hallinto-oikeus” WSLT Porvoo 2000). Toimialaa on syytä seurata, koska viime vuosilta ei enää ole toimialaa koskevaa oikeuskäytäntöä korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

6. Ehdotusta hallintotuomioistuimiin kunnallishallinnon erityistä tuntemusta edustavista lisäjäsenistä ei toteuteta.
7. Kunnallishallintoa koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä ehdotettiin harkittavaksi, onko ja miten yksityiskohtaisia säännöksiä asiasta tarpeen antaa lailla. Katsottava toteutuneeksi ja toisaalta perustuslailla on määritelty lain ala.
8. Kuntalaki on muodostunut peruslaiksi.
9. Lakisääteisten lautakuntien laeissa säädetyistä tehtävistä ehdotettiin poistettavaksi ne, jotka kuuluivat yleisen kunnallislainsäädännön alaan. Ehdotus on toteutunut.
10. Siirtämisen sijaan on tullut otto-oikeus ja se on rajoitettu ehdotuksen mukaan.
11. Ehdotettiin selvitettäväksi, mitä muutoksia on tarpeen tehdä lakisääteisiä lautakuntia koskeviin säännöksiin. Lakisääteisiä lautakuntia koskevia säännöksiä ei ole enää tarpeettomasti.
12. Ministeriöt ovat kehittäneet lainsäädäntöään niin, että säännökset kuntien ja kuntayhtymien tehtävistä on sopeutettu kuntalakiin. Asian kehittymiseen on erityisesti vaikuttanut perusoikeusuudistus.
13. Selvitetään, mitä vahvistamis- ja hyväksymismenettelyjä voidaan poistaa. Toteutettu.
14. Ohjesääntöjen korvaaminen johtosäännöillä on toteutettu.
15. Yksilöä koskevan päätöksen alistusvelvollisuus on yleensä poistettu ja yksilöllä on tarpeen mukaan valitusoikeus.
16. Virkavaalin alistamisvelvollisuus on poistettu.
17. Taksojen osalta päätäntävaltaa ei ole siirretty kunnalle. Uuden perustuslain mukaan taksojen perusteista säädetään yleensä lailla.
18. Selvitetään, missä tapauksissa voitaisiin poistaa valtion viranomaisen luvan hankkiminen poikkeamiseen erityislainsäädännöstä. Asiaa ei katsottu olennaiseksi itsehallinnon kannalta eikä muutoksiin ryhdytty.
19. Kohdassa lueteltuja kunnallishallintoa koskevia lakeja on uudistettu ja harkittu silloin vahvistus- ja hyväksymismenettelyt. Asia ei ole enää ajankohtainen.
20. Annettaessa lailla kunnallishallinnolle uusia tehtäviä on pidettävä huoli siitä, että kunnallisille viranomaisille tulee niiden hoidossa riittävän laaja toimivalta ja että tehtävästä aiheutuva kustannusrasitus järjestetään kuntien kannalta tyydyttävällä tavalla. Tehtävien osalta on ollut päinvastaista kehitystä mm. subjektiivisten oikeuksien kohdalla. Voimavaroja koskeva kysymys on ollut useaan kertaan selvitettävänä ja on edelleen ongelmallinen.

21. Kuntasuunnittelusta sellaisena, kuin se oli komitean työskentelyn aikana, on luovuttu ja toiminnan ja talouden suunnittelussa on pyritty realistisempaan talousarvioon ja -suunnitelmaan.
22. Valtion ohjausjärjestelmiä koskevat ehdotukset eivät ole sellaisinaan toteutuneet, mutta valtion ja kuntasektorin välillä pidetään yllä yhteistoiminta- ja neuvottelujärjestelmää, joka on poliittisesti korkealla tasolla mahdollisten neuvottelutulosten sitovuuteen suhteen.
23. Normijärjestelmä on uudistettu ja etenkin valtionosuusjärjestelmän uudistaminen loi sille pitävän perustan. Ehdotus on toteutettu.
24. Valvonnan ja seurannan kehittäminen lainsäädännön toteutumisen varmistamiseksi on muuttunut komitean ehdotusten ajankohdan jälkeen. Etenkin valtionosuusuudistuksen yhteydessä 1993 kiinnitettiin erityistä huomiota tiedon keruuseen valvonnan toteuttamiseksi. Tällä hetkellä toiminnan arviointi on kehityksessä niin, että lainsäädännön toteutumisesta voidaan saada riittävä kuva.
25. Muutoksenhakukeinona kunnallisvalitus on saanut sen aseman, jota komitea ehdotti. Ehdotus on toteutunut.
26. Hallintovalituksen alan rajoittaminen komitean tarkoittamalla tavalla on toteutunut.
27. Hallintolainkäyttölailla ja muulla lainsäädännöllä on kehitetty muutoksenhakua siten, että ehdotus on katsottava toteutetuksi.
28. Kunnanhallituksen asemaa valitusviranomaisena ei ole säilytetty toisin kuin komitea ehdotti, mutta oikaisuvaatimusmenettely on korvannut perustellulla tavalla kunnan sisäisen asian uudelleen käsittelyn. Voidaan odottaa, että oikaisuvaatimus muodostuu osaksi palautejärjestelmää ja saa aikaan syvällisen uudelleenarvioinnin käsittelyn kohteena olevasta asiasta.
29. Hallintomenettelyyn liittyviä oikeusturvakeinoja on yhdenmukaistettu komitean ehdottamalla tavalla.
30. Kunnallishallintoa koskevien asioiden käsittely valtion viranomaisissa on ollut ongelmallista ja ainakin liian lyhytjänteistä. 90-luvun lama-ajan jälkeen luottamukseen perustuvan neuvottelujärjestelmän kehittäminen yhteisesti on alkanut. Ehdotuksen toteuttamiseen pyritään yhteisesti.
31. Kuntajaon kehittämisen vapaaehtoisella pohjalla on pyritty kunnallistalouden ja -hallinnon saamiseksi vahvemmalle pohjalle. Valtio on omalta osaltaan tukenut kehitystä sekä neuvotteluja tukemalla että suorittamalla yhdistymisavustusta.
32. Enklaavien selvittämiseksi on toteutettu lakisäätteisiä menettelyjä ja kehitys on ollut myönteistä.
33. Kuntien yhteistoimintaa on ohjattu seutukunnalliseksi ja tiiviimmän yhteistoiminnan on arvioitu edistävän myöhemmin tapahtuvaa liittymistä. Kuntaliitoksiakin on toteutettu ja on edelleenkin vireillä.

34. Kuntien yhdistymistä tarkoittavia hankkeita on tuettu kaikissa tapauksissa, joissa kunnat ovat sitä pyytäneet.
35. Informaatiota kuntien liittymisestä ja yhteistoiminnasta on tuotettu ja tuettu asiaa koskevaa tutkimustoimintaa.
36. Yhdistetyn kunnan valtuustoon voidaan komitean ehdotuksen mukaisesti valita valtuutettuja enemmän kuin asukasluvun mukaan olisi valittava.
37. Liitostapauksissa voidaan pienemmän kunnan asukkaiden etujen turvaamiseksi järjestää osa-aluehallintoa.
38. Ehdotettu yhteinen kuntasuunnitelma etukäteen yhdistettyä kuntaa varten on toteutunut hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksella.
39. Yhdistettävissä kunnissa tulisi ehdotuksen mukaan tehdä etukäteen yhtäpitävät päätökset yhdistetyn kunnan hallintoa ja taloutta ja kaavoitusta ym. koskevista järjestelyistä, jolla pyrittäisiin turvaamaan liitettävän kunnan väestön edut. Ehdotukset on pyritty toteuttamaan lainmuutoksilla, joista kaikki eivät kuitenkaan ole onnistuneet. Vuoden 1997 kuntajakolain mukainen edellä mainittu hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus näyttää olevan onnistunut järjestely. Ehdotus on näin tullut toteutetuksi.
40. Valtion paikallishallinnon osalta selvitysten tekeminen etukäteen ei ole toteutunut ehdotusten mukaisesti. Valtion paikallishallintoa on uudistettu, mikä vuoksi ehdotus ei ole enää ollut ajantasalla.
41. Ehdotus valtioneuvoston hyväksynnästä ei ole tarpeen, kun käytössä on edellä tarkoitettu sopimusjärjestely.
42. Ennakkotieto yhdistymisavustuksesta on korvautunut lakisääteisellä yhdistymisavustuksella, jonka määrä on laskennallinen.
43. Ehdotus kuntauudistuksen suunnittelulain kumoamisesta on toteutunut vuonna 1988.
- 44 – 48. Kuntien hallinnon sisäistä kehittämistä koskevat ehdotukset on otettu huomioon tarpeen mukaan kuntalakia valmisteltaessa.
49. Laaja-alueisten saman hallinnonalan kuntainliittojen yhteenkokoaminen ja aluejakojen tarkistaminen maakuntajakoon sopeutuviksi samoin kuin jäsen kuntien vaikuttamismahdollisuudet kuntayhtymien hallintoon ovat kehittyneet ehdotusten mukaisesti useilla eri toimenpiteillä.
50. Ehdotus kuntien edustajien ohjaamisesta kuntainliittojen liittovaltuustoissa, nyttemmin kuntayhtymien hallinnossa on toteutettu.
51. Kuntien ja kuntainliittojen välistä sekä kuntainliittojen keskinäistä yhteydenpidon kehittämistä koskevat ehdotukset eivät sellaisenaan ole johtaneet erillisiin toimenpiteisiin, mutta kuntayhtymämallin käyttöönotto on turvannut tarkoitettujen vaikutusten toteutumisen.
52. Kuntainliittojen liittovaltuuston vaalin järjestämistapa on ollut erikseen selvitettävänä. Kuntayhtymän toimielinten osalta ovat nyttemmin voimassa kuntalain 81 §:n säännökset. Lisäksi 86 a §:ssä on säädetty maakunnan liiton toimielinten kokoonpanosta ja valinnasta.

53. Sopimusperusteisen yhteistyön ei ehdotuksen mukaan olisi tullut edistää tai ei ainakaan haitata tarpeellista kuntajaon kehittämistä. Nyttemmin katsotaan, että kuntien yhteistyö saattaa luoda pohjaa myöhemmin tapahtuvalle kuntaliitokselle. Kuntajakoa kehitetään vapaaehtoisella pohjalla.
 54. Kuntien keskusjärjestöjen ja muiden valtakunnallisten kunnallishallintoa palvelevien organisaatioiden yhteenkokoaminen on tapahtunut vapaaehtoiselta pohjalta 1990-luvun alkupuolella.
 55. Kuntien valtiosuusjärjestelmä on kokonaisuudessaan uudistettu pyrkien yksinkertaistamiseen, kuntien toimintavapauden lisäämiseen ja valtion valvonnan rajoittamiseen välttämättömään.
 56. Kunnallistalouden perustan vahvistamiseksi on ehdotettu, että kunnallisverotuksen perusteita koskevat muutokset tulisi valmistella yhdessä ja että kunnallisten keskusjärjestöjen edustamat näkökohdat on asianmukaisesti otettu huomioon. Valtiontaloudellista syistä näin ei ole kaikissa tapauksissa menetetty, mutta viime aikoina on kehitetty neuvottelujärjestelmää ja valtio-kunta neuvotteluryhmässä on päästy yksimielisyyteen yhteistyöasiakirjasta.
 57. Maksujen kantamista kunnallishallinnon palveluista oli komitean ehdotuksen mukaan pidettävä perusteltuina silloin, kun palvelujen tuottaminen ja kohdentuminen sekä niistä aiheutuva kustannusrasitus saadaan tarkoituksenmukaisesti ja oikeudenmukaisesti järjestetyksi. Maksujen oikeudellista pohjaa ja niiden määrää on selvitetty hallinnonaloitain erikseen ja säädöstasoa on ollut tarpeen eräiltä osin nostaa. Maksuja voidaan käyttää komitean ehdottamalla tavalla myös kysynnän ohjaamiseen.
 58. Maksujen määrän komitea katsoi voivan eräissä tapauksissa ylittää kustannusten määrän esim. kysynnän rajoittamiseksi elleivät sosiaaliset syyt muuta vaadi. Kilpailua koskevien säännösten johdosta liiketoiminnan luonteisen toiminnan maksut eivät voi ylittää palvelutuotannon kokonaiskustannuksia ja monet maksut on määrätty kansalaisten yhdenvertaisuuden toteuttamiksi lain-säädännöllä samoiksi.
- 59 ja 60.kohdan ehdotukset heikoimmassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien kohdalta ja 61 ja 62. kohdan ehdotukset neuvottelujärjestelmistä ovat toteutuneet vaihteittain eri uudistusten yhteydessä.

Vaikka kohdissa 63 ja 64 tarkoitettua valtioneuvoston periaatepäätöstä ehdotettujen uudistusten valmistelun käynnistämiseksi ei tehtykään, on todettava, kuten edellä on selostettu, että monet ehdotukset ovat ajan mittaan tulleet toteutetuiksi. Näin ollen voitaneen todeta, ettei ohjelmaperusteinen lähestymistapa ole lainkaan huono menettely uudistusten käynnistämiseksi. Pitemmällä aikavälillä toteutettaessa toimenpiteiden laatua on ollut arvioitava uudelleen, siten kuin muutuneet olosuhteet ovat edellyttäneet. Kuntien itsehallinnollinen asema on kuitenkin vahvistunut ja komitean ehdotukset ovat muodostaneet linjauksen johdonmukaiselle kehittämistyölle.

Työryhmissä tai projektityönä valmisteltuja hankkeita

Lainsäädännöllä ja tiukalla normiohjauksella oli ohjattu kuntien toimintaa yhteiskuntapoliittisia suuria uudistuksia sisäänajettaessa niin, ettei kunnilla ollut toimintavapautta organisaatiostaan ja toimintatavoistaan päättämiseen. Kun uudistuksia oli myös eri aikoina toteutettu eri hallinnonaloilla, oli samalla säädetty hallintokoneistosta kutakin toimintaa varten erikseen. Kun lakisäätteisten toimielinten lukumäärä nousi 1980-luvun alkupuolella lähelle 30 eikä lautakuntia juuri saanut yhdistää, oli kovia paineita lisätä kuntien vapautta. Vastaavasti kustannusperusteista valtionosuusjärjestelmää ja siihen liittyvää normiohjausta oli välttämätöntä uudistaa. Normien purkuun pyrittiin 70-luvulla ns. byrokratiatalkoilla ja sittemmin erityisesti 80-luvulla toteutettiin norminpurku, jolloin kumottiin ilman valtuutusta annetut normit ja tarpeellisille normeille ryhdyttiin vaatimaan lakiin perustuvaa yksilöityä valtuutusta. Kehitystyö koski kaikkia hallinnonaloja ja suoritettiin valtiovarainministeriön johdolla. Viimein säädettiin määräaikaisia lakeja hallinnollisten normien antamisesta. Kun normilla ei enää määrätty tapaa, jolla palvelut tuotetaan, kunnille tuli liikkumatilaa palvelujen järjestämiseen paikallisten olojen ja asukkaiden tarpeiden mukaan.

Lakisäätteisten lautakuntien vähentämiseen ja yhdistämiseen ei myöskään ollut vaivatonta päästä. Ruotsin mallin mukaisesti valmisteltiin kokeiluprojekti, joka nimettiin vapaakuntakokeiluksi. Asiaa selvitti ensin työryhmä, minä jälkeen säädettiin tarpeelliset kokeilulait ja toteutusta varten asetettiin projektiorganisaatio. Itse vapaakuntakokeilu alkoi vuoden 1989 alusta. Alunperin oli tarkoitus antaa tilaisuus ennakkoluulottomasti radikaaliin kokeiluun noin 20 kunnan joukolle. Kun kuntien halukkuus, jopa innostus, jota ruokki myönteinen yleinen asenne, oli laaja-alaista, vapaakuntia valittiin 56 ja hallinnon kokeilu sallittiin kaikille kunnille oman päätösvallan nojalla. Kokeilu muodostui niin laajaksi, ettei kovin radikaalin kokeilun ohjaamiseen olisi ollut voimavaroja, minkä vuoksi riskialttiita kokeiluja ei toteutettu. Kunnat ottivat uudistamismahdollisuudet niin laaja-alaisesti käyttöön, ettei kokeilun päätyttyä ollut enää mahdollista siirtyä kokeilua edeltäneeseen tilaan, vaan ennen kokeilukauden päättymistä vuonna 1996 oli erityislainsäädäntöä muuttamalla pysyvästi vapautettu pääasiallinen osa lautakuntaorganisaatiosta kuntien omaan päätösvaltaan. Kun samalla vapaakuntakokeilun aikana oli lisätty kuntien mahdollisuuksia päätäntävällän delegointiin lautakunnille ja viranhaltijoille ja samalla sallittu myös päätösvallan edelleendelegointi, lopputuloksena oli varsin vähäinen lautakuntien lukumäärä ja selkeä viranhaltijakunnan päätösvallan kasvu. Kokeilukauden aikana ei ollut huomattu niitä vaikutuksia, mitä tällä kehityksellä tuli olemaan kunnallisen demokratian toimivuuteen.

Kampanjanomaisesti toteutetut norminpurku ja vapaakuntakokeilu olivat kuitenkin merkittäviä uudistusaaltoja ja samalla kunnalliskulttuurissa tapahtui merkittävää kehitystä, joka muutti ajan myötä ajattelutavan yhtäältä ohjatun sijasta asiakkaan tarpeista lähtevään tarkastelutapaan.

Kun kuntalaisten kiinnostus osallistua luottamustehtävien hoitoon ja äänestää kunnallisvaalissa oli vähentynyt ja toisaalta vuoden 1995 kuntalaki ja perusoikeus-uudistus edellyttivät kansalaisten osallistumisoikeuden parempaa toteuttamista, käynnistettiin vuonna 1997 osallisuushanke. Osallisuushankkeessa ja erityisesti sen kuntaprojekteissa on käytössä lukuisia tapoja aktivoida kuntalaisia. Erityisen intensiivisesti yritetään kuntien toimintaan saada mukaan nuoria ja myös lapsia kuullaan. Lähtökohdana ei ole varsinaiseen hallintoon osallistuminen, vaan vaikuttaminen valmisteluun ja mahdollisuus omien näkökohtien esittämiseen. Kokemukset osoittavat, ettei näennäisiä osallistumisen muotoja tarjoava toiminta tee kansalaisia aktiivisiksi, vaan vaikuttamisen on oltava tehokasta ja sen on tultava esiin toiminnassa, jotta saataisiin aikaan kauaskantoisempia tuloksia projekteista.

Viranhaltijoiden asemaa koskevien muutosten valmistelu

Kunnallisten viranhaltijoiden asemaa koskevien muutosten valmistelussa noudatetaan samoin kuin työntekijöiden osalta kolmikantaperiaatetta valmistelussa. Työmarkkinaosapuolet sopivat keskenään virkaehtosopimuksen piiriin kuuluvista kysymyksistä, mutta lain muutosten valmistelussa on mukana kolmantena osapuolena valtiovalta, jolle kuuluu lainsäädäntövalta. Perusoikeusuudistuksen johdosta kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta säädettiin vuonna 1996 lailla, joka valmisteltiin työryhmässä, jossa olivat mukana siis työmarkkinaosapuolet pariteetti-periaatteella ja valtion edustajat.

Valtionosuusjärjestelmää koskeneiden uudistusten valmistelun organisoinnista

Kuntien valtionosuusjärjestelmää on uudistettu vaiheittain ja uudistuksia on valmisteltu eri tavoin. Luettelonomaisesti voidaan mainita eräitä sisäasiainministeriön hallinnonalalla suoritettuja selvityksiä:

Kunnallistalouden neuvottelukunnan ehdotus ”Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittäminen” (KM 1982:66)

Selvitysmies Teemu Hiltusen ehdotus valtioapujärjestelmän uudistamisesta (KM 1989:56)

Työryhmän ehdotus valtioneuvoston periaatepäätökseksi kuntien valtionosuus-uudistuksesta (7.6.1990) Työryhmän puheenjohtaja oli virastovaltuutettu Pekka Ojala.

Kuntien valtionosuusuudistuksen viimeistelyn johtoryhmän muistio 15.8.1991. Puheenjohtaja oli valtiosihteeri Pekka Tuomisto.

Selvitysmiehen raportti kuntataloudesta (9.3.1993). Selvitysmiehenä oli valtiosihteeri Timo Relander.

Kuntien kantokykyluokituksen korvaava järjestelmä (SM kuntaosaston julkaisu 2/1994) Selvitysmiehenä neuvotteleva virkamies Aulis Pöyhönen.

Kuntien valtionosuustoimikunta 1995:n mietintö (SM kuntaosaston julkaisu 2/1995). Puheenjohtajana oli valtiosihteeri Timo Relander.

Valtion ja kuntien tehtävienjako ja valtionosuusjärjestelmä (SM kuntaosaston julkaisu 6/1996). Selvitysmiehenä yhteiskuntatieteen tohtori Heikki Koski.

Kansalainen, kunta ja valtio (KM 1996:16). Selvitysmies yhteiskuntatieteen tohtori Heikki Koski.

Hallintoministeri Backman kutsui huhtikuussa 1997 puheenjohtajanaan toimineen kuntien peruspalveluiden turvaamista selvittävän neuvotteluryhmän, pääsihteerinä Matti Kankare.

Alue- ja kuntaministeri Korhosen puheenjohtajana on vuodesta 1999 toiminut valtio-kunta neuvotteluryhmä, pääsihteerinä Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma. Neuvotteluryhmä on sopinut valtio-kunta yhteistyöasiakirjasta.

Kunnallistalouden selvitysmieheksi on 10.12.1999 kutsuttu valtiotieteen tohtori Jukka Pekkarinen. Selvitysmies tutkii kuntien tehtäviä, rahoitusasemaa sekä kuntien ja valtion välisiä rahoitussuhteita. Määräaika selvitykselle on 31.12.2000.

Uudistusten valmistelua on siis suoritettu käyttäen valmistelutyön erilaisia organisoimien muotoja, mutta ei kuitenkaan komiteamuotoa. Yleisimmin on päädytty selvitysmiehen asettamiseen. Selvitysmiehiksi on valittu asiantuntijoita, joilla on ollut merkittävää kokemusta ja yhteiskunnallista arvontaa. Selvitysmiesten apuna on ollut eri tahojen edustajista koottuja projektiorganisaatioita.

Valtionosuusjärjestelmän merkittävä muutos toteutui vuoden 1993 alusta, jolloin uusi valtionosuusjärjestelmä tuli voimaan. Erikseen tehtiin ratkaisu vuodeksi 1996 selvitysmies Kosken ehdotuksen pohjalta. Valtionosuusuudistuksen toinen vaihe toteutettiin vuoden 1997 alusta.

Hallituksen esityksen kuntien valtionosuuslaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 149/1996) perustelujen asian valmistelua koskevassa kohdassa on todettu: ”Lakisesitys on valmisteltu virkatyönä yhteistyössä sisäasiainministeriön, valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetusministeriön kesken. Valmistelun yhteydessä on kuultu Suomen Kuntaliiton edustajia. Valtionosuuksien tasausmenettelyn laskennasta on kuultu Verohallitusta. Vuonna 1995 valtionosuusuudistusta valmistelemaan valtioneuvosto nimesi selvitysmiehen, jonka ehdotuksen hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta on hyväksynyt vuoden 1997 valtion talousarvion valtionosuuksia koskevaksi perusteeksi. Esitys on tämän päätöksen mukainen.”

Valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksen kuntakohtaiset vaikutukset

Valtionosuuksien muutoksia selvitettiin hallituksen esityksessä (HE 149/1996) sekä hallinnonaloitain että kunnittain. Liian suuriksi katsottujen kuntakohtaisten muutosten lieventämiseksi otettiin käyttöön myös määräaikaista siirtymätasauksia. Kun valtionosuuksia kuitenkin leikattiin oleellisesti 90-luvulla, on tietenkin vaikea selvittää, mitä kustakin toimenpiteestä on aiheutunut. Huomionarvoista on kuitenkin, ettei esimerkiksi viimeksi mainittuun hallituksen esitykseen sisälly selvitystä vaikutuksista palveluihin ja kuntien mahdollisuuksista vastata lakisääteisistä tehtävistään. Myöhemmin on todettu kuntien taloudessa eriytymiskehitystä, joka ilman korjaavia toimenpiteitä saattaa kansalaiset eriarvoiseen asemaan palvelujen saatavuuden sekä myös laadun suhteen.

Kun valmistelussa oleva asia on laaja ja merkittävä ja sillä on huomattavia yhteiskunnallisia, hallinnollisia, taloudellisia tai ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia, komiteapäätöksen mukaisesti olisi paikallaan asettaa komitea. Luultavasti muunlainen valmistelumalli on kuntien valtionosuusjärjestelmän ollessa kysymyksessä kuitenkin ainoa mahdollisuus asian vaikeuden vuoksi. Selvitysmies Pekkarinen on työnsä alkuvaiheessa todennut, että tavoitteena tulee olla peruspalveluihin käytettävän rahoituksen vakaus. Myös kuntien erot tulee hänen mukaansa ottaa paremmin kuin nykyisin huomioon. Tältä pohjalta hän on ilmoittanut katsovansa, että valtion ja kuntien tulisi yhteisesti hyväksyä taso, joka palveluille asetetaan ja joiden rahoittamiseksi laaditaan vuosittain peruspalvelubudjetit. Rahoittamismalli toteuttaisi silloin paremmin Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan edellyttämää rahoitusta.

Valtio-kunta -neuvotteluryhmän hyväksymät lähtökohdat

Valtio-kunta -neuvotteluryhmässä ovat mukana kunnallishallinnon kannalta keskeiset ministerit, valtiovarainministeriön budjettipäällikkö sekä Kuntaliiton hallituksen työvaliokunnan jäsenet, joten neuvotteluryhmän kokoonpano on poliittinen ja status korkea. Yhteiskunnallisia vaikutuksia omaavia asioita käsitellään näin ollen kokoonpanoltaan sellaisessa toimielimessä, joka ottaa huomioon vaikutukset laaja-alaisesti ja on siinä asemassa, että sen hyväksymät toimenpiteet voidaan tehokkaasti toteuttaa.

Yhteistyöasiakirjassa on hyväksytty seuraavat lähtökohdat :

Valtio vastaa kansallisen hyvinvointipolitiikan määrittelystä ja kuntien itsehallinnon toimintaedellytysten turvaamisesta.

Kunnallisten palvelujen järjestäminen perustuu kuntien itsehallintoon.

Julkinen hallinto ja pohjoismaisen hyvinvointimallin mukainen palvelujen järjestäminen kansalaisille on kokonaisuus, jossa valtion ja kuntien keskinäinen suhde edellyttää työnjakoa sekä osapuolten yhteistoimintaa.

Julkinen talous on yksi kokonaisuus, jonka tasapaino on keskeinen edellytys kansalliselle kilpailukyvyllä.

Julkisen vallan yhteinen vastuu

Kun perustuslakien uudistamisen yhteydessä vastuu hyvinvointiyhteiskunnan palveluista säädettiin julkisen vallan vastuulle, uudenlainen säätämistapa tekee valtiosta ja kunnista kumppaneita, joiden tulee pyrkiä yhteisymmärrykseen. Onhan valittu tapa ilmaista julkisen vallan velvollisuudet saattanut julkisen vallan eri osapuolet kansalaisen suuntaan yhteisvastuulliseen asemaan. Kun kansakunnan taloudellinen tilanne on kehittynyt ja edelleen näyttää kehittyvän parempaan suuntaan, on ollut edellytykset yhteisen käsityksen löytymiselle.

Löydetäänkö parempia tapoja organisoida lainvalmistelua

Artikkelissa on pyritty kuvaamaan uudistusten eri valmistelutapoja. Vaikka komitealaitos on toiminut eri asiantuntijatahojen yhteistyöfoorumina ja komiteatyön resurssoinnissa on huomioitu kulloisenkin asian yhteiskunnallinen merkitys, sen käyttöä on olennaisesti rajoitettu.

Valtioneuvosto on asettanut vuoden 2000 kesäkuussa hankkeen ”Valtion keskushallinnon uudistaminen” ja sisällyttänyt siihen kohdaksi 8 toimenpide-ehdotuksen, jonka mukaan vuoden 2001 kesäkuun loppuun mennessä määritellään menettelytavat ministeriöiden määräaikaisen kehittämistoiminnan muodoille. Tavoitteena on löytää uusia menettelytapoja määräaikaiseen kehittämistoimintaan. Perusteluissa todetaan, että valtioneuvoston ja ministeriöiden määräaikainen kehittämistoiminta on uusien haasteiden edessä. 1980- ja 1990-luvuilta tutut toimintatavat eivät enää 2000-luvun toimintaympäristössä kaikilta osin vastaa tarkoitustaan (esimerkiksi komitealaitos). Perustelujen mukaan esimerkiksi uuden tyyppiset verkostotyön muodot voivat olla ratkaisu uuteen haasteeseen.

Itse asiassa valtioneuvoston komiteapäätöksen mukaisesti asetettu komitea on toiminut eri asiantuntijoiden verkostona eikä laaja-alaisia uudistuksia olisi voitu valmistellakaan ilman eri alojen asiantuntemusta. On mielenkiintoista nähdä, voidaanko tietotekniikka hyödyntää niin, että esimerkiksi verkostotyö yhtä hyvin tai jopa paremmin kuin asiantuntijoiden kesken suorassa keskinäisessä vuorovaikutuksessa tapahtuva käsittely analysoi kunkin ongelman, löytää eri vaihtoehdot ongelman ratkaisuksi ja selvittää eri vaihtoehtojen vaikutukset.

Lähteet

- Hallituksen esityksen laatimisoikeudet. Valtioneuvoston päätös 12.11.1992. Oikeusministeriö. 2.muuttamaton painos Oy Edita Ab. Helsinki, 1997.
- Hyvän säädösvalmistelun laatuvaatimuksia. OECD:n suosituksen täytäntöönpano Suomessa. Suomen tarkastuslista. Oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö. Helsinki, 1998.
- Komiteanmietintö (1965A:1): Pienkuntakomitean mietintö.
- Komiteanmietintö (1973:60): Kunnallishallintokomitean mietintö.
- Komiteanmietintö (1988:3): Kuntien itsehallintokomitean mietintö.
- Komiteanmietintö (1989:56): Selvitysmies Teemu Hiltuisen ehdotus valtionapujärjestelmän uudistamisesta.
- Komiteanmietintö (1993:33): Kunnalliskomitean mietintö.
- Koski Heikki: Valtion ja kuntien tehtävienjako ja valtionosuusjärjestelmä. Kuntaosaston julkaisu 6/1996.
- Kuntien valtionosuusuudistuksen viimeistelyn johtoryhmän muistio. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1991/2.
- Kuntien valtionosuustoimikunta 1995:n mietintö. Kuntaosaston julkaisu 2/1995.
- Lainlaatijan opas: Oy Edita Ab ja oikeusministeriö. Helsinki, 1996.
- Mäenpää Olli: Hallinto-oikeus. Porvoo, 2000.
- Ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista. Valtioneuvoston päätös 11.6.1998. Valtiovarainministeriö.
- Ohjeet säädösehdotusten ympäristövaikutusten arvioinnista. Valtioneuvoston päätös 11.6.1998. Ympäristöministeriö.
- Ohjeet säädösehdotusten yritysvaikutusten arvioinnista. Valtioneuvoston päätös 14.1.1999. Kauppa- ja teollisuusministeriö.
- Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 1 hallituksen toimenpiteistään vuonna 1992 antaman kertomuksen johdosta. 1994 vp-PeVM 1- Hallituksen kertomus vuodelta 1992 (K 6/1993 vp).
- Pöyhönen Aulis: Kuntien kantokykylokituksen korvaava järjestelmä. Kuntaosaston julkaisu 2/1994.
- Selvitysmiehen raportti kuntataloudesta. Valtiosihteeri Timo Relander. Moniste Helsinki, 9.3.1993.
- Tuori Kaarlo: Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 2: Vammalan Kirjapaino Oy, 1983.

VALTION JA KUNTIEN NEUVOTTELUJÄRJESTELMÄN OIKEUDELLISET PERUSTEET

Myllymäki Arvo, HTT, professori, Tampereen yliopisto

Perustuslaki ja valtio-kunta -suhde

Luonnollisen lähestymispohjan valtio-kunta -suhteen sääntelylle antaa 1.3.2000 voimaan tullut uusi perustuslakimme (731/1999). Se jatkaa vuoden 1919 hallitusmuodon perinnettä kuntien hallinnon perustumisesta asukkaiden itsehallintoon (PL 121.1 §). Perustuslain lähtökohta ei yksistään säilytä kunnallista itsehallintoa vaan myös edistää sitä. Kunnallisen verotusoikeuden nostaminen perustuslain tasolle (PL 121.3 §) on tärkeä itsehallinnon lujittajana. Ilman uskottavaa talousautonomiaa puhe kunnan asukkaiden itsehallinnosta muuttuu pelkäksi fraseologiaksi. Kunnallisen verotusoikeuden perustuslain suoja ei ole ollut itsestään selvyys aikaisemman perustuslain (HM 51 §) ja siitä tehtyjen tulkintojen nojalla ennen kuin vasta 1990-luvulla (Myllymäki 2000, s. 215).

Perustuslaissa taattu itsehallinto korostaa kunnan vapautta päättää tehtävistään, toiminnastaan ja taloudestaan. Kunta on valtionhallinnosta erillinen oikeussubjekti ja sen toimielimillä on tietty riippumattomuus valtiosta. Kunnan perustehtävä on sen asukkaiden hyvinvoinnin turvaaminen. Tästä kuuluu keskeinen vastuu itsehallinnollisen demokratian mukaiselle päätöksenteolle. Päätöksenteosta vastaa kuntalaisten valitsema kunnanvaltuusto.

Itsehallinto konkretisoidaan kuntalain (365/1995) säännöksin (erityisesti KuntaL 1–2 §:t ja 2 luku). Niin ikään kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet on turvattu oikeussäännöksin (KuntaL 4 luku). Ei liene liioiteltua väittää, että kunnallinen itsehallinto – sen demokratiaelementti ja vastuu kunnan asukkaiden hyvinvoinnista – ovat muuttuneet nyky-yhteiskunnassa itseisarvoiksi (ks. myös HE 192/1994 vp, s. 16 – 18). Erityisen lisän kunnan vastuunkantoon toi vuonna 1995 toteutettu perusoikeusuudistus (L 969/1995), joka omaksuttiin lä-

hes sellaisenaan uuteen perustuslakiin (PL 2 luku). Julkisen vallan, ennen muuta valtion ja kuntien, on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (vrt. PL 22 §). Yksilökorostus ja paikallishallintonäkökulma herättävät mielenkiintoisen vastakäsymyksen, onko valtioneuvoston ja Suomen Kuntaliiton välinen erillinen neuvottelu – ja sopimusmenettely lainkaan sopuisuudessa itsehallintoa korostavan oikeudellisen sääntelyn kanssa.

Järjestelyasiakirjojen perintö

Julkistalouden tasapainottaminen

Kunnat kokivat perinteisen valtionosuuslainsäädännön, varsinkin kustannusperusteisen valtionapujärjestelmän liian tiukasti lakisidonnaiseksi ja kuntien itsehallintoa kaventavaksi. Tietynlaisena vastavoimana lakisidonnaisuudelle olivat kuntien keskusjärjestöjen ja valtioneuvoston solmimat järjestelyasiakirjat. Ne olivat ehkä keskeisin esimerkki uudenlaisesta hallinnon ylätasoin ohjausjärjestelmästä, jolta puuttui juridinen sitovuus ja myös osapuolten velvoittavuus. Järjestelyasiakirjojen avulla pyrittiin kytkemään julkisyhteisöjen talouden ohjaus kokonaistaloudelliseen kehitykseen.

Tämäntyylinen hallinnollinen sääntely on läntisen valtiojärjestyksen maissa huomattavasti voimistunut viime vuosikymmeninä. Tendenssi liittyy hyvinvointivaltion syntyyn ja ylläpitämiseen. Järjestelyasiakirjojen lisäksi väljää sääntelytapaa on käytetty yleisimminkin yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Erityisesti tämä näkyy tulopoliitiikan yli 30 vuotta jatkuneessa sopimustoiminnassa. Tyypillisimmillään järjestelmään kuuluu vapaamuotoisuus, osallistujien vapaaehtoisuus sekä edunvalvontajärjestöjen vahva edustus.

Kehitys on johtanut myös siihen, että oikeusnormeihin ankkuroimaton poliittis-hallinnollisen tason sääntelyjärjestelmä on suhteellistanut hallinto-oikeuden vaalimaa julkisyhteisöjen valtaelementin yksipuolisuutta (Mäenpää 1989, s. 22). Yksi-puolinen julkisyhteisöjen valta-aspekti pehmenetään ”sopimalla asiasta” mahdollisimman kattavaksi kaikkein korkeimmalla sopimustasolla. Käytännössä tulopoliitiikan ja järjestelyasiakirjojenkin osalta toinen sopijaosapuoli on ollut valtioneuvosto. Molemmat sopimusmallit ovat täydentäneet valtioneuvostosta muodostuvaa kokonaiskuvaa niin sanotun yleisen talouspolitiikan johtajana. Tässä suhteessa järjestelyasiakirjat, joiden vaikutuspiiriin kuului ennen muuta valtion ja kuntien budjettitalous, olivat merkittäviä tosiasiallisia yhteiskuntasopimuksia. Järjestelyasiakirjoista ja niiden perillisistä (yhteistyöasiakirjat) näyttää muodostuneen pysyvä instituutio julkistalouden hoidon eräänlaiseksi reunaehdoksi.

Ensimmäinen järjestelyasiakirja solmittiin vuonna 1975 talouspoliittisten toimenpiteiden vuoksi – vaihtotaseen tasapainottamiseksi. Järjestelyasiakirjat valmis-

teltiin keskeiseltä osin silloisessa kunnallistalouden neuvottelukunnassa. Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan asemasta ja tehtävistä säädettiin ensimmäisen kerran asetuksella vuonna 1977 (A 585/1977). Asetuksen 3 §:n 1 momentin 5 kohdan nojalla neuvottelukunnan tehtävänä oli nimen omaan valmistella julkisen talouden hoitoa ja kehittämistä koskevia valtion- ja kunnallistalouden yhteisiä järjestelyjä. Tuo asetus oli ainut oikeusnormi, johon koko järjestysasiakirjakäytäntö perustui.

Se, että järjestelyasiakirjoihin liittyivät vain herrasmiessopimuksen ominaisuudet, ei tehnyt näitä sopimuksia myöskään oikeudellisesti ongelmattomiksi. Oikeudellisen sopimusvastuun puuttuminen aiheutti ennen muuta valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Valtioneuvosto ei voi sopimusteitse – ilman lainsäädännön antamaa valtuutusta – sitoa eduskunnan budjettivaltaa. Kuntien keskusjärjestöt olivat yhdistysmuotoisia, vapaaehtoisia, välillisen julkisen hallinnon edunvalvontajärjestöjä, joille lainsäätäjä on tietyn julkisoikeudellisen statuksen sinänsä tunnustanut. Näillä järjestöillä ei ollut minkäänlaista toimivaltaa tehdä peruskuntia sitovia ja velvoittavia julkisoikeudellisia sopimuksia. Tässä suhteessa Kunnallisen työmarkkinailaitoksen asema ja toimivalta suhteessa kuntiin ja kuntayhtymiin on aivan toisenlainen (vrt. L 254/1993, 1 §).

Ensimmäisessä järjestelyasiakirjassa valtioneuvosto ja kuntien keskusjärjestöt sitoutuivat tiettyihin konkreettisiin velvoitteisiin yleistä talouspolitiikkaa palvelevien tavoitteiden toteuttamiseksi. Jo tuolloin keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin molemmien puolin kulutusmenojen kasvun hillintä sekä pidättyvyys henkilöstölisäyksistä. Sanalla sanoen järjestelyasiakirjassa sovittiin eduskunnan budjettivallan alaan kuuluvista asioista samoin kuin jokaisen itsenäisen kunnan päätösvaltaan kuuluvista tehtävistä.

Järjestelyasiakirjat laadittiin ennen muuta kunnallistalouksien yhteensovittamiseksi valtionalouteen ja koko kansantalouteen. Kun kunnallistalouksien kasvu oli viime vuosikymmeninä nopeampaa kuin valtionalouden, muodostui järjestelyasiakirjojen keskeisimmäksi konkreettiseksi tavoitteeksi kuntien menokasvun hillintä. Perussyynä kuntasektorin menojen rajuun kasvuun olivat silloiset yhteiskunnalliset uudistukset sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutoimen tehtävissä. Järjestelyasiakirjojen toinen keskeinen konkretisoitu tavoite oli hillitä kunnallisen verorasituksen nousua. Valtion näkökulmasta järjestelyasiakirjojen avulla rajoitettiin tosiasiallisesti tehtäväkohtaisten valtionosuuksien käyttökustannusten nousua (kustannusautomaattiongelma).

Muoto ja todellisuus

Vuodesta 1982 järjestelyasiakirjamenettelyä kehitettiin siten, että yleistavoitteet ilmaisevan varsinaisen järjestelyasiakirjan lisäksi laadittiin vuosittain konkreettinen allekirjoituspöytäkirja. Viimeisimmät järjestelyasiakirjat olivat voimassa vuoden 1993 loppuun. Järjestelyasiakirja saatettiin sen sitovuuden parantamiseksi valtioneuvoston talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsiteltäväksi (vrt. VNOS 45 §). Ministerivaliokunta hyväksyi järjestelyasiakirjan omalta osaltaan.

Järjestelyasiakirjamenettelyn tuloksia arvioitaessa veroäyriin hinnan nousun hidastamisessa onnistuttiin hyvin – viimeisiä vuosia lukuun ottamatta. Sen sijaan kuntien henkilöstömenot kasvoivat huomattavasti järjestelyasiakirjoissa ”sovittua” enemmän (ks. myös Alanen 2000, s. 35). Kokonaisuutena voidaan todeta, että ennen muuta valtio korosti asiakirjojen sitovuutta. Vastaamatta ja käsittelemättä on jäänyt se, mikä oli kuntien ja aivan erityisesti suurten ja vaikutusvaltaisten kaupunkien sitovuusvastuu näiden laajojen sopimusten toteutumisesta.

Järjestelyasiakirjamenettelyn riidattomasti myönteisenä tuloksena pidettiin valtion ja kuntien yhteistyön paranemista taloudellisissa kysymyksissä hallinnon kaikilla tasoilla. Järjestelyasiakirjamenettelyn suurimpana puutteena voitiin pitää sitä, että kunnallistalouden tavoitteita koskeva pöytäkirja, joka suosituksena lähetettiin kuntiin talousarvioiden laadinnan pohjaksi, ei ollut riittävän sitova.

Ryönänkoski 1989, s. 119 – 121.

Asiakirjojen sitomattomuuselementissä onkin nähtävissä järjestelyasiakirjojen akilleen kantapäähän; niiden aiheuttama valtiosääntöongelma. Järjestelyasiakirjoilla on pyritty aina keskeisesti vaikuttamaan ennakolta sekä eduskunnalle kuuluvaan budjettivaltaan että peruskunnille niiden talousautonomiaan kuuluvaan itsenäiseen oikeuteen päättää talousarvion sisällöstä.

Vaikka valtioneuvoston puolesta tehty järjestelyasiakirjasopimus ei voinut olla valtiosääntöoikeudellisesti sitova, sillä oli huomattavia yhteiskuntapoliittisia seuraamuksia. Asiakirja tosiasiallisesti *kavensi eduskunnan budjettivallan uskottavuutta* entisestään. Sopimuksen yhteiskunnallinen ominaispaino ja valtioneuvoston kuntien keskusjärjestöjen välinen luottamuksellinen neuvotteluyhteys olivat toimivaa valtiosääntötodellisuutta. Tosiasiat painoivat budjettivalmistelussa paljon enemmän vaa’assa kuin ruohottumaan päässyt, parlamentarismiin (HM 36 §) perustunut, luottamuksen mittaaminen eduskunnassa tai sopimusjärjestelyjen seurausten torjuminen, budjetin hyväksymisprosessissa eduskunnassa.

Ilkka Saraviita toteaa perustellusti vaihtotaseen tasapainottamiseen liittyneiden järjestelyiden yhteydessä, että ero oikeudellisen sitovuuden ja velvoittavuuden

sekä toisaalta poliittisen velvoittavuuden välillä on varsin pitkälle fiktiivinen. Seuraava valtioneuvosto voi toimia juridisten normien ja niiden sanktioiden sitovan vaikutuksen sijasta sosiaalisten normien ja sanktioiden sitomana.

Saraviita 1976, s. 162.

Kuntien keskusjärjestöillä ei ollut toimivaltaa sopia peruskuntien puolesta niiden budjettivallasta. Tuollainen toimivallan siirto kunnan ulkopuolisille oikeussubjekteille olisi ollut vastoin hallitusmuodon 51.2 §:n itsehallintoperiaatetta. Koska järjestelyasiakirja ei oikeudellisesti sitonut myöskään kuntien keskusjärjestöjä, ei tuo asiakirja voinut olla – tiukan juridisesti tulkiten – itsehallintoperiaatteen vastainen sopimus. Tämän vuoksi järjestöt allekirjoittajina sitoutuvat ”suosittamaan” kunnille, että ne täyttäisivät järjestelyasiakirjojen velvoitteet.

Kuvatussa järjestelyasiakirjamenettelyssä ankaran juridisesti tarkastellen oli ristiriita muodollisen valtiosäännön normien ja todellisen yhteiskuntakehityksen välillä. Todellisuus ikään kuin upotettiin muodon sisään. Jos ja kun muodolliset päätöksentekofoorumit toimivat järjestelyasiakirjojen edellyttämällä tavalla, muoto selitettiin hyväksyttäväksi, toivottavaksi ja kokonaistaloudellisen edun mukaisesti.

Järjestelyasiakirjapohjaisen päätöksentekomenettelyn yleistyminen ja laajentuminen tapahtui osittain hallitsemattomasti. Tämä aiheutti ristiriitoja valtion ja kuntien välisessä keskustelussa järjestelyasiakirjojen noudattamisesta tai niiden pettämisestä. Joka tapauksessa järjestelyasiakirjamenettely on ollut yksi merkittävä virstanpylväs parlamentin lainsäädäntö- ja budjettivaltaa korostaneesta valtiokäsityksestä kohti nykyaikaista sopimusvaltiota (vrt. myös Helander 1986, s. 85).

Kuntalaki ja neuvottelumenettely

Kunnallisessa itsehallinnossa korostuu kunnan suhde valtioon ja kunnan asukkaisiin. Valtio vaikuttaa syvästi kunnalliseen itsehallintoon laintasoisin säädöksin ja käyttämällä budjettivaltaa. Valtion ja kuntien välinen neuvottelutoiminta pyrki etukäteen yhteensovittamaan valtion ja kuntien taloutta sekä hallinnollisia toimia. Näin saatiin solmituksi väljä yhteiskuntasopimus, jonka mukaan perustuslaillinen ja lakiin sidottu poliittinen päätöksentekojärjestelmä toimi. Vuoden 1995 kuntalaissa neuvottelumenettely nostettiin lain tasolle (KuntaL 8.3 §). Kuntalain säännöksessä korostuvat seuraavat asiat: 1) kuntia koskeva lainsäädäntö, 2) linjaratkaisut kunnallishallinnosta ja -taloudesta sekä 3) valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamisongelmat. Kuntalain 8.3 §:n säännös muotoiltiin neuvottelumenettelyn tarpeellisuuden ja arvostuksen korostamiseksi valtion ja kuntien välisessä yhteistyössä (HE 192/1994 vp, s. 20).

Jo ennen kuntalain säätämistä neuvottelujärjestelmän oikeudellisia edellytyksiä vahvistettiin uudistamalla asetus kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukun-

nasta (1314/1993). Kuntien keskusjärjestöt yhdistyivät Suomen Kuntaliitoksi vuonna 1993. Liiton perustamiseen liittyvistä järjestelyistä säädettiin lailla (222/1993). Kuntalain 8.3 §:n säännös toi myös kuntia koskevan lainsäädännön valmistelun neuvottelumenettelyn piiriin. Tosiasiallisesti neuvottelukunnassa oli jo ennen kuntalain säätämistä (1995) käsitelty järjestelyasiakirjan perusteella kuntia koskevaa lainsäädäntöä (Tetri 1998, s. 62).

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta on alun alkaen toiminut sisäasiainministeriön yhteydessä (ks. myös A 1314/1993, 1 §). Erityinen merkitys neuvottelukunnalla on ollut valtion ja kuntien välisessä kustannusten jaossa. Voidaan jopa väittää, että kuntia koskevan valtionapujärjestelmän merkittävä kehittämistyö on tapahtunut sivuelinorganisaatiossa. Sillä on ollut myös keskeinen merkitys valtion ja kunnallistalouden yhteensovittamisongelmien ratkaisuyrityksissä. Suurten julkistalouden kysymysten käsittelyä varten neuvottelukunnan tulee muun muassa:

- yhteensovittaa valtion ja kuntien taloutta koskevia toimenpiteitä ja tässä tarkoituksessa käsitellä
 - a) valtion talousarvioehdotusta kunnallistaloutta koskevilta osin,
 - b) valmisteluvaiheessa kunnallistaloutta ja -hallintoa koskevia muita yleisiä järjestelyjä,
- käsitellä valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa,
- seurata valtionapujärjestelmän toimivuutta ja tehdä järjestelmää koskevia kehittämis ehdotuksia.

Neuvottelukunnan tehtävistä voidaan sarkastisesti huomauttaa, ettei niihin liity minkäänlaista viittausta lainsäädännön valmisteluhankkeisiin, vaikka juuri tätä seikkaa pidettiin tärkeänä kuntalain säätämisen yhteydessä (vrt. A 1314/1993, 3 §). Se, ettei asetusta ole saatu korjatuksi vielä vuonna 2000 vastaamaan kuntalain 8.3 §:n sisältöä, kieli tietystä arvostuksesta neuvottelumenettelyä kohtaan (vrt. tässä yhteydessä PL 107 §). Neuvottelukunta toimii valtion keskushallinnon viranomaisten ja Suomen Kuntaliiton yhteiselimenä. Neuvottelukunnan jäsenistä puolet on valtion edustajia. He edustavat sisäasiainministeriötä, opetusministeriötä, valtiovarainministeriötä sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriötä. Edustettuina ovat ministeriöt, jotka keskeisimmin joutuvat yhteistyöhön kuntien kanssa tai joiden toimialalla valtionosuudet ovat suurimmat. Toisen puolen jäsenistä nimeää Suomen Kuntaliitto. Neuvottelukunnan toimikausi kestää kolme vuotta kerrallaan (2 §). Neuvottelukunnan käsittelemät asiat valmistelee sisäasiainministeriö.

Edellä sanottu osoittaa, että kunnallistalouden neuvottelukunnalle on annettu erittäin laaja ja yleinen valmistelutehtävä. Se on kokoonpanoltaan ja toiminnaltaan keskeinen esimerkki uudeltaisesta oikeudellisesta sääntelystä, joka suuresti vaikuttaa valtion ja kuntien taloudenhoitoon. Vaikutus alkaa yleisestä talouspolitiikasta päätyen niin sanottujen yhteistyöasiakirjojen laadintaan. Toisaalta on myös järkevää

ja tarpeellista käsitellä julkistalouden keskeisiä päivänkohtaisia ja pitemmän aikavälin hankkeita yhteisessä neuvottelukunnassa. Neuvottelukunnan työ on preventiivistä kahteen suuntaan. Se tasoittaa ennakolta valtion ja kuntien välisiä ristiriitoja. Kuitenkin järjestelmän olemassaolo ja toiminta saattavat tosiasiaassa kaventaa ylimpien valtiolinten lainsäädäntövaltaa ja budjettivaltaa sekä kuntien itsehallinnollista päätösvaltaa.

Nykyinen neuvottelumenettely on kehittynyt järjestelyasiakirjojen pohjalta. Sisältö ei ole juuri muuttunut – järjestelmän legalisoinnista huolimatta (Alanen 2000, s. 34 ja Tetri 1999, s. 105). Se, että informaalinen sopimustoiminta ja asetuksen tasoinen sääntely nostetaan lain tasolle, ei takaa sitä, että todellisuudessa valtion ja kuntien välinen neuvottelumenettely olisi saanut uutta syvyyttä. Päin vastoin neuvottelumenettelyn koetinkiveksi tuli talouslama (syvimmillään 1993 – 1995) ja säästölakeina tapahtuneet kuntien valtionosuuksien leikkaukset. Nykyinen neuvottelujärjestelmä ei ole kyennyt yhteensovittamaan eriytyvää kunnallistalouden kehitystä.

Kuntien valtionosuuslainsäädäntö

Valtion ja kuntien neuvottelumenettely, sen oikeudelliset edellytykset ja perusteet on selkeästi säännelty valtionosuuslainsäädännössä. Kuntien valtionosuuslain (KVOL) 14 §:n perusteella valtionapuviranomaisen on neuvoteltava, ennen kuin se tekee ehdotuksensa seuraavan varainhoitovuoden valtionosuuksien perusteista valtion talousarvioon, muiden ministeriöiden sekä kuntien keskusjärjestön kanssa. Suomen Kuntaliiton kanssa on neuvoteltava siitä, miten valtionosuuksien piiriin kuuluvista tehtävistä aiheutuneet kustannukset kehittyvät. Vastaavanlainen oikeudellinen sääntely on kirjattu tehtäväkohtaisiin valtionosuuslakeihin (STVOL 32 § ja OKVOL 55 §).

Neuvottelumenettelyn koetinkivenä on ollut kustannusten jaon säilyttämistä koskeva valtionosuuslain takuupykälä (KVOL 6.1 §). Valtio lupasi kunnille osallistua tehtäväkohtaisten valtionosuuksien piiriin kuuluvista tehtävistä aiheutuneisiin kustannuksiin samassa suhteessa kuin se on osallistunut niihin lain tullessa voimaan 1.1.1997. Tätä lupausa eduskunta ei ole pystynyt lunastamaan. Niin ikään voidaan huomauttaa, että myös vuoden 1992 valtionosuuslaki (688/1992) sisälsi kunnille vastaavanlaisen takuupykälän, joka säästölakien muodossa jouduttiin useaan kertaan mitätöimään.

Oman erityshuomion ansaitsee vuoden 1996 valtionosuuslain säätämishistoria. Ensinnäkin lailla kumottiin vanhentunut kuntien kantokykyluokitusjärjestelmä. Toiseksi uudistuksella tehtiin etukäteen mahdolliseksi toteuttaa säästöt vuosina 1997 – 1998. Niin ikään kuntien valtionosuuslailla (KVOL) ”uudistettiin” valtion ja kun-

tien välistä kustannusten jakoa siten, että vuosina 1993 – 1996 tehtyjen valtion-osuusleikkausten vaikutukset sisällytettiin valtioapuperusteisiin. Valtionosuuslailla jälkikäteen tehtiin legitiimiksi edellisten vuosien säästölait ja samalla etukäteen legalisoitiin tulevat valtionosuusleikkaukset (HE 149/1996 vp, s. 7 – 8, 17 – 18). Kyseessä on murheellinen sivu lainsäädäntöhistoriaa, mutta osoitus huippuunsa viedyistä lainsäädäntötaktiikasta. Tapahtumat kertovat myös omalla painollaan, mitä tosiasiallisesti merkitsee kuntalain 8.3 §:n sanonta ”asioiden käsittelystä” valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä.

Kuntien valtionosuuslain 6 §:n mukainen kustannusten jaon kehitys on selvitettävä koko maan tasolla ja kokonaisuudessaan valtion ja kuntien välillä. Kustannusten jaon kehityksestä neuvottelevat sisäasianministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä opetusministeriö kukin erikseen kuntien keskusjärjestön kanssa (A 1271/1996, 5§). Muodollis-juridisesti järjestelmä takaa Suomen Kuntaliitolle erittäin vahvan aseman neuvottelupöydässä. Sisäasianministeriön johdolla käydään tarvittaessa yhteisneuvottelu edellä sanottujen osapuolten kesken. Tähän neuvotteluun kutsutaan myös valtiovarainministeriön edustaja.

Todellisuus voi olla toisenlainen. Valtioneuvoston vahvistamista määrärahakehyksistä (16.3.2000) vuodelle 2001 ilmenee seuraavaa:

”Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus toteutetaan porrastetusti (kurs. AM) siten, että valtionosuuksia lisätään vuonna 2001 puolella täysimääräisestä tarkistuksesta ja toinen puoli jakaantuu tasasuuruisesti vuosille 2002 ja 2003.”

Valtioneuvosto lupaa lisäksi korottaa valtionosuuksia puolella täyden indeksikorotuksen määrästä. Selkokielelle käännettynä valtioneuvosto esitti eduskunnalle valtion ja kuntien välisen kustannusten jaon toteuttamista kylläkin täysimääräisenä, mutta myöhennettynä vuosille 2002 – 2003. Valtioneuvoston tiedonannossa eduskunnalle vuoden 2001 määrärahakehyksistä (VNT 1/2000 vp) puhutaan ”kuntatalouden vahvistamisesta budjettitalouden mahdollisuuksien rajoissa”.

Valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa valtion talousarvion määräraha-kehysten näkökulmasta on käsitelty myös kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa (29.2.2000). Samalla on todettu kuntalain 8.3 §:n mukainen neuvottelu asiasta käydyksi. Juridisesti valtionosuuksien myöhentäminen vaatii tukseen niin sanotun budjettilain (PL 83.2 § ja eduskunnan hyväksymän vuoden 2001 talousarviopäätöksen.

Yhteistyöasiakirjat ja politologiaelementti

Lamavuosina näkyi erityisen selkeästi vastakkainasettelu valtion ja kuntien välillä. Tämän vuoksi ei ollut ihme, ettei kuntalain edellyttämä neuvottelujärjestelmä ollut toimiva. Paavo Lipposen toisen hallituksen tarkoituksena oli ohjelmansa mukaisesti sopia kuntien kanssa vaalikauden kattavasta yhteistyöasiakirjasta sekä samalla kehittää kunnallistalouden ja -hallinnon seuranta- ja neuvottelujärjestelmää. Kuntalakiä koskeneen valtioneuvoston selonteon mukaan (VNS 3/1999 vp, s. 5): ”Valtionosuuksien leikkaukset ja kuntien veroperustemuutokset sekä erilaiset käsitykset työnjaosta ovat johtaneet siihen, että neuvottelumenettelyn kehittäminen on perusteltua.” Yhteistyöasiakirjasta toivottiin välinettä, joka vähentäisi valtion ja kuntien välillä vallitsevaa, talouslamasta peräisin olevaa legitimititeettikriisiä. Jo vuosina 1997 – 1999 toimi hallintoministeri Jouni Backmanin johdolla kunta-alaa koskevista asioista vastaavien ministereiden ja Suomen Kuntaliiton poliittisen johdon välinen neuvotteluryhmä (tarkemmin Alanen 2000, s. 37).

Hallitusohjelman mukainen yhteistyöasiakirja allekirjoitettiin 15.12.1999. Yhteistyöasiakirjaa voidaan hyvällä syyllä kutsua hyvinvointiyhteiskunnan puolustuspuheeksi. Asiakirjan avulla pyritään löytämään tasapaino kuntien tehtävien ja velvoitteiden sekä taloudellisten voimavarojen välillä. Tavoite on tärkeä, sillä perusoikeusuudistuksessa ei kiinnitetty riittävää huomiota kuntien taloudellisiin mahdollisuuksiin selviytyä taloudellisten, sosiaalisten- ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttamisesta.

Erillinen valtioneuvoston jäsenistä ja Suomen Kuntaliiton edustajista koostuva neuvotteluryhmä seuraa yhteistyöasiakirjassa sovittujen periaatteiden noudattamista. Neuvotteluryhmän myötä nostettiin valtion ja kuntien välinen vuoropuhelu ministeritasolle. Yhteistyöasiakirja ja sen sitominen parlamentarismiin (PL 3.2 §) ovat uusi osoitus sopimusperusteisen ohjauksen läpimurrosta julkisyhteisöjen toiminnassa. Suomen Kuntaliiton osalta voitaneen todeta ja verrattuna järjestelyasiakirjojen perinteeseen – vanhaa viiniä uusissa leileissä. Tosin yhteistyöasiakirjan neuvotteluryhmässä on myös Suomen Kuntaliiton poliittinen ominaispaino täysimääräisesti edustettuna liiton hallituksen luottamushenkilöiden myötä.

Yhteistyöasiakirjan neuvotteluryhmästä on kaavailtu selkeätä linjanvetäjää (strategia) valtion ja kuntien välisiin suhteisiin. Kunnallistalous ja kuntia koskevan lain-säädännön kehittämistyö saavat työskentelyssä korostuneen merkityksen. Neuvotteluryhmä kokoontuu vähintään neljä kertaa kalenterivuodessa. Ryhmän puheenjohtajana on alue- ja kuntaministeri. Neuvotteluryhmän sihteerinä toimii sisäasianministeriön nimeämä pääsihteerin. Säästölakien ja 1990-luvun kriisiolosuhteiden seurauksena yhteistyöasiakirjassa todetaan vuosittaisen kokousaikataulun seuraavan valtion talousarvioesityksen valmisteluprosessia (vrt. VNT 1/2000 vp). Solmittu yhteistyöasiakirja jättää poliittisesti kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan ”kakkosketjun” toimijaksi (vrt. myös Tetri 1998, s. 118).

Tämä neuvottelukunta saattaa uuden neuvotteluryhmän käsiteltäväksi asiat, jotka sisältävät periaatteellisia sekä toiminnallisia linjauksia valtion ja kuntien välisissä suhteissa. Suomen Kuntaliitolle on varattu samanlainen aloiteoikeus suhteessa neuvotteluryhmään.

Yhteistyöasiakirja ja valtioneuvoston kuntalakia koskenut selonteko kielivät siitä, että kuntalain 8.3 §:n tarkoittama neuvottelumenettely ei ole osoittautunut toimivaksi järjestelmäksi (ks. myös Tetri 1998, s. 111 – 115). Neuvottelumenettelyn kohottaminen poliittisen päätöksenteon keskiöön on myös yhteydessä Suomen jäsenyyteen Euroopan unionissa ja Euroopan talous- ja rahaliiton velvoitteisiin (vrt. myös Jyränki 2000, s. 31, 191 – 192). Rahapolitiikan ollessa unionikeskeistä jää kansalliselle talouspolitiikalle, erityisesti finanssipolitiikalle, merkittävä sija. Tällöin reunaehdoksi muodostuvat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen artikkelit (98 – 104). Suomen jäsenyys talous- ja rahaliitossa tulee asettamaan suuria paineita valtion ja kuntien välisen neuvottelujärjestelmän toimivuudelle.

Valtioneuvoston ja Suomen Kuntaliiton solmimalla uusimuotoisella yhteistyöasiakirjalla tuetaan julkistalouden vakautta ja kunnallistalouden rahoituksen riittävyyttä. Solmitun kaltaisella yhteiskuntasopimuksella kunnat tosiasiallisesti sidotaan valtion ylivallan alaisena tapahtuvan yleisen talouspolitiikan noudattajaksi.

Yksittäisen kunnan näkökulmasta yhteistyöasiakirja ei voine toimia itsehallinnon laventajana vaan kaventajana. Muodollis-juridisesti Suomen Kuntaliittoa lieenee edelleen pidettävä aatteellisena yhdistyksenä. Yhdistyksellä ei ole – julkisten tehtävien hoidosta huolimatta – toimivaltaa sitoa peruskunnan itsenäistä budjetti-valtaa edes talous- ja rahaliiton olosuhteissa. Toisaalta Euroopan unionin jäsenyyden sekä talous- ja rahaliittoa koskevien sitoumusten vuoksi Suomen hyväksymä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (sopimussarja 66/1991) ja sen merkitys kunnallisen itsehallinnon vahvistajana on muuttunut yhä vähämerkityksellisemmäksi (Myllymäki 2000, s. 362).

Lähteet

- Alanen, Jussi – Pekka: Vastuu ja vaikuttaminen. Kunnallinen itsehallinto julkisen vallan osana. Teoksessa Kunnallisen itsehallinnon renessanssi. Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos, 2000.
- Helander, Voitto: Kohti sopimusvaltiotako? Hallinnon tutkimus 1986.
- Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Iura Nova, Turku, 2000.
- Myllymäki, Arvo: Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. Werner Söderström Lakitieto Oy, Helsinki, 2000.
- Mäenpää, Olli: Hallintosopimus. Lakimiesliitonustannus, Helsinki, 1989.
- Ryönänkoski, Urpo: Järjestelyasiakirjamenettely. Teoksessa Kunnallisasiain käsikirja. Helsinki 1989.
- Saraviita, Ilkka: Järjestely vaihtotaseen tasapainottamiseksi – talouspolitiikkaa vaiako parlamentarismia? Lakimies 1976.
- Tetri, Eija: Kuntien ja valtion välinen neuvottelumenettely. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 2/1998, Tampere, 1998.
- Tetri, Eija: Kuntien ja valtion välinen neuvottelumenettely. Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 1999.
- Valtio -Kunta -Yhteistyöasiakirja: Solmittu 15.12.1999 (SM 393:00/03/02/1999).
- VNS 3/1999 vp: Valtioneuvoston selonteko uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan.
- VNT 1/2000 vp: Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 16.3.2000 määräraha-kehyksistä.

Lyhenteet

- A = Asetus
- HE = Hallituksen esitys
- HM = Suomen Hallitusmuoto 94/1919
- KVOL = Kuntien valtionosuuslaki 1147/1996
- KuntaL = Kuntalaki 365/1995
- L = Laki
- OKVOL = Laki opetus - ja kulttuuritoimen rahoituksesta 635/1998
- PL = Suomen perustuslaki 731/1999
- STVOL = Laki sosiaali - ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 733/1992
- VNS = Valtioneuvoston selonteko
- VNOS = Valtioneuvoston ohjesääntö 1522/1995
- vp = Valtiopäivät
- VNT = Valtioneuvoston tiedonanto

SEKTORIKOHTAINEN OHJAUS- JA NEUVOTTELUJÄRJESTELMÄ – SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN NÄKÖKULMA

Markku Lehto, VTT, kansliapäällikkö, sosiaali- ja terveysministeriö

Kunnat, kuntayhtymät ja sairaanhoitopiirit huolehtivat suurimmasta osasta sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Tehtävän hyvä hoitaminen on meille kaikille tärkeää: onhan kysymys usein ihmishengestä ja jos ei aivan siitä, ainakin hoidon, hoivan ja tuen tarpeessa olevien lasten ja aikuisten elämän perusteista ja elämän laadusta. Ei ole syytä epäillä, etteikö meillä olisi myös yhteinen intressi asian hoitamiseksi.

Viime kädessä sosiaali- ja terveydenhuollon onnistuminen riippuu siitä, miten asiakkaan huolet ja vaivat on pystytty ratkaisemaan. Mutta se puolestaan riippuu siitä, millaiset puitteet tapauskohtaiselle käsittelylle on sitä ennen luotu. Niinpä osa päätettävistä asioista on viisainta ratkaista valtakunnallisesti, osa paikallisesti ja kun kysymys on palvelusta, asiakkaan tai potilaan osalta tehdään aina tapauskohtainen ratkaisu.

Tarkoitukseni on kuvailla, miten kuntasektoria viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana on ohjailtu sosiaali- ja terveystaloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Uhraan aika paljon tilaa kysymykselle, mikä oikeastaan on sektori ja mikä kokonaisuus. Tämä sen takia, että yleensä sektori oletetaan kokonaisuudelle alisteiseksi. Toiseksi kuvailen sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelun ja valtionosuuden kehitystä yhden sukupolven mittaiselta ajalta. Sen jälkeen seuraa hyvin lyhyesti muun ohjausnormiston ja normittajien kohtalo ja lopuksi katse käännetään tulevaisuuteen.

Sektorit, kokonaisuuden osa

Mitä tarkoitetaan otsikon ensimmäisellä sanalla ”sektorikohtainen”. Voisin kuvitella, että käsitteet ”sektorikohtainen” ja sen muunnelma ”sektoriministeriö” ovat alun perin kunnan talousvastaavan oivallisia keksintöjä. Katsellessaan kunnan menojen jakautumista ympyrän sektoreihin, hän aivan oikeutetusti on ajatellut, että jokaisen sektorin takaa löytyy ainakin yksi ministeriö. Kunnan menot ovat hänelle kokonaisuus, jonka hallinnasta lähivastuu kuuluu hänelle. Tehtävässään hän kokee kiusallisimmaksi sen, että osaintressit pääsevät häiritsemään kokonaisuuden hallintaa. Näitä osaintressejä edustavat sektoreista vastaavat ministeriöt.

”Sektorit” viittaakin kunnallishallinnon piilokielessä rajoittuneisuuteen ja ahdaskatseisuuteen. Sektoriministeriöt on usein leimattu kyvyttömyksi ymmärtämään suuria kokonaisuuksia. Ei siis olisi ihmeellistä, jos joku ministeriökin ajattelee olevansa sektorivastuusta vapaa. Kaikille pitäisi kuitenkin olla selvää, että jokaisella ministeriöllä on oma vastuusektorinsa valtiosektorin sisällä ja se samoin kuin kuntasektori ovat kumpikin osa julkista sektoria. Yhdessäkään ne eivät täytä maailmankaikkeutta, korkeintaan ne ovat näkökulmia kokonaisuuteen. Näin vaatimaton ajattelu on toisinaan unohtunut valtio-kunta keskustelussa. Sen ominaispiirteitä on turhan usein ollut kiistely siitä, kummalla on ehdoton viisaus ja maailmanherrsus. Sektorit-sanaa viljelemällä saa jo pientä etumatkaa.

Omalla tavallaan sektoreiden suhteellisuus paljastuu, kun katsotaan ”sektoriministeriön” hoitamia sektoreita. Sosiaali- ja terveysministeriön suunnasta kuntasektori on yksi monista sektoreista. Sen lisäksi voi puhua vakuutussektorista, työelämän sektorista, yksityisestä sektorista, järjestösektorista, tutkimussektorista ja niin edelleen. Sektoreita riittää limittäin ja lomittain. Sosiaalimenoista kaksi kolmannesta syntyy muulla kuin kuntasektorilla.

Mielenkiintoista on katsoa asiaa yksittäisen ihmisen ”sektorista”. Voisimme kysyä häneltä: ”Kumpi seuraavista vaihtoehdoista on Sinulle tärkeämpi: 1) oma terveytesi vai 2) valtio-kunta -neuvottelumenettely?” Jos ihmiset suostuisivat vastaamaan tähän epäilemättä absurdiin kysymyksenasetteluun, vastausjakautuma osoittaisi, että terveys on päämäärä ja ehdoton välttämättömyys. Neuvottelumenettely kuulostanee lähinnä verovarojen haaskaamiselta virkamiesten joutopuheisiin.

Olen pitkään ollut mukana ”sektoriministeriön” edustajana monissa neuvottelumenettelyyn kuuluvissa tapahtumissa. Asioiden monipuolista punnintaa on toisinaan haitannut se, että huomio on rajoitettu vain siihen osaan kokonaisuutta, jota kuntasektori hoitaa. Esimerkiksi terveyspoliittista kokonaistarkastelua on vauvannut se, että erilaisia ”sektorikohtaisia” intressejä – kuten kuntaintressi – on tuotu painokkaasti esille kokonaisuuden kustannuksella.

Tästä kaikesta havaitsee, että minuakin vaivaa sektoriajattelu eikä minulla ole mitään sitä vastaan, että siitä päästäisiin eroon. Toistaiseksi näyttää kuitenkin siltä, että emme ihmisinä ole saavuttaneet sellaista täydellisyyttä, että osaisimme käsitellä

kaikkia asioita yht'aikaa ja olisimme samaa mieltä hyvän olemuksesta. Joudumme siis käsittelemään sektoreita emmekä voi välttää eripuraa siitä, minkä sektorin näkökulma kulloinkin on tärkein.

Suunnittelun nousu ja transformaatiot

Suomi myöhästyi hyvinvointivaltion rakentajana monista Länsi-Euroopan maista. Hyvinvointivaltion juuret kiinnittyivät yleisesti ottaen teollistumiseen ja kansallisvaltioideologiaan. Jälkimmäinen kukoisti Suomessa voimakkaana jo ennen itsenäistymistä, mutta teollistuminen lähti täysipainoisesti liikkeelle vasta sotakorvausteollisuuden myötä. Sota oli muutenkin vahvistanut uskoa valtion kykyyn säädellä yhteiskunnan kehitystä – ei vain Suomessa, vaan läpi läntisen maailman, puhumattakaan sosialistisista maista. Virisi vahva luottamus kokonaisvaltaiseen suunnitteluun.

Rationaalinen yhteiskunta, jossa asiat järjestyvät hierarkkisesti tavoitteiden ja keinojen pyramidiin, oli unelmien täyttymysten kohde. Asialla ei ollut vain pieni Suomen tasavalta. Päinvastoin, se yritti parhaansa mukaan seurata isompiaan ja arvovaltaisia kansainvälisiä järjestöjä, joiden etunenässä kulki OECD. Eikä syntyjä pitänyt etsiä idästä, vaan lännestä. Yhtenä esikuvana oli Yhdysvallat, suunnittelu – ohjelmointi – budjetointi -opillaan.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoon suunnittelu tuotiin kansanterveyslain myötä 1972. Muodollisia suunnitteluasiakirjoja merkittävämpi asia saattoi olla se, että perusterveydenhuoltoon kuuluvat toiminnot koottiin samaan hallinnolliseen kokonaisuuteen. Se oli järkevän paikallisen suunnittelun välttämätön edellytys.

Selkeänä tavoitteena oli nopeuttaa perusterveydenhuollon palvelujen kasvua sekä samalla tasapainottaa alueellista tarjontaa. Kumpaankin oli kiistatta myös tarvetta. Palvelut olivat keskittyneet suurimpiin kaupunkeihin ja kansanterveyden taso oli läntisen Euroopan häntäpäässä. Oli todellisia syitä rakentaa keskitetty, valtiojohtoinen toimintamalli.

Uusi suunnittelujärjestelmä vaikutti olennaisesti valtion ja kuntien suhteen muotoutumiseen. Valtioneuvoston hyväksymä valtakunnallinen suunnitelma määritteli linjaukset ja resurssit viideksi vuodeksi eteenpäin. Kuntien ja kuntainliittojen oli laadittava suunnitelmansa näiden linjausten mukaan ja esitettävä omat näkemyksensä toimintansa laajentamisesta. Suunnitelmat tulivat lääkintöhallitukseen, jossa niitä arvioitiin huomattavan yksityiskohtaisesti. Juuri tämä yksityiskohtaisuus johti siihen, ettei toimintamallia saatu kunnolla ja uskottavasti käynnistymään.

Suunnitelmien käsittely ei pysynyt järkevissä aikatauluissa. Valtion keskushallinnossa käsiteltäviä asioita ei rajattu realistisesti. Kuntien oli vaikea uskoa, että Helsingissä olevalla virkamiehellä on kuntaa suurempaa viisautta hänen ratkoessaan sitä, onko yksittäisessä terveyskeskuksessa siivooja tarpeellisempi kuin laitosapulainen.

Mutta Helsingissäpä käytiin vilkasta keskustelua oikeasta henkilöstörakenteesta ja ohjaustarve pilkkoutui yhä pienempiin alaryhmiin.

Asteittain suunnittelun piiri laajeni. Mukaan tuli erikoissairaanhoidon, lasten päihähoito sekä kehitysvammahuolto. Samaa suunnittelukonseptia sovellettiin näillä kaikilla lohkoilla, minkä seurauksena sosiaalihuolluksesta tuli toinen suunnitteluvierasto. Kasaantuvien ongelmien vähentämiseksi päätösvaltaa alettiin siirtää 1970-luvun lopulta alkaen lääninhallituksiin.

Jo 1970-luvun alussa käynnistyi valmistelutyö, joka tähtäsi siihen, että sosiaali- ja terveydenhuoltoa käsitellään kokonaisuutena, johon sovelletaan samoja rahoitussääntöjä. Laajalti vallitsi yhteisymmärrys siitä, että esimerkiksi vanhustenhuoltoa kehitettiin liian terveydenhuoltopainotteisesti, koska sille lohkolle tuli valtionosuutta, sosiaalihuoltoon vain nimeksi. Mutta samanlaisia piirteitä oli nähtävissä muutoinkin. Kunnissa haluttiin lisää joustavuutta ja järkevien kokonaisuuksien kehittämistä. Valtionosuuden piiriä haluttiin laajentaa, mutta myös yksinkertaistaa.

Pitkän ja perusteellisen valmistelun jälkeen toteutettiin 1984 kokonaisuudistus, jonka myötä koko sosiaali- ja terveydenhuolto tuli samaan suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmään. Suunnittelua kevennettiin vähentämällä henkilöstöryhmiä ja yksinkertaistamalla perustamishankkeiden käsittelyä. Toimeenpano siirtyi niin sanottuja suuria hankkeita lukuun ottamatta lääninhallituksille. Lääninhallituksen virkamies saattoikin sanoa: ”L’etat c’est moi”.

Jälkeen päin katsottuna tämän vaiheen erityinen merkitys oli siinä, että unohduksiin jääneet osat sosiaalihuollosta tulivat tasavertaiseen tarkasteluun. Kun suunnittelu edelleen oli kasvun suunnittelua, heikosti kehittyneiden toimintojen vahvistaminen oli helpompaa kuin pelattaessa nollasummapelejä. Ylimoitettujen laitospainon purkamisen alkoi pehmeästi ohjaamalla resursseja muualle vaatimatta välitöntä laitospaikkojen vähentämistä. Ilman vanhustenhuollon kentän kattavaa maksiminormia laitospaikkoja olisi lisätty surutta sielläkin, missä niitä entuudestaan oli eniten. Yksi inhimillisen elämän säännöistä on se, että sitä tehdään, mitä on opittu tekemään.

Oma myönteinen merkityksensä oli myös sillä seikalla, että sosiaalitoimi tuli sisäisesti tasapainotettua ja yhdenvertaiseen asemaan terveydenhuollon kanssa. Mutta yhdenmukaistamisella on myös hintansa. Varsinkin eräät vammaisjärjestöt katsoivat vammaisten aseman heikentyneen, vaikka valtakunnalliset palveluntuottajat olivat saaneet oman erityisasemansa suunnittelun kokonaisuudessa.

Suunnittelua kevennettiin poistamalla vuosi vuodelta lääninhallituksen vahvistettavaksi tulevia asioita ja jättämällä niitä koskeva päätöksenteko kunnille. Se ei kuitenkaan sanottavasti häirinnyt byrokratiakritiikkiä, jonka esimerkit usein olivat entisestä elämästä. Suositun ilmaisun mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon talo oli saatu valmiiksi eikä siellä tarvittu valtion satraappeja.

Painavimpia moitteita 1980-luvun lopulle tultaessa oli se, että kustannusperusteinen valtionosuus ruokkii liiallista menojen kasvua. Kritiikkiin oli aihe-

ta siltä osin, että kunnat mitä ilmeisimmin tekivät ylimitoitettuja suunnitelmia saadakseen toivomansa määrän virkoja ja rakentamisrahoja. Kustan-nusperusteisuus ei myöskään kannustanut taloudellisuuteen, koska säästöt pienensivät valtionosuutta samassa suhteessa. Suuri osa järjestelmäkriitikoista oli kuitenkin tosiasioiden kiertä-mistä, koska valtio olisi voinut niin halutessaan lopettaa henkilöstön määrän kas-vattamisen ja vähäisin lainsäädännön muutoksin siirtyä tarvittaessa miinuskasvuun.

Paine laskennalliseen, taloudellisuuteen kannustavaan valtionosuuteen kasvoi ai-kaisempien intressipiirien ulkopuolelta sitä mukaa kun työvoimapulan uhka lisään-tyi. Kerrottiin toinen toistaan kauhistuttavampia esimerkkejä siitä, kuinka kunta-sektori syö koko työvoiman kasvun ja kuinka vähitellen kaikki ovat kunnan palve-luksessa. Tälle menolle piti tehdä loppu. Siihen ei vähä riittänyt. Niinpä toistakym-mentä vuotta kestäneen yhtäjaksoisen talouskasvun päättymisen kynnyksellä pää-tettiin uudistaa valtionosuutta tavalla, joka tulisi hillitsemään kuntatalouden ylimitoitettua kasvua.

Valmistelevat toimenpiteet veivät aikansa. Uuteen laskennalliseen valtionosuus-järjestelmään siirryttiin keskellä syvintä lamaa, 1993. Samalla loppui kuntien suun-nitelmien lähettäminen valtion viranomaisille. Poikkeuksena olivat perusta-mishankkeet, joihin edelleen myönnettiin korvamerkittyä valtionosuutta.

Siinä vaiheessa kunnat olivat ymmärtäneet aloittaa rajut saneeraustoimet ilman uudistustakin. Kuntien tilannetta pahensi se, että 1990, laman ollessa jo todelli-suutta, oli kuntasektori tehnyt runsaskätisen palkkaratkaisun terveydenhuollossa, jotta se kykenisi turvaamaan itselleen työvoiman. Korotukset toteutuivat 1991, jolloin ongelmana ei ollut työvoiman niukkuus, vaan jyrkästi kasvava työttömyys.

On mahdotonta antaa oikeaa vastausta kysymykseen, kuinka olisi käynyt, jos lamaan olisi ajaututtu valtionosuutta uudistamatta. Kyynisesti voi sanoa, että vaika uudistuksella pyrittiin jarruttamaan nopeaa kasvua, se soveltui myös lama-lääkkeeksi, leikkausten apuvälineeksi. Uusi järjestelmä teki valtionosuuksien kar-sinnat hallinnollisesti ja poliittisesti helpommaksi. Kunnan puolestaan ei tarvinnut selitellä valtiolle, mistä se säästi. Säästöjen kunnallistaloudellinen hyöty kasvoi, kos-ka valtionosuuden suuruus ei riippunut kunnan menoista. Suunnitteluprosessin purkauduttua valtion ei leikkaus- ja säästökierroksen jälkeen tarvinnut ottaa kantaa toiminnalliseen lopputulokseen.

Jälkeen päin on tietysti helppo jossitella ja viisastella. Mutta ehkä olisi ollut jär-kevää siirtää uudistuksen voimaan tuloa muutamalla vuodella ja suunnata valtion-osuus korostuneesti toteutuneisiin palkkakustannuksiin. Äkkijarrutus myös julki-sella sektorilla pahensi työttömyyttä entisestään. Mutta kun suuri uudistus oli käyn-nistetty, muut eväät oli syöty loppuun. Ja olihan sen jälkeen hallinnollisesti entistä helpompi muutella valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa.

Vuosituhanen viimeisenä vuonna tehtiin suunnittelu- ja valtionosuus-järjestelmään muutoksia, joiden vaikutus nähdään lähivuosina. Ensiksikin luovut-tiin vuosittaisesta valtakunnallisesta suunnitelmasta ja laadittiin eduskuntavaalien

jälkeen ensimmäinen sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma koko hallituskaudelle. Tämä valtioneuvoston hyväksymä asiakirja on tavallaan tarkennettu hallitusohjelma. Sen toimeenpanoon käytetään seuraavat vajaa neljä vuotta. Toiseksi perustamishankkeisiin tarkoitettun määrärahan käyttömahdollisuus laajenee asteittain ja valtio voi tukea taloudellisesti informaatio-ohjaustaan.

Kokonaisuutena voi suunnittelujärjestelmästä sanoa, että vähemmilläkin suunnitteluasiakirjoilla olisi päästy samaan tulokseen, paikoitellen parempaan. Olemme aina – nytkin – oman aikamme ajatusten vankeja. Mutta olen myös varma siitä, että suunnittelu kaikessa raskaudessaan kavensi alueellista eriarvoisuutta, ohjasi yhä laajempaan toiminnalliseen yhteistyöhön ja opetti ymmärtämään, että tuloksen tekemiseen tarvitaan suurten toiminnallisten prosessien hallitsemista. Keskitetyn ohjauksen vaikutusta on luultavasti usein liioiteltu. Vaikka terveydenhuollon verkosto on nyt kattavampi ja alueelliset erot tästä syystä pienemmät kuin 30 vuotta sitten, suunnittelu ei poistanut kuntien välisiä eroja. Syynä oli ennen muuta se, että kuntien oma halukkuus laajentaa palveluja oli sittenkin ratkaisevassa osassa eikä keskushallinnon ohjaus.

Hyvinvointivaltiosta hyvinvointikuntaan

Hyvinvointivaltio sai ensimmäiset lommot kylkeensä jo 1970-luvulla, kun öljyn hinnan nousu pysähdytti läntisen maailman talouden kasvun. Kritiikki kohdistui valtion kasvaneeseen sääntelyyn ja kohoaviin sosiaalimenoihin. Hyvinvoinnin turvaamiseksi alettiin kaivata järjestöjä, omatoimisuutta ja säästäväisyyttä – vanhoja hyveitä niin sanoaksemme.

Talous lähti kasvuun, mutta jotain oli opittu. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä uudistettaessa avattiin kerta kerralta uusia toiminnallisia vaihtoehtoja. Vähitellen päädyttiin siihen, että kunnan tehtäväksi tuli palvelujen järjestäminen, ei tuottaminen. Kunnan ei tarvinnut tehdä kaikkea itse, päinvastoin se voi hankkia palvelut haluamastaan paikasta.

Säädösten katsottiin kuitenkin edelleen rajoittavan liiaksi kunnan toimintavapautta. Puhuttiin valtion komentotaloudesta. Säädöstulvan silmätikuiksi tulivat keskusvirastot. Eikä aivan aiheetta. Monet niiden määräyksistä olivat ehtineet asiallisesti vanhentua eikä kaikkien voimassa olostakaan ollut täyttä varmuutta. Valtakunnalliseen suunnitelmaan virastot kirjoittivat vuosi vuodelta uusia toivomuksia ennen kuin vanhojen toteutumisesta oli tietoa. Usko virastojen uudistumiseen oli mennyt niin, että puolustavatkin puheenvuorot kääntyivät yleensä niitä vastaan. Liikkumatilan raivaamiseksi ”joustaville paikallisille ratkaisuille” keskusvirastot poistuivat normeineen joukostamme samalla junalla, jolla valtiosuus uudistus tuli.

Niinpä 90-luvun alussa oli opillisesti siirrytty hyvinvointivaltiosta hyvinvointikuntaan. Kunta voi nyt päättää lääkärin määrästä, hoidon järjestämisestä, sosiaali-

työn sisällöstä, lähetekäytännöstä ja niin edelleen. Toisin sanoen kunta voi päättää toiminnan mitoituksista ja sisällöstä lähes kaikilta osiltaan haluamallaan tavalla.

Oliko tämä edistysaskel? Mitä ilmeisimmin oli aika purkaa vanhoja säännöksiä ja lisätä kuntien välitöntä vastuuta. Se on virittänyt luovuutta ja kannustanut etsimään paremmin todellisiin oloihin sopivia ratkaisuja. Aito vastuu on selkeämpi kun toimintavapaudet ovat suuremmat. Valtion ohjauksen tarvetta vähentää se, että henkilökunta on pääosin hyvin koulutettua ja kunnat vertailevat tietoisesti toimiansa tehokkuutta. Kehityksen suunta on ollut oikea. Rakenteellisten ratkaisujen tultua tehdyiksi oli keskitettyä päätöksentekoa syytä purkaa. Mutta tosiasia on, että monelta osin valtion komentotalous on vaihtunut kuntien komentotaloudeksi, jossa asiakas edelleen saa, mitä hyväksi nähdään armollisesti antaa.

Asiakas kysyy oikeuksiaan

Ongelmatonta päätöksenteon hajauttaminen ei ole ollut. Aikanaan olisi pitänyt täsmällisemmin analysoida, mitä tulisi hajauttaa ja mitä ei. Tasa-arvon ja turvallisuuden takaaminen edellyttää myös keskittämistä. Niitä ei voida kuitata sanomalla, että jokainen kunta saa sellaiset päättäjät kuin on ansainnut. Elämme kuitenkin samassa maassa, jota koskevat samat lait.

Tuskin voidaan ajatella, että sallisimme kunnan enemmistö päätöksellä juoksuttavan terveydelle vaarallista vettä vesijohtoverkossaan täysin tietoisena aiheuttamastaan vaarasta. Voimmeko ajatella, että hoitoon pääsyn nopeus tai hoidon turvallisuus on maan eri osissa olennaisesti erilainen? Ilmeisesti voimme, koska niin tapahtuu ja se on yleisesti tiedossa. Mutta onko se oikein tai lain hengen mukaista? Pitäisikö päätöksentekoa keskittää uudelleen?

Sosiaali- ja terveydenhuollosta löytyy monia asioita, joita ei kannata keksiä joka kunnassa erikseen. Tästä ovat esimerkkinä ”käypä hoito” – suositukset, joita asiantuntijat laativat tautikohtaisiksi hoito-ohjeiksi parhaan käytettävissä olevan tiedon pohjalta. Suositukset ovat lyhyitä ja standardoituja, perehtyminen käy nopeasti ja määrävälein ne uusitaan. Niiden taustalla on laajaa kansainvälinen yhteistyö, joka varmistaa tietojen asianmukaisuuden ja sen että suomalaiset saavat hoidon parhaan kansainvälisen tietämyksen perusteella. En ole kuullut kenenkään vaativan, että jokaisen kunnan pitäisi itse saada kehittää itselleen käypä hoito- suositukset.

Toinen esimerkki kuntien ja valtion yhteisistä intresseistä on ”Terveydenhuolto 2000-luvulle” -hanke. Ministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteisesti valitsemat selvitysmiehet laativat noin 60 terveydenhuollon järjestämistä koskevaa suositusta. Ne tiivistettiin yhteisesti hieman suppeampaan joukkoon ja perustettiin viidelle suuralueelle yhteistoimintaryhmät huolehtimaan suositusten toteuttamisesta. Neuvottelemalla päästiin valtion ja kuntasektorin kanssa sopimukseen yhteisistä linjauksista ja toimintamallista.

Keskittämiseen on syytä mennä, jos tarkoitus on tehdä rakennemuutos, johon kuntia ei voida muutoin kannustaa. Esimerkkinä voidaan tarkastella uutta tietotekniikkaa. Siitä saadaan todellista tehoa irti vain toimintamuotoja muuttamalla ja varmistamalla kitkaton tiedonsiirto yli kuntarajojen. Nämä muutostarpeet ovat osittain rakenteellisia. Toimintojen järkevä yhteensovittaminen edellyttää kunnilta ja sairaanhoitopiireiltä tietyiltä osin yhdenmukaisia päätöksiä. Siihenkin saattaa löytyä muita keinoja kuin päätöksenteon keskittäminen. Jos valtionhallinnon käytössä on porkkanoita, keskitettyä keppiä tarvitaan harvoin.

Valtionosuusjärjestelmää ollaan itse asiassa kehittämässä tähän suuntaan. Aikaisemmin vain rakentamiseen ja laiteinvestointeihin tarkoitettua erityisrahoitusta voidaan tulevaisuudessa käyttää toiminnallisiin uudistuksiin, täydennyskoulutus ja uusiin tehtäviin perehdyttäminen mukaan lukien. Tavoitteena on erityisesti sellaisten uudistusten nopeuttaminen, jotka parantavat ihmisten edellytyksiä itsenäiseen elämään, lisäävät toimintakykyisten vuosien määrää ja vähentävät raskaan laitoshoidon tarvetta. Tällaisen innovatiivisen uudistustyön tuskin voi kuvitella etenevän keskitetyllä komennolla. Sen pontimina on hyvien käytäntöjen ja vertailukohtien levittäminen.

Paluuta keskitettyyn, kaavamaisesti toteutettuun päätöksentekoon on syytä yleisemminkin varoa. Sen sijaan selviin epäkohtiin on puututtava nopeasti ja keskitetysti. Sitä varten tarvitaan suositusluonteisia normeja, joita voidaan joustavasti käyttää apuna yksittäistapausta arvioitaessa. Näiden suositusten pääasiallinen tarkoitus ei kuitenkaan ole olla miniminormeja, jonka alapuolelle painuminen edustaa jo hylättävää käytäntöä. Päinvastoin niiden tulee edustaa sellaista yleisesti hyväksyttävää tasoa, jota asiakas voi yleensä kohtuudella edellyttää.

Kysymys ei ole sen kummemmasta kuin nykyisin käytettyjen kirjaviiden ja hoitopaikasta ja ammattihenkilöstä toiseen vaihtelevien kriteerien yhdenmukaistamisesta. Näin saadaan pohjatieto, josta vähäinen puoleen tai toiseen poikkeaminen on mahdollista ilman, että voidaan puhua yli- tai alihoidosta. Joskus tuntuvakin poikkeama on perusteltavissa. Tapaukset ovat yksilöllisiä ja edellyttävät yksilöllistä harkintaa. Miksi tällainen suositusnormisto tuntuu kuitenkin etenevän kovin tahmeasti.

Kokonaan ei voi välttyä ajatukselta, että julkinen suositusnormisto, joka olisi kaikkien ulottuvilla, koetaan epämiellyttäväksi. Suosituskin sitoo käsiä ja sidotuin käsin ei ole mukavaa elää. Kunnan talous joustaisi tämän jälkeen herkemmin hoidon tarpeen mukaan eikä päinvastoin. Valtion taloudesta vastaavat eivät voisi loputtomiin sulkea silmiään suositusten ja todellisuuden välisestä ristiriidalta. Ammattihenkilöille ei jäisi yhtä paljon selittelyn varaa. Valvontaviranomaiset joutuisivat tosipaikan eteen ja oikeuslaitos saisi hankalia valituksia. Toivottavasti olen kuitenkin väärässä ja asia vain on vaikea.

Lopuksi

Uskon, että kansainvälistyminen muuttaa myös sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakenttää. Syitä on useitakin. Vertailut lisääntyvät ja toimintatapoja on osattava arvioida ja perustella entistä huolellisemmin. Työvoiman ja palvelujen liikkuvuus EU:n sisällä murtaa kansallisia rajoja ja pakottaa ottamaan huomioon olot muissa maissa. Tavat muuttuvat ja asiakkaat tulevat vaatimaan selviä vastauksia kysymykseen, mitä veromarkkojen vastineeksi saadaan. Kuntalaiset eivät tyydy epämääräisiin tavoitteisiin ja puheisiin kunnan talouden vaikeuksista tai karkeisiin volyymitietoihin. He haluavat tietää, millaisia ovat yksilölliset hoitokriteerit. Valtion ja kuntien on yhdessä otettava tämä haaste vastaan. Niiden on huolehdittava siitä, että kunnalla on käytettävissään kelvolliset palvelukriteerit, sillä on taloudelliset edellytykset järjestää palvelut ja että toiminta on myös tehokkaasti ja taloudellisesti hoidettu. Hoitotarvetta ja sitä vastaavia rahoitustunnuslukuja on kehitettävä siten, että velvollisuudet ja mahdollisuudet ovat tasapainossa.

Saattaa olla, että idealismikin nostaa taas päätään. Kenties komentotalouden ja markkinatalouden väliin syntyy halua korostaa aitoa yhteisöllisyyttä. Ehkä todellinen vapaaehtoisuus löytää uusia kanavia. On mahdollista, että omavastuu ja yhteisvastuu saavat persoonallisemmat piirteet: Omavastuu itsekkyydestä ja yhteisvastuu pakosta vapautuneet kasvot. Se on mahdollista, vaikka se nyt näyttää epätodennäköiseltä.

Ei kuitenkaan kannata tuijottaa silmiään sokeiksi juuri tämän päivän realiteetteihin. Se mikä näytti epätodennäköiseltä kymmenen vuotta sitten kuten ennätysyvä lama, toteutui ja se mikä oli epätodennäköistä 20 vuotta sitten kuten kulkutautien uusi tuleminen, on toteutunut. 1970-luvulla keskitetty ohjaus näytti ikuiselta, 15 vuotta myöhemmin taas kuntakeskeisyys. Nykytilaa on aina vaikea arvioida informaatiotulvan keskellä – vielä vaikeampi ennustaa tulevia kehityslinjoja. Näillä varauksilla voi väittää, että olemme astuneet asiakaskeskeisyyden aikaan. Ja saattaa olla, että jonain päivänä inhimillisyys koetaan arvokkaana asiana.

SEKTORIKOHTAINEN OHJAUS JA NEUVOTTELUJÄRJESTELMÄT OPETUSTOIMESSA – KATSAUS JÄRJESTELMÄN KEHITYSHISTORIAAN

Simo Juva, johtaja, opetusministeriö

Valtion ja kuntien suhteet opetustoimen alueella ovat yhtä vanhat kuin nykyaikainen kunnallishallinto ja koulutoimi. Molemmat liittyvät ”modernin Suomen” syntyyn 1800-luvun loppupuolella. Kummankin tausta on kirkollinen. Nykyaikainen kunnallishallinto luotiin seurakuntahallinnon pohjalta ja toisaalta kansakoululaitos ja oppikoululaitos perustettiin siirtämällä koulut kirkolta maallisille viranomaisille.

Kunnallishallinto = kansakoulu

Kansakoulujen antaminen uusien kuntien tehtäväksi oli toimenpide, josta johtaa suora linja kuntavetoiseen hyvinvointipolitiikkaan 1900-luvun loppupuolella. Monet kirjoittajat ovat olleet valmiita laittamaan lähes yhtäläisyysmerkin kansakoulun ja kunnallishallinnon välille. Kummallakin oli myös keskeinen merkitys Suomi-valtiokokonaisuuden ja itsenäisen Suomen synnyssä.

Kansakoulu oli alusta saakka esimerkki lakisäätötoimialan, eli erityisen tehtävän alueesta. Valtio jakeli ohjeita, eri vuosikymmeninä yleisempiä tai tarkempia, ja kunnat toteuttivat koulutointia parhaansa mukaan. Rahoituksesta riideltiin alusta saakka.

Varsinkin kaupungit toteuttivat kansakoulutointiaan varsin itsenäisesti aina 50-luvulle saakka. Ohjaus kiristyi oikeastaan vasta vuoden 1957 kansakoululain pohjalta. Ohjauksen vähäisyyteen syynä oli myös valtion vähäinen taloudellinen panostus. Niin sanotut vanhat kaupungit saivat esimerkiksi sotien jälkeen kansakoulu-

toimeensa valtionapua alle 5 % käyttömenoista, eikä ollenkaan rakentamiseen. Maaseudulla tilanne oli hieman parempi.

Hyvinvointiprojekti ja neuvotteluyhteiskunta

Nykyaikaisen valtionosuusjärjestelmän elementit – kantokykyluokitus, pyrkimys aineellisten perusteiden yhtenäistämiseen ja yksinkertaistamiseen sekä kuntamuotojen samanlainen kohtelu – suunniteltiin pääasiassa 1960-luvulla ja ne alkoivat tulla käytännöksi 1970-luvulla. Siis samaan aikaan kuin nykyaikaista hyvinvointiyhteiskuntaa Suomessa rakennettiin. Tämäkään ei ole sattuma.

Peruskoulu-uudistuksen myötä syntyy myös koulutoimeen nykyaikainen neuvottelukulttuuri. Toki Maalaiskuntien liitto ja Kaupunkiliitto olivat pitäneet esillä paljonkin koulutoimen rahoituskysymyksiä. Mutta peruskoulu-uudistuksen myötä syntyi se maailma, jossa nyt elämme. Kuntiin perustettiin erillinen kouluhallinto koulutoimenjohtajineen ja muine ammatillisine virkamiehineen. Kuntien keskusjärjestöihin palkattiin erityisesti koulutoimeen erikoistunutta henkilöstöä. Opetusministeriö oli alusta saakka keskeisesti mukana valtion ja kuntien neuvottelujärjestelmän synnyssä uudessa kunnallistalouden neuvottelukunnassa ja niin edelleen.

Haluaisin myös tiivistää 1960-luvun lopulta alkavan kahden vuosikymmen aikakauden eräisiin henkilöihin. Ensimmäisenä on mainittava – sekä ajallisesti pitkän että sisällöllisesti merkittävän panoksensa johdosta – kunnallisiiton pitkäaikainen koulupäällikkö Esko Toivonen. Hänen rinnalleen nousee muu joukko: opetusministeriön Jukka Sarjala, opettajajärjestön Aslak Lindström ja rehtorijärjestön äskettäin edesmennyt pitkäaikainen puheenjohtaja Antero Penttilä. Kun lisätään vielä kouluhallituksen pitkäaikainen pääjohtaja Erkki Aho ja hänen ”valtionosuuspäällikkönsä” Erkki Kähkönen, on koossa se joukko, joka neuvotteli useimmat koulutoimen valtio-kunta -asiat 1970- ja 1980-luvuilla.

Korvaavat koulut, tasokurssit ja tuntikehys

Mistä asioista peistä väännettiin? Keskeisiä neuvottelukysymyksiä oli peruskoulun suunnittelu ja toimeenpano, öljykriisin aiheuttama v. 1975 säästöpäätös, peruskoulun rehtoriratkaisu sekä niin sanotun tuntikehysjärjestelmän luominen, jolla 1980-luvun alussa koululakien uudistamisen yhteydessä ratkaistiin sekä peruskoulun yläasteen eriyttämiskysymys että koulutoimen resurssien kohtuullinen lisääminen.

Sekä ns. järjestelyasiakirjamenettelyn yhteydessä että erikseen laadittiin joinakin vuosina suosituksia kuntien koulumenojen kehityksestä. Ongelma näissä menettelyissä oli sama kuin muillakin hallinnonaloilla. Toisaalta kuntien keskusjärjestöillä ei ollut valtaa saada kunnat toimimaan sopimukseen mukaan,

toisaalta hallitukset saattoivat yleisen talouspolitiikan edun nimessä livetä sopimuksesta. Kolmas ongelma oli yhteisen tietopohjan saaminen siitä, miten itse asiassa oli käynyt

Käytännön neuvottelutoiminta oli muistini mukaan paljon vilkkaampaa ”ennen vanhaan”. Kun samaan aikaan oli menossa useampikin komitea tai työryhmä ja näiden lisäksi etujärjestöjen edustajat istuivat kunnallistalouden neuvottelukunnan jaostoissa ja silloin vielä toiminnassa olleessa kouluasiain neuvostossa, voi sanoa, että valtio-kunta -suhdetta hoidettiin huomattavasti tiheämmillä tapaamisilla kuin 1990-luvulla.

Toisaalta täytyy tasapainottavana tekijänä muistaa 1960- ja 1970-lukujen vahva poliittisuus. Samalla kun edellä mainittu ”korporatiivinen päätöksentekomalli” marssi suomalaisen yhteiskuntapolitiikkaan, kärjistyivät myös poliittiset vastakohtat koulupolitiikassa. Näistä saa erinomaisen kuvan esimerkiksi pääjohtaja Erkki Ahon muistelmista, rehtori Jouko Teperin osuudesta yksityiskoulujen historiikissa tai ylijohtaja Aslak Lindströmin artikkelissa kirjassa ”Toteuttaako peruskoulu tasa-arvoa” (opetushallitus/96).

Esimerkkeinä tilanteiden kärjistymisestä kannattaa mainita muistikuva, että erään pohjoisen kaupungin tehtaan työläiset olivat lakossa paikallisen oppikoulun kunnallistamisen puolesta.

Ja toinen muistikuva: 1980 -luvun alkupuolen opettajalakon aikaan lakkolaisten iskuryhmä kerääntyi Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ulkopuolelle huutamaan iskulauseita ”Kaarina ja Erkki, taantumuksen merkki”. Tällä haluttiin osoittaa, että todelliset vastustajat olivat valtion rahanyörejä vahtivat opetusministeri Suonio ja pääjohtaja Aho, eikä suinkaan kunnallinen työnantaja. Opettajajärjestön kannalta tämä viipalointitaktiikka osoittautui itse asiassa erittäin menestykselliseksi.

Luonnehtisin siis 1970- ja 1980-lukujen yhteistyötä suhteellisen avoimen puoluepolitiikan sävyttämäksi korporatiiviseksi toiminnaksi.

1990-luku: norminpurku, Hiltusen malli ja ammattikorkeakoulut

Uusi kausi valtion ja kuntasektorin suhteessa opetustoimessa alkaa 1980-luvun lopulla, kun käynnistyvät suuret projektit normien purkamiseksi, lupa- ja alistusmenettelyiden poistamiseksi, valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi ja ammattikorkeakoulu-uudistukseksi.

Norminpurku sai pian vapaakuntakokeilun muodon, ja siinä opetusministeriön ja kuntien keskusjärjestöjen yhteistyö ja yksituumaisuus oli varsin hyvä. Tuloksiakin saatiin varsin nopeasti, koululainsäädäntöä purettiin jo ennen 1990-luvun loppua suurta koululakiuudistusta.

Sen sijaan valtionosuusuudistuksessa kuntasektori ja opetusministeriö ajautuivat törmäyskurssille. Selvitysmies Teemu Hiltusen esittämän uudismallin mukaan

myös opetustoimeen olisi sovellettu yleistä asukaskohtaista valtionosuusmallia. Tätä vastaan opetusministeriö asettui silloisen ministeri Taxellin johdolla. Puolustus-taistelu oli menestyksellinen, ja vuoden 1993 valtionosuusuudistus toteutettiin siten, että ns. Hiltusen malli toteutettiin vain valtionosuuden yleiskatteisuuden laskennallisuuden ja yksinkertaisuuden suhteen, mutta keskeisenä suoritteena säilytettiin oppilaskohtainen, koulumuodon mukaan porrastettu yksikköhinta. Vuoden 1993 valtionosuusuudistuksen jälkeen eduskunta on jo kolmeen kertaan vahvistanut tämän valtionosuusmallin eri lakiprojektien yhteydessä. Siitä huolimatta ”mallikeskustelu” näyttää hiertävän opetushallinnon ja kuntasektorin välejä. Opetusministeriön käsityksen mukaan yksikköhintajärjestelmään liittyy oleellisesti oppilaiden vapaa hakeutuminen sekä toisaalta valtionosuuden myöntäminen ja maksaminen suoraan toiminnan järjestäjälle.

Ammattikorkeakoulu-uudistus toi kunnallisen koulutoimen kenttään uuden elementin, kun pääasiassa kaupunkien ja kuntayhtymien opistoasteen oppilaitosten pohjalta luotiin uusi ammattikorkeakoulujärjestelmä. Opetusministeriön pyrkimyksenä on ollut hyödyntää joustavasti kunnallisen koulutoimen ohjaus- ja rahoitusmekanismeja, mutta samalla tuoda mukaan yliopistolaitoksesta tuttuja sisäisen autonomian, tulossopimisen ja tuloksellisuusrahoituksen elementtejä. Opetusministeriön näkökulmasta tulos on tällä hetkellä varsin tasapainoinen.

1990-luvun lopun suuri koulupoliittinen hanke oli koulutusta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus. Kuntasektori oli valmistelussa keskeisesti mukana ja lopputulos – koulutuksen järjestäjän itsenäisyyden voimakas lisääntyminen – sopi kuntasektorille hyvin.

Tulevaisuuden haasteet

Koulutoimen alueella valtion keskeiset ohjauskeinot voidaan jakaa neljään ryhmään: normit, rahoitus, opetussuunnitelma ja arviointi. Näitä elementtejä on joskus kutsuttu hajautetun koulutuspolitiikan kulmakiviksi. Kielikuvan tarkoituksena on luonnehtia itsenäistä kunnallista koulua, jonka tukena seisovat valtion neljä ohjaustoimintaa. Ohjauksen ei tarvitse olla määrältään leveää, jos se on tukevaa ja vaikuttavaa.

Kulmakiviä tarkasteltaessa voidaan todeta, että valtion ja kuntien suhteet opetustoimessa ovat keskittyneet ennen kaikkea rahoitukseen. Tämä on ollut pysyvä keskustelunaihe jo toistasataa vuotta. Toiseksi tärkeimpänä alueena on ollut toiminnallinen lainsäädäntö ja siihen liittyvä ohjaus- ja tarkastusjärjestelmä. Ohjauksen osalta tiukimmin keskitetyt ajat sijoittuvat kansakoululaitoksen loppuaikoihin ja peruskoulujärjestelmän rakentamiseen aikaan – 1950-luvun lopulta 1980-luvun alkuun. Opetussuunnitelmakysymykset eivät koskaan ole olleet keskeisiä asioita valtion ja kuntien neuvottelujärjestelmässä. Käytännössä toki kouluhallitus, ja sen

seuraaja opetushallitus on tehnyt opetussuunnitelman kehittämistyötä yhteistyössä yliopistojen, opettajajärjestöjen ja käytännön koulun kehittäjien kanssa, kuitenkin enemmän rehtorien ja opettajien kuin kunnan kouluhallintovirkamiesten ja kuntien keskusjärjestöjen kanssa.

Nousevana yhteistyöalueena on nähtävä arviointi. Sitä mukaan kun hallinto muuttuu panos ja prosessiohjauksesta jälkikäteisarvioinnin suuntaan, nousee myös arvioinnin merkitys valtio-kunta -suhteessa keskeiseksi. Tästä on jo selviä esimerkkejä viime vuosilta. Rahoitusjärjestelmää koskevien mielipide-erojen rinnalle on noussut vahvasti keskustelu siitä, kuka saa tai osaa arvioida koulutoimen tuloksellisuutta ja tehokkuutta. Arvioinnin alueella ei myöskään ole sellaisia vakiintuneita toimielimiä ja neuvottelumekanismeja kuin rahoituksen ja toimintalainsäädännön puolella. Arvelenkin, että juuri tällä kentällä tullaan näkemään kiintoisimmat kamppailut opetustoimen hegemoniasta lähivuosien Suomessa.

KOULUTUSPALVELUT JA NIIDEN RAHOITUS – SEKTORIKOHTAISEN OHJAUKSEN KOKONAISKUVA

Arto Sulonen, lainsäädäntöneuvos, opetusministeriö

Kuntien ohjauksesta koulutuksessa

Simo Juva on edellä kuvannut valtion ja kuntien välistä ohjausjärjestelmää sekä neuvottelumenettelyä lähinnä historiallisesta näkökulmasta. Tarkastelen seuraavassa ohjausjärjestelmän nykytilaa normatiivisesta näkökulmasta.

Valtion ja kuntien välinen ohjaussuhde on aina tulkintakysymys. Tämä sisältää tulkinnan myös demokratiasta siinä mielessä, millä tasolla (valtio-kunta) demokraattinen päätöksenteko kussakin asiassa tapahtuu. Toisaalta ohjausjärjestelmän kautta ratkaistaan myös asiantuntijahallinnon rooli päätöksenteossa. Keskusvirastojen norminanto-oikeuksien purkamista 1980-luvun jälkipuoliskolla perusteltiin nimenomaan demokratiavajeargumenteilla.

Kuten Simo Juva on edellä todennut, ovat opetustoimen keskeiset ohjauskeinot tänä päivänä lainsäädäntö eli normiohjaus (lait ja asetukset), opetussuunnitelma- ja tutkintojärjestelmä, rahoitusjärjestelmä sekä lakiin perustuva velvollisuus arvioida koulutuksen tavoitteiden toteutumista eli arviointijärjestelmä. Normiohjauksesta on tässä yhteydestä syytä erikseen mainita asetuksella säädettyt opettajien kelpoisuusvaatimukset, jotka on nähty yhtenä keskeisimmistä opetuksen laadun takeista. Myös valtakunnallinen opetussuunnitelma- ja tutkintojärjestelmä on normiohjausta siinä mielessä, että kunnat ovat paikallisia opetussuunnitelmia laatiessaan ja koulutusta järjestäessään velvolliset noudattamaan opetushallituksen vahvistamia opetussuunnitelman tai tutkinnon perusteita. Opetustoimen ohjausjärjestelmälle onkin ominaista, että keskusvirastona toimivalla opetushallituksella on opetussuunnitelman ja tutkintojen perusteiden kautta merkittävää ohjausvaltaa suhteessa kuntiin ja muihin koulutuksen järjestäjiin.

Edellä mainittujen lisäksi koulutusta ohjataan keskeisesti koulutuksen järjestämisluvilla, jotka oikeuttavat kunnan tai muun koulutuksen järjestäjän antamaan perusopetuksen jälkeistä koulutusta. Koulutuksen järjestämisluvasta päättää opetusministeriö (ammattikorkeakoulun toimiluvasta kuitenkin valtioneuvoston yleisistunto). Esimerkiksi ammatillisen koulutuksen osalta mainittu lupa sisältää tarpeelliset määräykset koulutusasteista, koulutusaloista, tutkinnoista, opetuskielistä, kunnista, joissa koulutusta voidaan järjestää, opiskelijamääristä, erityisistä koulutustehtävistä ja koulutuksen järjestämismuodosta (lähi-, etä- ja monimuoto-opetus sekä oppisopimuskoulutus).

Edellä mainittujen ohjausjärjestelmien keskinäisten suhteiden kehitystä 1980-luvun puolivälistä voi lyhyesti kuvata siten, että lakiin ja asetukseen sisältyvät kuntia sitovat opetustointia koskevat erityissäännökset ovat vähentyneet, opetus-suunnitelmajärjestelmässä kuntien oma päätösvalta on lisääntynyt ja rahoitusjärjestelmän ohjausvaikutus suhteessa kuntiin on heikentynyt.

Koulutuksen sääntelyjärjestelmän kehitystä voi kuvata myös siten, että pirstaleisesta koulutuksen eri sektoreiden itsenäisiin sääntely- ja ohjausjärjestelmiin perustuvasta sääntelykulttuurista on tultu yhtenäisempään koko opetustoimen hallinnon käsittävään sääntely- ja ohjauskulttuuriin. Pisimmälle tämä kehitys on edennyt rahoitusjärjestelmässä. Opetushallinnossa on siten edetty useista erillisistä valtiokunta -suhteista kohti yhtä valtio-kunta -suhdetta. Rahoitusjärjestelmän osalta kehitys on kulkenut vuoden 1993 valtionosuusuudistuksen jälkeen edelleen kohti yhtä yhtenäistä kaikki hallinnonalat kattavaa valtio-kunta -suhdetta.

Uudesta koulutuksen lainsäädännöstä

Vuoden 1999 alusta voimaan tulleen koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä kuntien opetustoimen organisaatiota, hallintoa ja henkilöstöä koskevasta erityissääntelystä luovuttiin eräitä harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta. Kuntien opetustoimen hallinto perustuu perusopetuksen, lukion ja ammatillisen koulutuksen, taiteen perusopetuksen sekä vapaan sivistystyön osalta lähes kokonaan kuntalakiin. Henkilöstön asema määräytyy kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetun lain mukaisesti. Hallinnon osalta opetustoimen erityislainsäädännössä säädetään kuitenkin edelleenkin velvollisuudesta nimetä jokaiseen oppilaitokseen toiminnasta vastaava rehtori. Lisäksi lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessa oppilaitoksilla tulee olla opiskelijoista muodostuva oppilaskunta, jonka tehtävänä on edistää opiskelijoiden yhteistoimintaa ja koulutyötä sekä käyttää opiskelijoiden puhevaltaa koulutusta koskevassa päätöksenteossa. Henkilöstön osalta rehtorin ja opettajien kelpoisuusvaatimuksista säädetään edelleenkin asetuksella.

Organisaatiota ja hallintoa koskevien säännösten purkamiseen liittyy myös se, että koulutuksen järjestämisen menettelytavoista, prosesseista, ei enää säädetä lainsäädännössä. Kunta saa uuden koulutuslainsäädännön nojalla itsenäisesti päättää oppilaitosverkostaan, eli siitä, minkälaisissa oppilaitoksissa perusopetusta, lukio-koulutusta, ammatillista koulutusta, taiteen perusopetusta ja vapaan sivistystyön toimintaa järjestetään. Organisoitumisvapaus mahdollistaa esimerkiksi eri koulutusmuotoihin kuuluvan ja eri tutkintoihin johtavan koulutuksen järjestämisen samassa oppilaitoksessa. Niinikään kaikkea koulutusta on mahdollista järjestää kunnassa, kuntayhtymässä tai kuntien välisten sopimusten mukaisesti. Perusopetusta lukuun ottamatta myös ostopalveluiden käyttö on tietyin edellytyksin mahdollista.

Vaikka lainsäädännössä ei enää säädetä koulutusprosesseista, eivät prosessit ole kuitenkaan kokonaan jääneet valtio-kunta -suhteen ohjauksen ulkopuolelle. Uusi lainsäädäntö edellyttää koulutuksen arviointia, joka voidaan karkeasti jakaa kunnan suorittamaan itsearviointiin ja opetushallituksen vastuulla olevaan valtakunnalliseen arviointiin. Koulutuksen arviointijärjestelmässä paneudutaan myös koulutuspalveluiden tuotantoprosesseihin. Ohjausjärjestelmänä arviointi voidaan lukea yhdeksi keskeiseksi informaatio-ohjauksen muodoksi. Arviointi on uudessa koulutuslainsäädännössä selkeästi määritelty toiminnan kehittämisen instrumentiksi, eikä siihen ole liitetty hallinnollista valvontaa eikä sanktiojärjestelmää.

Vuoden 1999 alusta toteutetun koulutuksen lainsäädännön uudistuksen periaatteista ja sisällöistä vallitsi poikkeuksellisen laaja yhteisymmärrys opetusministeriön ja kuntakentän kesken. Ainoa merkittävä särö oli opetusministeriön ja Suomen Kuntaliiton eriävät näkemykset opetustoimen valtiosuusjärjestelmän perusrakenteesta, jota Kuntaliitto olisi halunnut muuttaa samassa yhteydessä nykyistä vahvemmin kuntapohjaiseksi.

Koulutuksen rahoituksesta

Vuoden 1993 alusta voimaan tullut laskennallinen valtiosuusjärjestelmä höllensi merkittävästi valtion kuntiin kohdistamaa ohjausta. Valtiosuudet tulivat myös opetustoimessa kuntien näkökulmasta lain nojalla ennalta määritellyiksi yleiskatteellisiksi korvamerkitsemättömiksi voimavaroiksi. Valtiosuus uudistuksen perusratkaisu kuitenkin poikkesi opetustoimessa olennaisesti sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäasiainministeriön hallinnonalan ratkaisuista.

Opetustoimessa rahoitusjärjestelmä rakentuu kiinteästi koulutuksen toimintaa sääntelevässä lainsäädännössä omaksutuille periaatteille, kuten opiskelijoiden vapaalle hakeutumiselle eri oppilaitoksiin, erilaisten koulutuksen järjestäjien (kunnat, kuntayhtymät, yksityiset yhteisöt ja säätiöt) yhdenvertaiselle kohtelulle ja opiskelijoiden eriytyneille koulutustarpeille (esimerkiksi erityisopetus). Opetustoimen osalta kunnilla on lakisääteinen velvollisuus järjestää ainoastaan perusopetusta. Lukio-

koulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa ja ammattikorkeakouluopinnoissa kunnat ovat yksi palveluiden tuottaja muiden joukossa. Toisin kuin valtionosuusjärjestelmän muissa osissa (asukaskohtainen valtionosuus), opetustoimen rahoitus määräytyy koulutuksen järjestäjien tarjoaminen koulutuspalveluiden laajuuden perusteella opiskelija- ja opetustuntikohtaisten yksikköhintojen mukaisina. Yksikköhinnat perustuvat toteutuneisiin valtakunnallisiin keskimääräisiin kustannuksiin ja niitä porrastetaan koulutuksen eri osa-alueilla ilmenevien merkittävien kustannuserojen perusteella. Rahoitus maksetaan suoraan palveluita tarjoaville koulutuksen järjestäjille opetuksen toteutuneen laajuuden mukaisesti. Suomen Kuntaliitto on koko järjestelmän voimassaolon voimakkaasti vaatinut valtionosuuksien kierrättämistä koulutuksen järjestäjille peruskuntien kautta.

Keskustelu opetustoimen rahoitusjärjestelmän perusrakenteesta tulee jatkumaan. Opetushallinto on nähnyt rahoitusjärjestelmän kiinteänä osana koulutuksen sääntelyjärjestelmää, jossa toiminta ja talous ovat kytköksissä toisiinsa. Rahoitusjärjestelmä tulisi nykyistä selkeämmin nähdä myös valtion käytössä olevana instrumenttina toteutettaessa Perustuslain 16 §:ssä säädettyjä sivistyksellisiä oikeuksia. Valtionhan tulee viime kädessä vastata perusoikeuksien toteutumisesta. Tähän tarkoitukseen nykyisenmallinen opetustoimen rahoitusjärjestelmä soveltuu huomattavasti paremmin kuin olemassa olevien opetustoimen palveluiden tuotantorakenteiden kannalta karkea asukaskohtainen valtionosuus. Opetustoimen rahoitusjärjestelmä palvelee hyvin myös Paavo Lipposen toiseen hallitusohjelmaan sisältyvää tavoitetta ottaa rahoituksessa huomioon kuntien erilainen palvelutarve ja -rakenne sekä kustannusrakenne. Opetustoimen rahoitusjärjestelmää tulisikin jatkossa kehittää voimassa olevien perusratkaisujen pohjalta.

Neuvottelumenettelystä

Lopuksi toteaisin muutaman sanan itse neuvottelumenettelystä. Yleisestä valtiokunta neuvottelujärjestelmästä totean vain sen, että opetusministeriö on edustettuna tässä menettelyssä. Neuvottelujärjestelmää kuvataan tarkemmin muissa tähän kirjaan sisältyvissä artikkeleissa. Lisäksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin sisältyy erityissäännös opetusministeriön velvollisuudesta neuvotella Suomen Kuntaliiton kanssa rahoituksen perusteena käytettävistä yksikköhinnoista sekä siitä, mitä tietoja on pidettävä tarpeellisina määrättäessä valtionosuuksia ja niiden laskennallisia perusteita samoin kuin siitä, miten nämä tiedot toimitetaan valtionapuviranomaiselle.

Edellä mainittujen menettelyiden lisäksi opetusministeriö kuulee erikseen Suomen Kuntaliittoa kaikista lainsäädäntötoimenpiteistä, jota voivat vaikuttaa kuntiin. Yhteistyö on käytännössä tiivistä. Valmisteluprosessiin on kuitenkin vaikuttanut valtionhallinnossa yleistynyt käytäntö, jonka mukaan ministeriön työryhmä-

työskentelynä tapahtunut lainsäädännön valmistelu on pitkälti korvannut aikaisemman komiteatyöskentelyn. Lisäksi asioita valmistellaan aikaisempaa enemmän selvitysmiestyönä ja virkatyönä ministeriön sisällä. Etujärjestöjen edustajat osallistuvat aikaisempaa vähemmän itse operatiiviseen säädösvalmistelutyöhön komiteoiden ja työryhmien jäseninä. Vaikuttaminen tapahtuu enenevässä määrin erilaisten neuvottelu- ja kuulemistilaisuuksien kautta.

HALLINNON UUDISTUSTEN VALMISTELU POHJOISMAISSA

Stefan Sjöblom, VTT, professori, Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet

Johdanto

Hallinnon kehittämistyössä 1980-luvun alku muodosti eräänlaisen taitekohdan kaikissa Pohjoismaissa. Toki julkiseen hallintoon oli kohdistunut muutosvaatimuksia ja uudistuspyrkimyksiä koko sodanjälkeisen ajan, mutta 70-luvun loppu ja 80-luvun alku merkitsi uudistuspolitiikan merkityksen voimakasta kasvua. Samalla se eriytyi ainakin jossain määrin omaksi julkisen politiikan osa-alueeksi. Uudistuspolitiikan vahvistuminen ja eriytyminen ilmenevät lähinnä kolmesta erityispiirteestä, jotka ovat olleet ainakin jossain määrin tunnusomaisia kaikille Pohjoismaille:

- Uudistuspolitiikan institutionalisoituminen. Kaikissa Pohjoismaissa tapahtui uudistuspolitiikan voimavarojen ja osaamisen keskittymistä. Syntyi uusia vastuullisia laitoksia ja toimijoita.
- Uudistuspolitiikan ohjelmallisuus ja uudistusten lukumäärän kasvu. Ohjelmallisuutta korostettiin mm hallitusten hallinnon kehittämishjelmien muodossa ja samalla uudistusten lukumäärä kasvoi.
- Uudistuspolitiikan käsitteellistyminen. Uudistuspolitiikan kielenkäyttö ja retoriikka vakiintui 1980-luvulta lähtien. Tämä on merkityksellistä sikäli, että vallitseva ”diskurssi” aina myös asettaa toiminnallisia rajoja. Suuntaus on – tietyin vivahde-eroin – kaikissa Pohjoismaissa ollut vahvasti rationalistinen.

Kysymys siitä, edustivatko uudistamispyrkimyksissä tapahtuneet muutokset hallintopoliittisia mullistuksia vai pikemminkin jatkuvuuteen perustuvaa vähittäistä muutosta, on herättänyt jossain määrin ristiriitaisia tulkintoja. Tutkimustulosten valossa jälkimmäinen tulkinta on realistisempi. 1980-luvun uudistamispyrkimykset syntyivät tarpeesta uudelleenarvioida hyvinvointivaltion organisatorista perustaa. Syyt

olivat ennen muuta taloudelliset. Selkeimmin tämä näkyi Tanskassa, missä julkisen sektorin uudistukset jo 1970-luvulla kytkettiin vahvasti menopoliittisiin tavoitteisiin. Vastaavanlainen ”kriisitietoisuus” syntyi muissa maissa vasta myöhemmin. Kaiken kaikkiaan viimeisten kahden vuosikymmenen aikana toteutetut uudistusohjelmat ovat kuitenkin selkeimmin ymmärrettävissä jo aikaisemmin tapahtuneiden uudistusten ja muutosten valossa. Murroksesta ei näin ollen voida puhua (Laegreid & Pedersen 1994).

On syytä korostaa, että yleiset yhteneväisyydet maiden välillä eivät oikeuta puhumaan erityisestä ”Pohjoismaisesta mallista” uudistamispolitiikassa. Kansalliset traditiot, valtiosäännölliset eroavaisuudet ja vaihtelevat taloudelliset edellytykset johtavat myös merkittäviin eroihin sekä uudistuspolitiikan organisatorisessa perustassa että sen sisällössä. Tämän artikkelin tarkoituksena on katsauksenomaisesti tarkastella näitä kehityspiirteitä ja varsinkin 1980-luvulta lähtien tapahtuneita muutoksia. Tarkastelun pääpaino on nimenomaan hallinnon uudistamistyön organisoinnissa. Sisällöllisiä painopisteitä on viime vuosikymmeninä tutkittu suhteellisen runsaasti sekä vertailevissa tutkimuksissa että kehittämistyön arvioinneissa (esim. Laegreid & Pedersen 1994 ja 1999, Puoskari 1996, Pollitt & al. 1997, Temmes & Kiviniemi 1997). Niitä kommentoidaan tässä esityksessä ainoastaan silloin, kun se on välttämätöntä organisatorisen kehityksen hahmottamiseksi.

Uudistamistyön hallinnolliset erityispiirteet Pohjoismaissa

Hallinnon uudistusten valmistelua tarkasteltaessa keskeisin organisatorinen kysymys liittyy valtionhallinnon linjaorganisaation ja sivuelinorganisaation (komitealaitoksen) väliseen suhteeseen. Kuten todettua on linjaorganisaation osalta tapahtunut asteittaista institutionalisoimista sikäli, että on syntynyt erityisiä hallinnon kehittämistyöstä vastuullisia virastoja ja elimiä. Samalla komitealaitos on ollut keskeinen valmisteluväline. 1980-luvulta lähtien valmistelutyö on kuitenkin vähitellen sektoroitunut, mistä syystä komitealaitoksen merkitys on varsinkin viime vuosikymmenen aikana vähentynyt. Uudistamispolitiikka on enenevässä määrin siirtynyt osaksi jokapäiväistä kehittämis- ja arviointirutiinia. Hallinnon uudistuksia on entistä enemmän valmisteltu epävirallisemmissa, eri hallinnonalojen sisäisissä työryhmissä ja selvityksissä. Linja- ja sivuelinorganisaation välinen ”harmaa vyöhyke” on laajentunut. Hallinnon uudistamistyö on – hyvässä ja pahassa – muuttunut hajanaisemmaksi. Pohjoismaisella tasolla näissäkin yleisissä kehityspiirteissä on kuitenkin selkeitä maiden välisiä eroja.

Ruotsi

Ruotsi on lähes koko sodanjälkeisen ajan ollut esimerkki hajautetusta hallinnon kehittämistyön mallista. Tehtävät ovat jakaantuneet usean, hallituksen esikunta-organisaatioon kuuluvan viraston välille (Riksrevisionsverket, Statens arbetsgivarverk, Statskontoret). Tämän ohella komitealaitoksen merkitys on ollut erittäin suuri.

1980-luku toi mukanaan useita yrityksiä kehittämispolitiikan keskittämiseksi. 1980-luvun alussa tehty aloite johti sikäläisen Civildepartementetin uudelleenperustamiseen vuonna 1983. Samassa yhteydessä hallitus julkisti ensimmäisen yhtenäisen ohjelman julkisen sektorin kehittämiseksi (Skr. 1984/85:202). Ohjelmassa korostettiin hallinnon palveluvelvoitteita suhteessa kansalaisiin. Usko jatkuvaan kasvuun perustuvaan kehittämispolitiikkaan taittui. Keskeiseksi tavoitteeksi muodostui nopean kasvun seurauksena syntyneiden ongelmien hallitseminen. Tehtävien keskittäminen yhteen organisaatioon osoittautui kuitenkin vaikeaksi. Osavastuu jäi valtiovarainministeriöön. Uudelta organisaatiolta puuttui riittävän vahva poliittinen valta-asema. Näin ollen ratkaisu jäi väliaikaiseksi. Civildepartementetin merkitys väheni dramaattisesti vuonna 1991, kun suurin osa kehittämistyöstä jälleen hajautettiin ja siirrettiin keskusvirastoille. Seuraava keskittämisyritys toteutettiin vuonna 1994, jolloin kehittämistyön organisaatio sijoitettiin valtiovarainministeriöön, mutta organisaation johto valtioneuvoston (Statsrådsberedningen) ja erityisen ”koordinointiministerin” (samordningsminister) alaisuuteen. Tämäkään ei osoittautunut onnistuneeksi ratkaisuksi. Pitkäjänteinen suunnittelutyö jäi päiväkohtaisten kysymysten varjoon. Suhteellisen nopeasti tämän uudistuksen jälkeen valtiovarainministeriön hallinto-osasto uudelleenorganisoiitiin hallintopoliittiseksi osastoksi (Förvaltningspolitiska avdelningen), jonka tueksi asetettiin erityinen hallintopoliittisten kysymysten valtiosihteerin. Vuonna 1997 mietintönsä jättänyt hallintopoliittinen toimikunta tosin näki tässä järjestelyssä riskin, että hallinnon uudistustyötä tarkastellaan yksipuolisesti talouspoliittisesta näkökulmasta (SOU 1997:57, 143). Koko 1990-luku on Ruotsissa ollut keskushallinnon uudelleenjärjestelyn aikakausi, tavoitteena hallinnon selkeyttäminen ja erityisesti liikelaitostoiminnan ja viranomaistoiminnan selkeä erottelu (Premfors 1999). Tämän seurauksena keskushallinnon viranomaisten lukumäärä väheni merkittävästi, kuitenkin ennemminkin uudelleenjärjestelyjen kuin leikkausten kautta. Näitä muutoksia tarkasteltaessa on pidettävä mielessä lähtökohdat, ts. Ruotsin keskusvirastopainotteinen, dualistinen järjestelmä. Hallintomallista johtuen keskushallinnon ohjausjärjestelmien muotoutuminen on ollut kehittämispolitiikan kestokysymys läpi vuosikymmenten. Mallista johtuva ministeriötason suhteellinen ’pienuus’ mahdollisti 1990-luvulla mittavia uudistuksia korkeimmalla hallintotasolla ja edesauttoi mahdollisesti liikelaitosmallin läpiviemistä.

Vuonna 1997 toteutettu 13 ministeriön ja hallintokonttorin yhdistäminen yhdeksi viranomaiseksi – hallituskansliaksi (Regeringskansliet) – vaikutti myös hallin-

non kehittämispolitiikan organisointiin. Uusi viranomainen muodostuu tänä päivänä pääministerin kansliasta (Statsrådsberedningen), kymmenestä ministeriöstä sekä hallinto-osastosta. Jälkimmäisellä on yleisvastuu ministeriöiden rajoja ylittävistä hallinnon kehittämiskysymyksistä. Hallituskansliassa työskentelee tänä päivänä n. 4000 henkilöä, hallinto-osastossa n. 420 henkilöä. Mainittu uudistus johti myös siihen hieman omalaatuiseen ratkaisuun, että vastuu kunnallishallinnon kehittämisestä siirrettiin oikeusministeriön alaisuuteen. 1.1.1999 lähtien valtiovarainministeriö vastaa kunnallistalouteen liittyvistä kysymyksistä. Kaiken kaikkiaan Ruotsin hallinnon kehittämispolitiikan institutionalisoitumiselle on siis ollut ominaista eräänlainen aaltoliike hajautetun ja keskitetyn ohjausmallin välillä.

Ominaista 1990-luvun kehittämispolitiikalle ovat olleet hallinnon selkeyttämissyrkimykset yhtäältä viranomaisten yhdistämisen ja toisaalta yhtiöittämisen kautta. Kehityksessä yhdistyvät Premforsin (1999) analyysin mukaan perinteinen rationaliteettikäsitelmä muodollisen organisaation merkityksestä sekä uusliberalistiset opit (yksityistäminen, yhtiöittäminen). Toisin sanoen ”vähemmän valtiota ja politiikkaa, enemmän markkinoita ja juridiikkaa” (Premfors 1999, 165). Avoimeksi jää kysymys siitä, missä määrin hallinnon kehittämispolitiikan hallinnollinen keskittäminen on myötävaikuttanut suhteellisen suoraviivaisiin muutoksiin julkishallinnossa. Miksi myös sosiaalidemokraattiset hallitukset omaksuivat niinkin vahvoja uusliberalistisia periaatteita uudistuspolitiikan johtotähdeksi? Premforsin mukaan todennäköinen vastaus on, että tietyt hallinnolliset ja professionaaliset toimijat – Statskontoret, Riksrevisionsverket ja osa valtiovarainministeriöstä – ovat kaikesta huolimatta olleet vahvoja uudistusten arkkitehteja. Toisin sanoen ne toimijat, jotka muovasivat hallinnon uudistuksia julkisen sektorin kasvun vuosikymmeninä, ovat edelleen voimakkaita taustavaikuttajia.

Norja

Norjan keskushallintomallissa painopiste poliittisesti johdettujen ministeriöiden (departement) ja suhteellisen itsenäisten keskusvirastojen (direktorat) välillä on aikojen saatossa vaihdellut. Tämä näkyy jossain määrin myös hallinnon kehittämistyön organisoinnissa. Norjassa on kuitenkin selkeästi valittu johdonmukaisempi keskittämisen tie kuin Ruotsissa. Tämä tie alkoi vuonna 1972, kun kehittämispolitiikka siirrettiin vastaperustettuun ministeriöön (Forbruger- og Administrasjonsdepartementet). Tämän alaisuuteen siirrettiin myös henkilöstöpolitiikasta ja uudistuspolitiikasta tähän mennessä vastanneet virastot (Statens Personaldirektorat) sekä Statens Rasjonaliseringsdirektorat (vuodesta 1988 Statskonsult).

Uudistuspolitiikka sai ohjelmallisia piirteitä samoihin aikoihin. Hallituksen esitys toimivallan siirtämisestä ministeriötasolta alemmille tasoille oli ensimmäinen ohjelmatyyppinen kehittämissuunnitelma. Tosin keskusvirastojen asema oli antanut

aihetta useisiin laajoihin selvityksiin jo vuosina 1945–75. Mainitun uudistuksen jälkeen ohjelmat ja kehittämiskampanjat ovat seuranneet toisiaan. Esimerkkeinä mainittakoon tuottavuuteen panostanut ”Produktivitetsskampanjen” vuodelta 1982 ja hallinnon palveluvelvoitteisiin panostanut ”Aksjon Publicum” vuodelta 1983. Ensimmäinen pitkän aikavälin kehittämissuunnitelma, jonka pyrkimyksenä oli keskittää kaikki kehittämistoimenpiteet, oli voimassa vuosina 1986–89.¹ Uusi työväenpuoluehallitus laati kuitenkin erillisen keskushallintoa koskevan ohjelman vuonna 1987.² Vuonna 1992 annettu hallituksen esitys painotti demokratia-arvojen merkitystä ja näihin päiviin asti on toimivallan siirtäminen alueelliselle ja paikalliselle tasolle ollut keskeinen kehittämisperiaate³. Samalla on kuitenkin korostettu ministeriötason poliittisen ohjauksen tehostamistoimenpiteitä.

Organisatorisessa mielessä uudistuspolitiikan keskittämissuuntaus jatkui vuonna 1990 toteutetussa uudistuksessa, jolloin Arbeids- og Administrasjonsdepartementet (vuodesta 1992 Administrasjonsdepartementet) perustettiin. Seuraava uudistus toteutettiin vuonna 1996, kun Planleggings- og samordningsdepartementet korvasi entisen organisaation. Jo vuonna 1998 oli vuorossa seuraava muutos. Silloin perustettiin Arbeids- og administrasjonsdepartementet joka myös muodostaa tällä hetkellä voimassa olevan organisaation. Ministeriö vastaa mm työmarkkinapolitiikasta, palkka- ja henkilöstöpolitiikasta, hinta- ja kilpailukysymyksistä sekä tiedotuksesta ja hallinnon uudistustoiminnasta. Uudistus-toiminnan koordinointi on keskitetty erilliseen osastoon (Avdelning for forvaltningspolitikk, AFF). Sen läheisyydessä toimii useita virastoja, joista tärkeimmät ovat Statskonsult sekä Statens informasjonstjenste. Statskonsult on keskeinen strateginen suunnitteluelin, joka vastaa myös koulutustoiminnasta. Varsinaisessa valtionhallinnon kehittämistoiminnassa työskentelee tällä hetkellä n. 220 henkilöä. Kunnallishallintoa koskevasta päätöksenteosta vastaa vuonna 1948 perustettu Kommunal- og regionaldepartementet. Tältä osin suuria muutoksia ei ole tapahtunut, olkoonkin, että ministeriön toimialue on vähitellen laajentunut.

Eroavaisuuksista huolimatta Ruotsin ja Norjan kehityksessä on yksi mielenkiintoinen yhteinen piirre. Hallinnon kehittämistyöllä on historiallisesti katsottuna ollut selkeästi itsenäinen asema suhteessa valtiovarainministeriöön ja näin ollen tehtäväalue on myös pidetty erillään talouspoliittisesta suunnittelusta ja ohjauksesta. Toteutuksen suhteen maat kuitenkin poikkeavat toisistaan. Norjassa tämä on tapahtunut erityisten hallintovirastojen perustamisen kautta. Ruotsissa ratkaisu perustui esikuntavirastojen ja komitealaitoksen suhteellisen itsenäiseen asemaan. Ruotsin osalta muutos tapahtui vasta 1990-luvulla, kun talouspoliittiset realiteetit johtivat valtiovarainministeriön aseman – ainakin väliaikaiseen – vahvistumiseen.

1. St.prp. nr 1. 1985–86, Forbruger- og administrationsdepartementet

2. ”Den nye staten”, 1987

3. St.meld. nr. 35 1991-92.

Suhteellisen runsaslukuiset muutokset Norjan hallinnon kehittämispolitiikan organisoinnissa liittyvät selkeästi hallitusten vaihdoksiin. Hallitukset alkoivat varhaisessa vaiheessa viestittää aktiivista otetta hallintopoliittisissa kysymyksissä. Analyysit norjalaisesta kehittämispolitiikasta (Christensen & Roness, 1999) vievät kuitenkin johtopäätökseen, jonka mukaan Forbruker- og administrationsdepartementetin (ja sen jälkeläisten) poliittinen ja hallinnollinen johto on ollut hyvin keskeisessä asemassa uudistusohjelmien laidinnassa ja läpiviennissä. Sitä vastoin poliittisella tasolla (Stortinget) ohjelmat ovat saaneet vähäistä huomiota osakseen. Samalla virkamieskunnan merkitys keskeisessä – myös komiteatasolla tapahtuvassa – uudistustyössä on korostunut. Kaiken kaikkiaan norjalaisia uudistuksia leimaa pragmaattisuus. Ne ovat ainakin keskushallintotasolla edustaneet pikemminkin sopeutumista tilanne- ja sektorikohtaisiin tarpeisiin kuin kansallisesta kehittämispolitiikasta johdettujen periaatteiden soveltamista (Christensen & Roness 1999). Samalla on selvää, että taloudellisilla suhdanteilla on ollut vähäisempää merkitystä uudistuspolitiikan muotoutumiselle kuin muissa Pohjoismaissa.

Tanska

Sekä Norjan että Tanskan keskushallintomallit ovat monistisia, eli ministerijohtoisia. Tanskan järjestelmä on kuitenkin muotoutunut selvästi Norjaa ministeriökeskeisemmäksi. Pääsääntöisesti keskusvirastot toimivat tänä päivänä ministeriöiden alaisuudessa. Yhtenäisestä mallista ei kuitenkaan ole kyse. Organisaatiomuoto vaihtelee ministeriöiden välillä. Periaatteessa voidaan puhua kahdesta mallista. Ensimmäisessä mallissa (Departements-/direktoratsmodellen) ministeriö muodostuu suhteellisen pienestä (departement) lainsäädäntö- ja suunnittelutoiminnasta vastaavasta yksiköstä. Muista hallintotoimista vastaavat ministeriön alaiset virastot (direktorat/styrelser). Toista ääripäätä edustaa ”yhtenäisorganisaatiomalli” (Enhetsorganisationsmodellen), jossa toiminnot keskitetään ministeriöön ilman sen alaisuudessa toimivaa virastojärjestelmää. Käytännössä useimmat ministeriöt sijoittuvat kuitenkin näiden kahden edellä kuvatun mallin välimaastoon. Vastaavasti kuin Norjassa, keskushallinnon organisointi on ollut pragmaattisluontoista ja painopiste on vaihdellut aikakaudesta toiseen (Foss-Hansen 1999). Tämä on myös vaikuttanut hallinnon kehittämispolitiikan organisointiin.

Organisaatiomallin suhteen Tanska poikkeaa useassa mielessä muista Pohjoismaista. Hallinnon kehittämistyöhön liittyvät prosessit ovat keskittyneitä, mutta samalla suhteellisen vähän säädeltyjä. Erillisiin elimiin ja virastoihin perustuvalla kehittämistyöllä on Tanskassa pitkä perinne. Vuodesta 1920 uudistustyö toteutettiin tilapäisissä lautakunnissa (naevn), vuodesta 1960 pysyvissä neuvostoissa (råd) ja vuodesta 1982 valtiovarainministeriön alaisuudessa (Administrations og Personaldepartementet). Viimeisin suuri uudistus tällä alueella toteutettiin vuonna

1994, kun Administrations- og personaldepartementet liitettiin Budgetdepartementet:iin. Tanskassa tapahtuu siis keskittymistä sikäli, että hallinnon uudistustyö kytketään määrätietoisesti menopoliittiseen suunnitteluun. Uudistuksen seurauksena valtiovarainministeriö koostuu yhdestä virastosta, jonka alaisuudessa toimii yksi keskusvirasto (Ekonomistyrrelsen). Valtiovarainministeriön osalta aiemmin mainittu yhtenäisorganisaatiomalli oli lähellä toteutumista. Ministeriön sisällä vastuu hallinnon kehittämispolitiikasta jakaantuu kahden osaston välille (14 kontor: Administrationspolitik og 15 kontor: Ekonomistyrning, personalpolitik og intern administration). Vuonna 1994 toteutettiin niin ikään kunnallishallinnon kehittämistyötä koskeva uudistus. Vastuu kunnallistalouteen liittyvistä neuvotteluista Kommunernes landsforeningenin ja hallituksen välillä siirrettiin sisäministeriöstä valtiovarainministeriöön. Ominaista Tanskan uudistuspolitiikalle on siis, että myös kunnallishallintoa koskevilla kehittämishankkeilla on vahva kytkentä valtiovarainministeriöön. Esimerkkinä voidaan mainita hiljattain valmistunut, kunnallisten palvelujen valinnanvapauden lisäämistä koskeva laaja selvitys (Friere valg på de kommunale serviceområder, 1999) joka oli valtiovarainministeriön koordinoima hanke.

Tanskan kehittämispolitiikan ”ohjelmallistumisen” ajankohta on jossain määrin tulkinnanvarainen kysymys. Norjan tapaan keskushallintomallin epävakaisuus johti useisiin laajoihin selvityksiin 1960- ja 70-luvuilla. Tavoitteena oli tällöin hallinto-toiminnan erottelu poliitikasta ja ministeriö-/keskusvirastomallin (departements-/direktoratsmodellen) vakiinnuttaminen.⁴ Suunnittelujärjestelmien kehittäminen 1970-luvulla ja 80-luvun alussa johti niin ikään useisiin selvityksiin. Viimeisin Budgetdepartementetin julkaisema selvitys vuodelta 1983⁵ oli sikäli merkittävä, että se ensimmäisen kerran toi tilannekohtaisen organisaatiokäsityksen tanskalaiseen uudistuspolitiikkaan. Aiempi kokonaisvaltainen suunnittelukäsitys muuttui täysin – tavoiteltiin räätälöityjä organisaatio- ja ohjausmuotoja (Foss-Hansen 1999, 88). Myöhemmin samana vuonna lanseerattiin laaja julkisen sektorin uudistus-ohjelma⁶, jossa markkinaohjaus, yksityistäminen ja palvelusuuntautuneisuus olivat keskeisiä teemoja. Keskeisin keino oli päätösvallan siirtäminen mm laajan talousarvio-uudistuksen kautta. Tilannekohtainen organisaatiokäsitys vakiintui valtiovarainministeriön julkaisemassa ohjelmassa ”Nyt syn på den offentlige sektor” (1993). Varsinaisia uusia kehittämislinjauksia ohjelma ei kuitenkaan sisältänyt (Foss-Hansen 1999, 89).

4. Merkittäviä olivat Administrationsutvalget (1960) sekä nk Korsbaeekutvalget (Arbeidsgruppen vidrørende centraladministrationens organisation, 1971)

5. Planredogørelse 3, Budgetdepartementet 1983

6. ”Moderniseringsprogrammet for den offentlige sektor” sittemmin ”Handlingsplan for afbureaukratisering”

Kaiken kaikkiaan hallintouudistusten täytäntöönpano on Tanskassa perustunut pikemminkin vapaaehtoisuuteen kuin pakollisuuteen. Toimintojen standardisointia on vieroksuttu. Kuten Foss-Hansen (1999,101) toteaa, Tanska ei pääsääntöisesti ole ollut suurten uudistusten maa. Tähän liittyy myös yksi Tanskan kehittämissä politiikan keskeisimpiä piirteitä; nimittäin se, että sektoriviranomaiset muotoilevat omia uudistuspoliittisia tavoitteita ja keinoja. Uudistukset saavat usein alkunsa viranomaisten sisäisistä selvityksistä.

Suomi suhteessa muihin Pohjoismaihin

Suomen hallintojärjestelmän erityispiirteitä on tuskin tässä yhteydessä tarpeen lähemmin tarkastella. Tarkoitus on lähinnä kiteyttää tärkeimmät Pohjoismaiden väliset yhtäläisyydet ja eroavaisuudet nimenomaan Suomen kehittämissä politiikan kannalta. Muutamia Suomen kehittämissä politiikan virstanpylväitä on kuitenkin syytä mainita (tästä tarkemmin Sjöblom 1994). Kehittämissä politiikan institutionalisointumisen juontaa juurensa vuodesta 1944, jolloin valtiovarainministeriöön perustettiin virastovaltuutetun vakanssi. Samana vuonna perustettiin myös valtiovarainministeriön järjestelyosasto vastaamaan hallinnon rationalisointi- ja tehostamistoimenpiteistä. Perustamisen taustalla oli kriisiajan keskitetty suunnittelunäkemyks. Osasto vakinaistettiin vuonna 1963 ja sen toimialue laajennettiin vähitellen koskemaan hallinnon kehittämistoimenpiteiden koordinoitua yleisesti ottaen. Vuonna 1987 toteutettiin kehittämistyön osittainen uudelleenorganisointi. Valtion koulutuskeskus, joka perustettiin vuonna 1971 valtiovarainministeriön alaisuuteen, muodostettiin uudelleen Valtion kehittämiskeskukseksi ja sille siirrettiin ATK- ja johtamisjärjestelmiin, henkilöstöhallintoon sekä rationalisointitoimenpiteisiin liittyviä tehtäviä. Vähitellen konsultointi muodostui keskeiseksi toiminnalliseksi osaluueksi. Samalla valtiovarainministeriön kehittämissä osaston tehtäväkenttä supistui. Kehittämissä keskuksen (vuodesta 1995, Hallinnon kehittämiskeskus, HAUS) liikelaitostumisen jälkeen vuonna 1993 VVM:n kehittämissä osaston merkitys on kuitenkin jälleen vähitellen kasvanut. Sen erityisvastuulla on ollut tuottavuus- ja tehostamistoimenpiteiden ohjaaminen sekä hallinnon organisaation- ja henkilöstörakenteen suunnittelu. Nykyisin kehittämissä osaston rooli on merkittävä erityisesti kehittämishankkeiden koordinoijana sekä uudistusten arvioinnin kehittäjänä. Siinä missä valtiovarainministeriön asema on ollut keskeinen valtionhallinnon kehittämissä politiikan osalta, sisäministeriöllä on ollut vastaavanlainen asema kunnallishallinnossa. Tähän tehtävänjakoon palataan tuonnempana. Keskeisistä toimijoista Valtiontalouden tarkastusvirasto on vielä syytä mainita. Sen asema on tarkastustoiminnan kautta ollut merkittävä kehittämissä politiikan suuntaamisen kannalta, vaikkakaan ei yhtä keskeinen kuin Ruotsin Riksrevisionsverketin, jonka toiminta on ollut selvästi ohjelmallisempaa laatua.

Ensimmäinen kehittämisohjelma laadittiin vuonna 1981 hallituksen selontekona vuoden 1982 talousarvion yhteydessä. Ohjelmia on uudistettu tasaisin väliajoin, välillä erillisinä selontekoina, nyttemmin vuosien 1993 ja 1998 periaatepäätöksinä (Valtioneuvoston periaatepäätös 1998). Periaatteellisia ja ohjelmatyyppejä uudistusesityksiä oli toki komiteatasolla laadittu useita 1960- ja 70-luvuilla. Sellaisia olivat esim. valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea (KM 1961:49), Yhteiskuntasuunnittelun organisaatiokomitea (KM 1968 A:3) sekä Valtion keskuhallintokomitea (KM 1975:120). 1980-luvun alun jälkeen laaditut ohjelmat ovat kuitenkin olleet merkittäviä sikäli, että ne ainakin muodollisesti vahvistivat hallitustason kehittämistyöhön kohdistuvaa poliittista ohjausta. Poliittiset ohjauspyrkimykset esim. hallitusohjelmien kautta olivat olleet siihen saakka vähäisiä (Vartola 1978). Varsinkin Holkerin hallituksesta saakka (1987) toiminut hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta on kuitenkin ollut osoitus siitä, että kehittämisspolitiikka nousi näihin aikoihin myös poliittiseen keskusteluun (Temmes & Kiviniemi 1987). 1990-luvulla uudistusten arviointi nousee kehittämisspolitiikan keskeiseksi työvälineeksi myös Suomessa. Esimerkkinä mainittakoon laaja vuonna 1995 aloitettu vertaileva arviointiprojekti FINREF (esim. Pollitt & al. 1997).

Vertailtaessa Suomen kehittämisspolitiikan kehitystä muiden Pohjoismaiden vastaaviin, ilmenee aiemmin todetun mukaisesti sekä yhtäläisyyksiä että eroavaisuuksia. Keskeisimmät muutokset ilmenevät kuvioista 1. Muutamia periaatteellisesti mielenkiintoisia näkökohtia voidaan vertailun perusteella nostaa esille.

Suomen organisaatio on varsinkin Norjan ja Ruotsin vastaaviin verrattuna ollut suhteellisen muuttumaton. Valtiovarainministeriön asema on koko sodanjälkeisen ajan ollut keskeinen ja on viimeisen vuosikymmenen aikana entisestään vahvistunut (Puoskari 1996, 49). Tässä suhteessa Suomi on rinnastettavissa lähinnä Tanskaan. Norja ja Ruotsi edustavat toisenlaista mallia, jossa kehittämisspolitiikka on aina 1990-luvulle asti pidetty selvästi erillään valtiovarainministeriön toimialasta. Kyseiset maat erottuvat myös sikäli, että kehittämisspolitiikka on ollut vahvemmin politisoitunut kuin Suomessa ja Tanskassa. Se on ainakin osittain ollut hallitusten profiloitukysymys. Tästäkin syystä Ruotsin ja Norjan valmisteluorganisaatiot ovat olleet jatkuvien uudistusten kohteena 1960-luvulta lähtien. Suomessa hallinnon uudistusten poliittinen painoarvo nousi oikeastaan vasta Holkerin hallituksen muodostamisen yhteydessä vuonna 1987, ja silloin varsinkin Kokoomuspuolueen taholta.

Holkerin hallituksen kehittämistyön jälkeen hallitustasolla on vallinnut hyvin pitkälle menevä konsensus. Yhteisymmärrys voi tunnetusti olla sekä hyvästä että pahasta. Se saattaa johtaa suhteellisen nopeisiin ja kitkattomiin uudistusprosesseihin, mutta ei välttämättä edistä laajaa julkista keskustelua uudistusten ympärillä. Edelleen on ilmeistä, että uudistusten toimeenpanosta vastaava organisaatio ja virkamieskunta on ollut suhteellisen kapea-alainen (vrt. Pollitt & al. 1997, 72–73). Kai-

Kuvio 1. Muutamia keskeisiä uudistuksia sekä tärkeimmät organisatoriset muutokset hallinnon kehittämisselityksessä.

Ajanjakso	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska
- 1970	Virastovaluutettu VVM:ään 1944 Valiovarainministeriön järjestelyosasto 1944 (vakinaistetaan 1963)	Uudelleenjärjestelyjä: -Statskontoret 1961 -Riksrevisionsverket 1961	Rasjonaliseringskommitten 1946 Statens rasjonaliseringsdirektorat perustetaan 1948	Forvaltningsnaevnet 1920- Forvaltningsråd 1960- Administrationsutvalget 1960
- 1980	-Valtion koulutuskeskus 1971	Keskeisiä selvityksiä: -Förvaltningsutredningen 1976 -Byråkratiutredningen 1977 -Förnyelse genom omprövning 1979	Mietintö: Den centrale forvaltningsorganisasjon (Modalsli-utvalget 1970) Forbruger- og administrations departementet perustetaan 1972	
-1990	-Ensimmäinen kehittämissuunnitelma 1981 -1987 Valtion kehittämissuunnitelma	-Civildepartementet 1983 -Kehittämissuunnitelma: ”Den offentliga sektornas förnyelse”	-Aksjon Publicum 1983 -Pitkän aikavälin kehittämissuunnitelma 1986-89 -Statskonsult 1988	Administrations-og personaldepartementet 1982 Kehittämissuunnitelma 1983
- 2000	Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta 1987 Uudistustoiminnan arviointi: esim. FINREF 1995	Hajautus 1991: Kehittämissuunnitelma ministeriöille/keskusvirastoille Keskittäminen 1994: -Valtiovarainministeriö/ Statsrådsberedningen (koordinointiministeri) -Uudelleenjärjestely: Valtiovarainministeriön hallintopoliittinen osasto -valtiosihteeri Keskittäminen 1997: Hallituskanslia; hallinto-osasto Förvaltningspolitiska kommissionen 1997: (esitys yhtenäiseksi valtion kehittämisselitykseksi)	Uudelleenjärjestelyjä: -Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1990 -Administrasjonsdepartementet 1992 -Planleggings- og samordningsdepartementet 1996 -Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1998 (Avdeling for forvaltningspolitikk)	Keskittäminen: Administrations- og personaldepartementet + Budgetdepartementet 1994

kista eroavaisuuksista huolimatta Suomella on tässäkin suhteessa yhteinen piirre Tanskan kanssa. Ruotsissa sekä uudistusten valmistelu että täytäntöönpano on perinteisesti ollut laajapohjaisempaa. Norjankin lukuisat organisaatiomuutokset ovat luultavasti olleet omiaan laventamaan uudistuksista vastaavaa eliittiä. Yhtäläisyyksiä Suomen ja Tanskan välillä ei kuitenkaan ole syytä ylikorostaa. Kuten aikaisemmin todettiin, Tanskan uudistusfilosofia on poikennut muiden maiden vastaavasta sikäli, että kokonaisvaltaiset linjaukset ovat jääneet taka-alalle ja on suuremmassa määrin haettu organisaatio- ja tilannekohtaisia ratkaisuja.

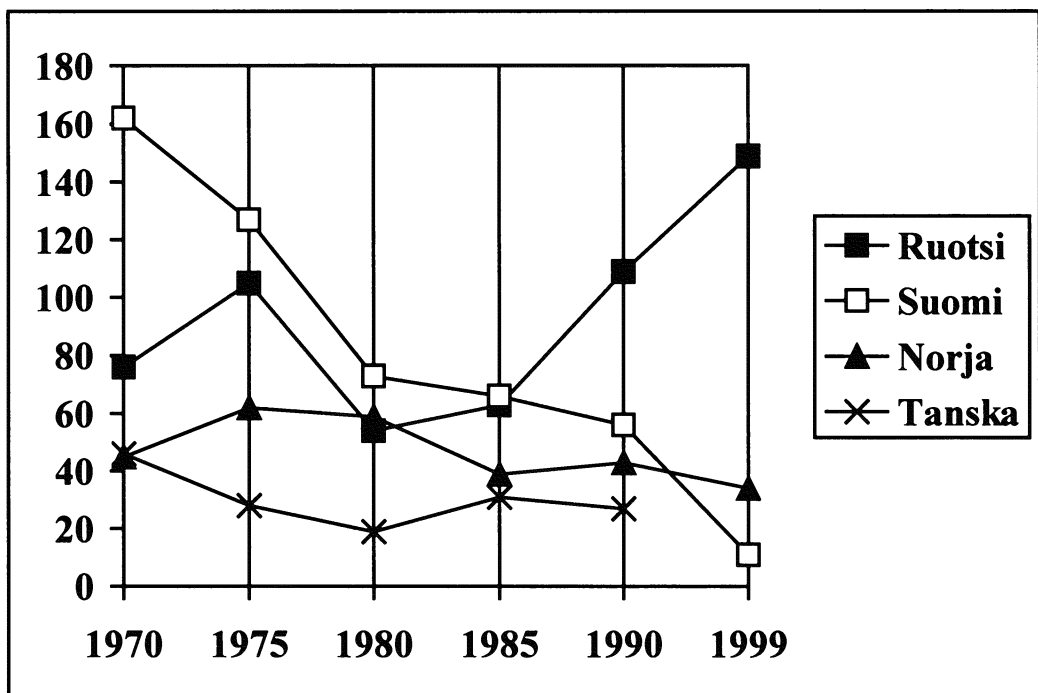
Pohjoismaiden välillä on merkittäviä eroja myös kunnallishallintoa koskevan uudistustoiminnan organisoinnissa. Suomessa kehittämisorganisaatio on tältäkin osin ollut vakaa ja sisäministeriön asema vahva, olkoonkin, että valtion kunnallishallintoa koskeva päätöksenteko on ollut ja on edelleen suhteellisen sektoroinnutta. Tämän takia vuosien mittaan onkin tehty useita ehdotuksia sisäministeriön aseman vahvistamiseksi. Erillisen kuntaministeriön perustamista sekä kuntasaston siirtämistä valtioneuvoston kanslian yhteyteen on niin ikään esitetty (Tetri, 1998, 51). Tätä taustaa vasten on mielenkiintoista todeta, että sekä Ruotsissa että Tanskassa on varsinkin kunnallistalouden osalta tapahtunut selvää liukumista valtiovarainministeriön suuntaan. Kunnallishallinnon kehittämisen osalta yhtäläisyyksiä on lähinnä Suomen ja Norjan mallin välillä.

Sivuelinorganisaation merkitys kehittämistyössä

Sivuelinorganisaation merkitys yleisesti ottaen ja erityisesti hallinnon kehittämistyössä vaihtelee suuresti Pohjoismaiden välillä. Ruotsissa ja Suomessa komitealaitoksella on perinteisesti ollut erittäin vahva asema, ja sille ei kansainvälistä vertailukohtaa varsinaisesti löydy (Helander & Johansson, 1998). Norjassa ja Tanskassa sen merkitys on ollut selvästi vähäisempi. Erityisesti tämä koskee Tanskaa, jossa uudistustyö on koko sodanjälkeisen ajan perustunut etupäässä hallinnon sisäisiin selvityksiin. Tunnusomaista kaikille maille Ruotsia lukuun ottamatta, on kuitenkin että laajapohjainen uudistusten valmistelu komiteoissa on vähentynyt 1980-luvulta lähtien. Yhtäältä valmistelu on entistä enemmän muuttunut hallinnon sisäiseksi työskentelyksi. Toisaalta se on siirtynyt epävirallisiin työryhmiin ja hanketyyppisiin työskentelymuotoihin. Muutama havainto valaisee tätä kehitystä.

Ruotsin komitealaitos on varsin yhtenäinen ja koostuu komiteoiden lisäksi toimikunnista, joita sosiaalidemokraattinen hallitus ryhtyi käyttämään rajatuissa valmistelukysymyksissä vuonna 1982. Käytännössä komiteat ja toimikunnat ovat nykyisin hyvin samantyyppisiä. Molemmat ovat selkeitä ad hoc-elimie (Helander & Johansson 1998) Toisin kuin muissa pohjoismaissa Ruotsin komitealaitos on suhteellisen tiukasti säädelty. Tämä koskee erityisesti hallituksen, komitealaitoksen ja muiden keskusvirastojen välistä työnjakoa. Komitealaitos kuuluu hallituksen vas-

tuualueeseen ja toimii muodollisesti sen alaisuudessa. Joissakin yhteyksissä onkin nähty, että komitealaitoksella on ollut suurin merkitys Ruotsin sodanjälkeisen hallinnon kehittämissä politiikan konkreettiselle muotoutumiselle (Lundell 1994). Jäsenistön suhteen tyypillinen piirre on poliittisen tason vahva edustus. Vuosina 1980 – 1992 poliitikkojen osuus vaihteli 37%:sta 50%:iin (Helander & Johansson 1998). Vuosina 1970 – 90 istuneista, hallinnon kehittämistä käsitelleistä komiteoista, 58%:ssa oli poliittinen edustus. Vastaavia lukuja ei ole muualla. Puhtaita virkamiesselvityksiä oli vajaa kolmannes. Kuten kuviosta 2 voidaan huomata, komiteamietintöinä (SOU) julkaisujen selvitysten lukumäärä on edelleen korkea. 1980-luvulla tapahtunut lasku johtui silloisten hallitusten poikkeavasta komiteakäytännöstä. Vuosina 1970 – 90 hallinnon kehittämistä käsitelleiden komiteoiden osuus vaihteli 17%:sta 23%:iin.



Kuvio 2. Julkaistujen selvitysten (SOU;NOU komiteamietinnöt) lukumäärän kehitys 1970 – 1999 (n).

Suomen komitealaitos on Ruotsin komitealaitosta selvästi hajanaisempi. Valtioneuvoston asettamien komiteoiden ja ministeriöiden asettamien toimikuntien lisäksi siihen lasketaan myös pysyviä elimiä: lauta- ja valiokuntia. 1990-luvun innovaatioita edusti selvitysmiesinstituutti, joka on pitkälti vastannut 1970-luvulle asti käytettyjä ”yhden miehen komiteoita”. Niiden merkitys on myös Ruotsissa ollut ainakin ajoittain suhteellisen suuri (Lundell 1994). Komiteoiden edustus on kuitenkin ollut selvästi virkamieskeskeisempää kuin Ruotsissa. Vuosina 1970 – 1990 toimineista hallintopoliittisista selvityksistä 9%:ssa oli poliittinen edustus ja 28 %:ssa tutkimustahojen edustus. Virkamiehet olivat edustettuina kaikissa selvityksissä. Myös henkilötasolla oli selvästi huomattavissa tehtävien keskittymistä (Sjöblom 1992) Kaikista ajanjakson aikana tehdyistä selvityksistä 11– 30% koski hallintopoliittisia toimenpiteitä. Kaiken kaikkiaan komiteoiden lukumäärä on vähentynyt dramaattisesti. Kun niiden lukumäärä vuonna 1970 oli 253 ja työryhmien lukumäärä 113, vastaavat luvut vuoden 1995 osalta oli 11 komiteaa ja 346 työryhmää (Helander & Johansson 1998). Todettakoon vielä, että valtioneuvoston Hanke-rekisteri noteerasi vuonna 1999 vajaat 800 hanketta. Lukumäärää on tosin vaikea arvioida, koska siihen sisältyy kaikenlaisia hankkeita, kuten toimikuntia ja puhtaita lainsäädäntöuudistuksia. Selvää on kuitenkin, että muutos on ollut jyrkästi epävirallisemmän valmistelun suuntainen.

Vaikka Norjan keskeisimpiä hallintopoliittisia toimijoita ovat keskusvirastot ja hallitus, on myös komitealaitoksen rooli ollut keskeinen. Se muodostuu kuten Suomessa erityyppisistä elimistä (utredningsutvalg, kommitte, kommission) ja ne ovat joko ministeriöiden tai Stortingetin asettamia. Käytännössä ministeriöiden rooli on keskeinen komiteoiden asettamisessa ja virkamiesten edustus on vahva. Vuosina 1987– 91 kolme neljästä jäsenestä oli julkisen sektorin palveluksessa. Jäsenistä 17% edusti etujärjestöjä. Poliittisen tason edustus oli hyvin vähäinen. (Rolland 1994). Konkreettisten uudistusten kannalta sekä sisäiset että ulkoiset selvitykset ovat muodostaneet keskeisen valmistelufoorumin. Vuodesta 1972 ulkoiset selvitykset on Ruotsin esikuvan mukaisesti julkaistu NOU-sarjassa. Sisäisten selvitysten – ennen mainitun harmaan vyöhykkeen – merkitys on kuitenkin perinteisesti ollut korostuneempi kuin Ruotsissa ja Suomessa. Norja ja Suomi muistuttavat kuitenkin toisiaan siinä, että molemmat maat ovat vaihtelevasti soveltaneet selvitysten sisällön osalta sekä laajan että suppean julkisuuden periaatetta. Vuosina 1975–1990 julkaistuista selvityksistä 11– 30% koski hallintopoliittisia toimenpiteitä.

Muihin maihin verrattuna komitealaitoksella on Tanskassa ollut selvästi vähäisempi merkitys. Vaikka useimmat keskushallinnon sivuelimistä toimivat hallituksen tai yksittäisen ministerin alaisuudessa, säädökset elinten toimintaperiaatteista, kuulemisjärjestyksestä tai esim. hallituksen velvollisuuksista selvitysten johdosta ovat hyvin väljät. Käytännössä merkittävä osa kehittämistyöstä toteutetaan sisäisinä selvityksinä. Yksi Tanskan kehittämispoliitiikan piirre on aina ollut se, että sektori-
viranomaiset muotoilevat omia kehittämispoliittisia tavoitteita ja keinoja. Kuten

kuviosta 2 voidaan huomata, julkaistujen selvitysten lukumäärä on ollut vähäinen. Hallintopoliittisten selvitysten osuus vaihteli 4–25% vuosina 1970–90. (Åkerström-Andersen 1994).

Kaiken kaikkiaan komitealaitoksen käyttö hallinnon uudistustyössä on Tanskaa lukuun ottamatta kokenut suuria muutoksia viimeisten kolmen vuosikymmenen aikana. Etenkin tämä koskee Suomea. Kehitys antaa aihetta muutamiin tulevaisuutta koskeviin loppukommentteihin.

Johtopäätöksiä

Kuten edellä on voitu todeta, hallinnon kehittämispolitiikka on kaikissa Pohjoismaissa käynyt läpi institutionalisoitumisvaiheen, joka näyttää ajallisesti melko yhteneväiseltä mutta hallinnollisesti katsottuna pitää sisällään suuriakin eroavaisuuksia. Koordinointivastuun hallinnollinen keskittyminen on piirre, joka yhdistää kaikkia maita. Samalla uudistukset ovat kuitenkin muuttuneet osaksi hallinnon sisäistä toimintaa, mistä seuraa kehittämistoiminnan sektoroituminen. Edelleen voidaan todeta että uudistusten näkyvä valmistelu laajapohjaisissa komiteoissa on vähentynyt kaikissa maissa Ruotsia lukuun ottamatta. Tanskassa se on ollut tasaisen vähäistä.

Kysymys siitä, mitä edellä kuvattu kehitys merkitsee tulevaisuuden kannalta jää monessa mielessä avoimeksi. Yksi kehityspiirre, jonka merkitystä on viime vuosina korostettu kaikissa maissa, on projektityöskentelyn lisääntyminen. Tämä on tavaltaan edellä kuvatun kehityksen johdonmukainen jatke. Mahdolliset seuraukset eivät kuitenkaan ole yksiselitteisiä eivätkä ongelmattomia. Projektityöskentelyn etuna on sen epämuodollisuus. Mikäli tämä merkitsee sitä, että uudistukset muuttuvat entistä enemmän sisäiseksi toiminnaksi, syntyy etenkin kehittämistoiminnan julkisuuteen liittyviä ongelmia. Tässä suhteessa Ruotsin komiteapohjainen selvitysjärjestelmä herättää kunnioitusta, olkoonkin että siihen liittyy myös ongelmallisia piirteitä, kuten päätöksenteko- ja tutkijatahojen läheisyys sekä pitkälle viety kompromissihakuisuus. Kaikesta huolimatta on ilmiselvää että Ruotsin laaja selvitysjärjestelmä on pystynyt ruokkimaan julkista keskustelua aivan toisella tavalla kuin Suomen vastaava järjestelmä. Esimerkkeinä mainittakoon useat demokraatiaselvitykset 1980- ja 90-lukujen aikana.

Muun muassa Suomen kehittämistyötä koskevassa arvioinnissa (Pollitt & al. 1997,81) vedotaan usein siihen, että useimmat uudistukset ovat teknisluontoisia eivätkä herätä julkista mielenkiintoa. Toisin sanoen kukaan ei ymmärrä niitä. Tällainen käsitys perustuu suuressa määrin näköharhaan. Rutiini- ja erityisaloja koskevia uudistuksia lukuun ottamatta toimiva selvitysjärjestelmä pystyy suhteuttamaan uudistuksia laajempiin kokonaisuuksiin niin, että selvitykset voivat toimia poliittisen ja julkisen keskustelun pohjana. Se edellyttää kuitenkin tietoista harkintaa. Se

edellyttää myös sitä, että keskeiset uudistusten toimijat – ei vähiten hallinnolliset toimijat ja virkamiehet – aktiivisesti osallistuvat julkiseen keskusteluun, ja että vanhakantainen, mutta hämmästyttävän sitkeä käsitys neutraalista ja taustalla pysyvistä hallinnosta väistyy.

Lähteet

- Christensen, Tom & Roness, Paul G.: Den historiske arven – Norge. Teoksessa: Leagreid, Per & Pedersen, Ove K. (toim.): Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringar i tre nordiske lande. Jurist- og økonomforbundets forlag. Köpenhamn, 1999.
- Foss Hansen, Hanne: Den historiske arv - Danmark. Teoksessa: Leagreid, Per & Pedersen, Ove K. (toim.): Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringar i tre nordiske lande. Jurist- og økonomforbundets forlag. Köpenhamn, 1999.
- Förvaltningspolitiska kommissionen: I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten. Betänkande av förvaltningspolitiska kommissionen. SOU 1997:57. Stockholm, 1997.
- Helander, Voitto & Johansson, Jan: Det statliga kommittéväsendet: en jämförelse mellan Sverige och Finland. Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Ser. A:490. Åbo, 1998.
- Laegreid, Per & Pedersen Ove. K (toim.): Forvaltningspolitik i Norden. Jurist- og økonomforbundets forlag. Köpenhamn, 1994.
- Leagreid, Per & Pedersen, Ove K. (toim.): Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringar i tre nordiske lande. Jurist- og økonomforbundets forlag. Köpenhamn, 1999.
- Lundell, Bengt: Sverige: Institutionella ramar för förvaltningspolitiken. Teoksessa: Laegreid, Per & Pedersen Ove. K (toim.): Forvaltningspolitik i Norden. Jurist- og økonomforbundets forlag. Köpenhamn, 1994.
- Pollitt, Christopher & al.: Public Management Reforms: Five Country Studies. Ministry of Finance. Helsinki, 1997.
- Premfors, Rune: Det historiska arvet – Sverige. Teoksessa: Leagreid, Per & Pedersen, Ove K. (toim.): Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringar i tre nordiske lande. Jurist- og økonomforbundets forlag. Köpenhamn, 1999.
- Puoskari, Pentti: Transformation of the Public Sector. Ministry of Finance. Helsinki.
- Rolland, Vidar: Norge: Forvaltningsutredninger 1946–1991. Teoksessa: Laegreid, Per & Pedersen Ove. K (toim.): Forvaltningspolitik i Norden. Jurist- og økonomforbundets forlag. Köpenhamn, 1994.

- Sjöblom, Stefan: Finland: Förvaltningspolitikens institutionella ram. Teoksessa: Laegreid, Per & Pedersen Ove. K (toim.): Forvaltningspolitik i Norden. Jurist- og økonomforbundets forlag. Köpenhamn, 1994.
- Sjöblom, Stefan: Reformatörerna – representation, koncentration, plattform. Hallinnon Tutkimus 4:1990.
- Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku: Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995. Valtiovarainministeriö, Helsingin yliopisto. Helsinki, 1997.
- Tetri, Eija: Kuntien ja valtion välinen neuvottelumenettely. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 2/1998.
- Valtioneuvoston periaatepäätös: Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Hallintopolitiikan suuntalinjat. Helsinki, 1998.
- Vartola, Juha: Valtionhallinnon kehittämisperiaatteista. Tampereen yliopisto. Julkishallinnon julkaisusarja nro 1/1978. Tampere, 1978.
- Åkerström-Andersen, Niels: Danmark: Forvaltningspolitikens utvikling. Teoksessa: Laegreid, Per & Pedersen Ove. K (toim.): Forvaltningspolitik i Norden. Jurist- og økonomforbundets forlag. Köpenhamn, 1994.

VALTIO-KUNTA -NEUVOTTELUJÄRJESTELMÄT TANSKASSA JA RUOTSISSA.

Christel von Martens, kehittämispäällikkö, Suomen Kuntaliitto

Tanskan neuvottelujärjestelmä

Tanskassa on noin 5,3 miljoonaa asukasta. Maa on jaettu 273 kuntaan ja 14 maakäräjään (amtkommuner). Lisäksi Kööpenhamina ja Fredriksberg ovat sekä kuntia että maakäräjiä. Maakäräjät vastaavat tehtävistä, joita on katsottu vaativan kuntaa laajemman väestöpohjan. Maakäräjien tehtävistä merkittävin on erikoissairaanhoido. Sekä kunnilla että amteilla on verotusoikeus.

Tanskassa on vuodesta 1984 alkaen harjoitettu ns budjettiyhteistyötä valtion ja kuntien välillä. Tämä tarkoittaa, että kuntien keskusjärjestöt ja valtio neuvottelevat vuosittain kunnallistalouden kehityksen suuntaviivoista. Neuvottelujen tuloksena on solmittu sopimus neljäksi vuodeksi, sopimus, jota tarkennetaan ja vahvistetaan vuosittain. Maan hallitus ja kuntien keskusjärjestö allekirjoittivat voimassa olevan nelivuotissopimuksen 15 kesäkuuta 1998. Sopimus on viimeksi tarkennettu 9 kesäkuuta 2000, jolloin vahvistettiin vuoden 2001 kuntataloutta koskeva sopimus. Sopimuksessa todettiin muun muassa Tanskan kansantalouden tavoitteeksi se, että kuntien palvelumenojen vuosittainen reaaliikasvu mahdollistetaan 1 prosentiksi. Hallitus toteaa myös kiinnittävänsä ratkaisevaa huomiota siihen, ettei kuntien vuosittainen veroprosentti nouse sopimuskauden aikana. Osapuolet kokoontuvat 3 – 4 kertaa vuodessa vaihtamaan tietoja sopimuksen kannalta oleellisista seikoista.

Kuntien keskusjärjestöt (Kommunernas landsförening (KL) ja Amtrådföreningen (ARF)) neuvottelevat näistä sopimuksista kaikkien jäsenkuntiensa puolesta. Kööpenhamina ja Fredriksberg eivät ole keskusjärjestöjen jäseniä vaan laativat omat sopimukset. Keskusjärjestöjen solmimat sopimukset eivät sido yksittäistä kuntaa vaan ne tehdään luottaen siihen, että yksittäiset kunnat ymmärtävät sopimuksen merki-

tyksen ja pelisäännöt sekä toimivat niiden mukaisesti. KL toteaa kunnille 7.12.1999 lähettämässään uutiskirjeessä olevan tärkeätä, että keskusjärjestöt ovat yhteistyökumppaneina luotettavia, jotta valtion kunnille kohdistama ohjaus voi tapahtua vuoropuhelujen, neuvottelujen ja sopimusten kautta eikä suuremmassa mitassa yksittäisen kunnan ohjauksessa säännösten avulla. KL toteaa, että paikallista soveltamista tarvitaan aina eli sopimuksia tulee tehdä kuntasektorista kokonaisuutena eikä sopimus siten voi olla yksittäistä kuntaa sitova. Mitään sanktioita yksittäisiä kuntia kohtaan ei katsota tarpeelliseksi, koska sopimus nimenomaan koskee kokonaisuutta. KL:n tehtäväksi jää varmistaa, että ratkaisut paikallishallinnossa seuraavat sopimuksen päälinjoja.

Nelivuotissopimuksen lisäksi budjettiyhteistyö käsittää neuvotteluja kuntien ja valtion välillä uuden tai muutetun lainsäädännön vaikutuksista kunnallistalouteen. KL ja hallitus ovat yhtä mieltä siitä, että näistä toimenpiteistä johtuvia menolisäyksiä tai menovähennyksiä ei sisällytetä yllä olevaan kuntien taloutta koskevaan sopimukseen. Pelisäännöt, jotka koskevat uusia ja muutettuja tehtäviä on dokumentoitu ns. DUT-periaatteiksi. DUT on lyhenne tanskan sanoista Det Udvidede Totalbalanceprincip eli suoraan käännettynä laajennettu kokonaistasapainoperiaate. Tämä periaate on otettu käyttöön jo vuonna 1984; esimerkiksi valtionvarainministeriö on vuonna 1993 kirjoittanut oppaan DUT-periaatteesta. Periaateeseen on viime vuosien aikana lähinnä tehty pienehköjä tarkennuksia. Budjettiyhteistyöhön kuuluu DUT-periaatteen lisäksi sellaisten tehtävien kustannuseuranta, joissa on lainsäädännöllä määritelty, että niiden rahoitus taataan budjetissa (budgetgarantien). Tämä budjettitakuu kompensoi menojen kehitystä muun muassa seuraavien tehtävien osalta: toimeentulotuki (kontanthjälp), ei vakuutettujen työttömien aktivointi, varhaiseläke, tanskan kielen opetus ulkomaalaisille ja ulkomaalaisten perehdyttäminen. Budjettitakuu tarkoittaa, että vuosittain seurataan näiden tehtävien menokehitystä ja erotus budjetin ja toteutuneen summan välillä otetaan huomioon valtionosuuden kokonaisuudessa.

DUT-periaatteen tarkoituksena on rahoituksen varmistaminen kunnille valtion antaessa uusia kustannuksia vaativia tehtäviä ja ohjeita. Lähtökohtana on, että hallituksella ja eduskunnalla (Folketingetillä) on menopoliittinen vastuu riippumatta siitä, annetaanko tehtävä valtion vai kuntien hoidettavaksi tai koskevatko muuttuvat säännöt valtion vai kuntien tehtäväratkaisuja. Katsotaan, että näin menetellen parannetaan mahdollisuuksia ohjata julkisia menoja kokonaisuudessaan sekä helpotetaan eri menoalueiden välistä priorisointia.

KL neuvottelee vuosittain uusien tehtävien kompensointimäärästä. DUT-periaate on symmetrinen ts. uusien tehtävien aiheuttamat menolisäykset kompensoidaan ja toisaalta, jos tehtäviä lakkautetaan niin menovähennykset otetaan huomioon. Määriteltäessä kunnille maksettavaa valtionosuutta ns. bloktilskudd määrää lisätään tai vähennetään.

Ennen kuin tarkemmin käsitellään DUT-periaatetta muutama sana Tanskan valtionosuusjärjestelmästä. Järjestelmä koostuu kolmesta osasta. Varsinainen valtionosuus (ns. bloktillskuddet) on kokonaisuus. Valtio maksoi vuonna 1998 valtionosuutena kunnille 20,5 mrd tkr. Tästä pieni osa (0,7 mrd tkr) korvamerkittiin kunnille, joiden veropohja on heikko. Määrä lasketaan seuraavalla tavalla :

Edellisen vuoden määräraha
+ hinta- ja palkkakehitys
+/- budjettitakuun jälkikäteistarkistus
+/- muut budjettitakuuseen liittyvät tarkistukset
+/- DUT-periaatteen aiheuttamat tarkistukset ministeriöittäin
+/- mahdollisia lisätarkistuksia
= ”bloktillskudd“ yhteensä
- määräraha, joka on tarkoitettu kunnille, joilla on heikko veropohja
= valtionosuus yhteensä

Tämä valtionosuus jaetaan kuntien kesken siten, että yksittäisen kunnan prosenttiosuus on yhtä kuin kunnan veropohja verrattuna kuntien yhteiseen veropohjaan. Tällä tavalla varmistetaan siitä, että valtionosuus on samanarvoinen veroprosentteina mitattuna kaikille kunnilla. Tämä jakoperiaate ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kuntia, joilla on heikko veropohja, kompensoidaan vastaavasti heikommin uusien tehtävien osalta. Tältä vältytään, sillä kuntien välillä on kaksi erillistä tasausjärjestelmää.

Tasausta suoritetaan toisaalta kuntien laskennallisten verotulojen perusteella, toisaalta menotarpeen perusteella. Laskennallisilla verotuloilla tapahtuvan tasauksen perusteella ohjattiin vuonna 1998 52 kunnalta 3,2 mrd markkaa 223 kunnalle. Tämän lisäksi on ylimääräinen valtionosuus, joka rahoitetaan ”bloktillskuddetin” kautta kunnille, joilla on heikko veropohja (alle 90 prosenttia maan keskiarvosta). Menotarpeen mukainen tasaus perustuu laskennallisiin tekijöihin eli kriteereinä käytetään ikärakennetta ja muita ”objektiivisia” tekijöitä, joiden käyttöä perustellaan pitkälti samalla tavalla kuin valtionosuuskriteerejä meidän sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevassa valtionosuusjärjestelmässämme. Kuntien välistä tasausta ei kuitenkaan suoriteta sataprosenttisesti.

Valtionosuus jaetaan siis yksittäisille kunnille sen perusteella, mikä on kunnan suhteellinen osuus kuntien kokonaisveropohjasta. Tästä seuraa, että valtionosuuden muutos asukasta kohti mitattuna ei ole sama kaikissa kunnissa. Nämä erilliset tasausjärjestelmät tasoittavat kuitenkin oleellisesti nämä erot.

Uusi kunnallinen tehtävä aiheuttaa, että

- valtionosuus nousee
- lisäykset ja vähennykset verotuloja koskevassa tasausjärjestelmässä nousevat
- lisäykset ja vähennykset menotarvetta tasoittavassa järjestelmässä nousevat.

DUT-periaate tarkoittaa siis, että jos Folketinget antaa kunnille uusia tehtäviä, niin samalla suoritetaan vastaava taloudellinen kompensatio. Kompensaation tulee kattaa tehtävästä aiheutuneet kustannukset. Teknisesti se toteutetaan siten että valtio korottaa valtionosuusmäärärahaa. Jos taas Folketinget päättää, ettei kuntien tarvitse huolehtia jostain tehtävästä tai että vaatimustasoa alennetaan niin valtionosuusmäärärahaa vähennetään. Esimerkkinä voidaan mainita, että kun päiväkotien sisaralennus alennettiin 33 prosentista 50 prosenttiin niin valtionosuusmäärärahaa alennettiin 180 miljoonalla kruunulla. Summa koostui siitä, että kuntien arvioitiin saavan enemmän tuloja noin 200 miljoonaa kruunua, mutta toisaalta kunnat joutuvat myöntämään arviolta noin 20 miljoonan kruunun edestä enemmän vapaa-ajapaikkoja. Toisena esimerkkinä on ennaltaehkäisevien kotikäyntien aloittaminen. Yli 80-vuotiaiden vanhusten luokse suoritetaan kaksi kotikäyntiä vuodessa. Valtionosuusmäärärahaa korotettiin vuonna 1997 51 miljoonalla kruunulla ja se nousi vuodesta 1999 92 miljoonaan kruunuun.

DUT-periaatetta laajennettiin vuonna 1987 koskemaan lakien ja asetusten lisäksi myös valtion viranomaisten antamia ohjeita (vejledning), vaikka nämä ohjeet eivät ole sitovia. Vastuu DUT-periaatteseen liittyvistä hallinnollista tehtävistä siirrettiin vuonna 1993 sisäasiainministeriöstä valtiovarainministeriöön. Valtiovarainministeriö laati vuonna 1993 ohjekirjan ”Vejledning om DUT”.

DUT-periaatteet sisältyvät valtionosuuslainsäädäntöön. Laissa määritelmä on verraten lyhyt ja KL:n mukaan DUT-järjestelmä pohjautuu jonkun verran aikaisempiin päätöksiin eli tehtyjen päätösten perusteella muodostettuun käytäntöön. Joka vuosi alkaa uusi DUT-neuvottelukierros, kun Folketinget aloittaa istuntokautensa eli lokakuussa. Pääministeri avaa kierroksen ja samanaikaisesti esitetään luettelo niistä laeista, joita hallituksen on tarkoitus esittää vuoden aikana.

Lokakuun aikana pidetään neuvotteluja varten perustetun erityisvaliokunnan (stedfortræderutvalg) ensimmäinen kokous. Kuntien puolesta kokoukseen osallistuu edustajia KL:sta, ARF:sta, Kööpenhaminan ja Fredriksbergin kaupungeista. Valtiovarainministeriö edustaa valtiota. Arvioidaan edellisen vuoden työtä sekä käydään läpi vuoden laki- ja kiertokirjeohjelma. Pidetään kirjaa kaikista laeista ja ohjeista yms., joista on neuvoteltava kuntien kanssa sekä näiden neuvottelujen tuloksista.

DUT-neuvottelut aloitetaan niin, että kyseinen sektoriministeriö laatii kirjallisen muistion muutoksen taloudellisista vaikutuksista ja lähettää sen KL:lle. Tämän jälkeen aloitetaan kahdenkeskiset neuvottelut ministeriön ja KL:n välillä. Yksittäisen ministeriön on periaatteessa tehtävä aloite DUT-neuvottelujen aloittamisesta niistä uusista asioista, joita aiotaan viedä eteenpäin lakiesityksinä sekä esimerkiksi ohjekirjeiden lähettämisestä. KL toteaa kuitenkin, että tästä periaatteesta joudutaan joskus luopumaan varsinkin, jos kyse on uudesta finanssilaista (Kommunernas Landsförening, 1998).

DUT-neuvotteluja käydään vuoden aikana seuraavasti:

- lokakuussa, kun Folketinget avaa istuntokautensa. Valiokunta pitää ensimmäisen kokouksensa.
- joulukuussa, kun finanssilait hyväksytään.
- lokakuu – toukokuu: bilateraaliset neuvottelut KL:n ja ministeriöiden välillä. Valiokunta pitää näihin neuvotteluihin liittyen 4-5 kokousta, joihin tavallisesti kutsutaan myös ministeriöiden edustajia.
- huhtikuu – kesäkuu: neuvotteluja budjettitakuusta.
- toukokuu – kesäkuu: niiden asioiden osalta, jossa bilateraalisisissa neuvotteluissa ei päästä sopimukseen, asia siirtyy kolmikantaneuvotteluihin eli KL, valtiovarainministeriö ja kyseinen ministeriö neuvottelevat asiasta. Näiden neuvottelujen tavoitteena on saavuttaa yksimielisyys. Jos tämä ei ole mahdollista, niin asia siirtyy poliittisiin neuvotteluihin.
- kesäkuu: yhteisymmärrys laki- ja kiertokirjeohjelmasta. Folketingetin rahavaliokunta (finansutskott) hyväksyy asiakirjan, johon sisältyy kunnille myönnettävä valtionosuus.
- kesäkuu – heinäkuu: KL antaa talousarviota koskevan kirjeen sekä sopimuksesta että DUT:sta. KL pitää alueellisia informaatiotilaisuuksia.

Jos sopimusosapuolet eivät pääse yhteiseen näkemykseen muutoksen aiheuttamasta menolisäyksestä ja -vähennyksestä, niin valtio on valtionosuuslain perusteissa ilmoittanut olevansa valmis jälkikäteistarkistukseen, joka suoritetaan seuraavana vuonna. Jälkikäteistarkistuksen edellytyksenä on, että tarkistus voidaan tehdä melko varmalla pohjalla ja ilman oleellisia hallinnollisia lisäkustannuksia. Valtiovarainministeriö on tarkemmin määritellyt jälkitarkistuksia koskevat pelisäännöt ohjekirjassaan ”Vejledning on DUT-principen”.

Eräiden menojen osalta on voimassa ns. budjettitakuu. Kyse on menoista, jotka ovat erityisen riippuvaisia suhdannevaihteluista. Budjettitakuulla varmistetaan, että valtionosuusmääräraha nousee ja laskee näiden kustannusten mukaan. Tämä budjettitakuu käydään läpi yleisten DUT-sääntöjen jälkeen kesäkuussa. Budjettitakuun laadita pohjautuu kuntien tilinpitoon.

DUT-järjestelmä on syntynyt vuosien varrella ja se perustuu niiden yli 100 asiaa koskeviin päätöksiin, joita vuosittain on ratkaistu. Käytäntö on osoittanut, että on alueita, joissa kuntasektorin ja valtion välillä vallitsee erilaisia käsityksiä siitä, miten DUT-sääntöjä on tulkittava. Esimerkkinä voidaan mainita EU:sta johtuvat säännöt, sekä kysymys, tulisiko asiakasmaksujen muutoksia ottaa huomioon. Valtio katsoo, ettei taloudellista kompensatiota tule maksaa sellaisten ohjeiden muutoksista, jotka johtuvat EU:sta. Tätä perustellaan sillä, että yksittäisellä ministeriöllä on hyvin vähän vaikutusmahdollisuuksia EU:sta tuleviin vaatimuksiin. Menoja vaativan EU-ehdotuksen ei siten – valtion käsityksen mukaan – tule alentaa yksittäisen

ministeriön menoraameja. KL:n mukaan DUT-sääntöjen on myös tässä tapauksessa taattava, ettei kunnille siirretä kustannuksia ilman vastaavaa rahoitusta. Erimielisyys on ratkaistu hallituksen ja KL:n välisessä sopimuksessa vuosille 1999 – 2002 (Regeringen, Kommunernas Landsförening, 1998) siten, että myös EU-säännöissä tapahtuneet muutokset kuuluvat DUT-periaatteen piiriin.

Asiakirjojen perusteella voidaan tehdä se johtopäätös, että Tanskassa ollaan veraten tyytyväisiä valtion ja kuntien väliseen neuvottelujärjestelmään. KL toteaa 14.7.1999 päivätyssä uutiskirjeessään (Budgetsamarbejdet), että hallitus ja kunnat ovat päinvastoin kuin monessa muussa maassa menestyksellisesti harjoittaneet yhteistyötä, kun kuntatalouden raamit ja siihen kohdistuneet toimenpiteet on lyöty lukkoon. DUT-periaatetta tarkennetaan kuitenkin edelleen ja valtiovarainministeriö sai vuonna 1997 tehtäväksi laatia uuden ohjekirjan, jonka tulee korvata ohjeet vuodelta 1993. KL toteaa edelleen, että periaate takaa muun muassa sen, että päätöksenteko ja rahoitus nivoutuvat yhteen ja että kunnat voivat talousarviota tehdessään luottaa siihen, että muutettujen tehtävien osalta saadaan myös rahoitusta. KL toteaa julkaisussaan Kort om DUT (1998), että DUT-periaate on tärkeä tekijä myös hyvin toimivalle paikallisdemokratialle. Jos kunnallinen tulovero muuttuu, niin se ei johdu valtion toimenpiteistä, vaan paikallisten politiikkojen tekemistä päätöksistä. Päätöksenteko ja rahoitus nivoutuvat siten yhteen myös paikallistasolla.

Ruotsin neuvottelujärjestelmä

Ruotsissa on noin 8,8 miljoonaa asukasta. Maa on jaettu 289 kuntaan ja 18 maakäräjään (landstinget). Sairaanhoido on maakäräjien tärkein tehtävä. Sekä kunnalla että maakäräjällä on verotusoikeus.

Ruotsissa on vuodesta 1993 alkaen sovellettu valtion ja kuntasektorin välillä nk. rahoitusperiaatetta (finansieringsprincipen). Rahoitusperiaate tarkoittaa, että valtion päätökset, jotka suoraan kohdistuvat kuntien ja maakäräjien toimintaan, korvataan niille. Pääsäännön mukaan tämä periaate ei koske vapaaehtoista toimintaa. Taloudellinen säättely tapahtuu muuttamalla yleisen valtionosuuden tasoa. Jos kuntien ja maakäräjien tehtäviä muutetaan siten, että kustannukset vähenevät, tehdään vastaavanlainen vähennys yleisestä valtionosuudesta. Sellaiset päätökset, jotka eivät suoraan kohdistu kunnalliseen toimintaan, mutta jotka kuitenkin vaikuttavat kuntasektorin talouteen, eivät ole säättelyn piirissä. Vaikutukset on kuitenkin otettava huomioon, kun kuntasektorille vahvistetaan yleisen valtionosuuden taso. Rahoitusperiaatteesta ei ole laissa säädetty, vaan sovelletut pelisäännöt pohjautuvat lakiesitysten perusteluteksteihin sekä valtion ja kuntien keskusjärjestöjen sopimuskäytäntöön.

Rahoitusperiaatetta sovelletaan seuraavissa tilanteissa:

- kun kunnille aiemmin vapaaehtoiset tehtävät muutetaan pakollisiksi. Valtaosa kuntien ja maakäräjien tehtävistä on pakollisia. Kulttuuri- ja vapaa-aikatoimintojen osalta tehtävät ovat pääosin vapaaehtoisia. Myös osa pakollisista tehtävistä voi olla vapaaehtoisia ja siten säätelyn ulkopuolella.
- kun uudet tehtävät, joita kuntasektori ei aikaisemmin ole hoitanut, tehdään pakollisiksi (esimerkiksi, jos tehtävän hoito siirtyy valtiolta kunnille).
- kun kuntien vastuu tiettyjen tehtävien osalta poistetaan tai säännöstöä, joka ohjaa kuntien toimintaa, supistetaan.
- kun nykyisten kunnallisten tehtävien tavoitetasot muuttuvat joko ylös tai alas. Jos tavoitetasoa lasketaan, niin tämä tarkoittaa vähemmän valtionosuutta kunnille ja päinvastoin.
- kun muutetaan säännöksiä, jotka vaikuttavat kuntien mahdollisuuksiin periä maksuja tai saada muita tuloja.

Sellaisten tapausten osalta, joissa aikaisemmin vapaaehtoinen tehtävä muutetaan pakolliseksi, on rahoitusperiaatteen lähtökohtana, että säätely suoritetaan ”pohjasta” eli säätely koskee kokonaiskustannuksia. Myös se osa toiminnasta, jonka kunnat jo aikaisemmin hoitivat vapaaehtoisesti, otetaan mukaan. Valmistelevalle sektoriministeriön on rahoitusehdotusta valmistellessaan periaatteessa huolehdittava siitä, että kokonaiskustannukset on huomioitu määrärahan mitoituksessa. Voidaan kuitenkin myös tapauskohtaisesti arvioida, vähennetäänkö kuntien nykyiset kustannukset kokonaan tai osittain valtion suorittamasta kompensatiosta. Kyse on siten loppujen lopuksi neuvottelusta valtion sekä kuntien ja maakäräjien edustajien välillä.

Seuraavissa tilanteissa rahoitusperiaatetta ei sovelleta:

- kun muutokset koskevat välittömiä veroja, jotka vaikuttavat kunnalliseen veropohjaan, esimerkiksi muutoksia perusvähennykseen.
- kun muutokset koskevat välillisiä veroja esimerkiksi työnantajamaksuja ja arvonnlisäveroa
- kun muutokset koskevat siirtojärjestelmiä, joilla on vaikutusta kunnalliseen veropohjaan tai jotka aiheuttavat menopaineita.

- kun kuntasektorin kustannukset muuttuvat esimerkiksi ikärakenteesta tai teknisistä muutoksista johtuen.
- kun kuntasektorin kustannukset muuttuvat yleisestä hinta- ja palkka-kehityksestä johtuen.
- kun korvamerkitty valtionosuus lakkautetaan eikä esitetä vaatimuksia, että kuntien tai maakäräjien on jatkossa huolehdittava kyseisestä toiminnasta.
- kun tehdään muutoksia, jotka kohdistuvat kuntiin samalla tavalla kuin muihin työnantajiin, esimerkiksi sairausvakuutuksen karenssipäiväsäännösten muutokset.
- kun tehdään muutoksia valtion toimintaan ja nämä vaikuttavat välillisesti kuntiin, esim koulutusvolyyymia korotetaan tai vähennetään työmarkkina-koulutuksesta tai korkeakouluilta.

Yllä olevien tekijöiden vaikutukset otetaan kuitenkin huomioon, kun arvioidaan valtion tuen tasoa kunnille ja maakäräjille. Arvion lähtökohtana on tällöin se miten kansantaloudessa on tilaa ja mikä on kuntatalouden tilanne. Valtiovarainministeriö on tästä syystä kehottanut valtion viranomaisia laskemaan myös näistä tekijöistä aiheutuneet vaikutukset.

Valtiovarainministeriö on todennut, että on aina tehtävä taloudellinen analyysi siitä, miten tehty ehdotus vaikuttaa kuntien ja maakäräjien toimintaan ja talouteen. Tämän jälkeen valtiovarainministeriö yhdessä sektoriministeriön kanssa arvioi, sovelletaanko rahoitusperiaatetta vai ei.

Pääperiaatteena on, että säätely rahoitusperiaatteen pohjalta tehdään yhdellä kertaa. Säätelymäärä voi kuitenkin vaihdella, jos toimintaan tapahtuneet muutokset tehdään vaiheittain. Lähtökohtana on, että lakiesitystä annettaessa lyödään lukkoon kaikkien vuosien säätelymäärät. Säätely tehdään siinä hinta- ja määrätasossa, joka vallitsee muutoksen astuessa voimaan. Jälkitarkistuksia ei tehdä.

Ruotsin valtionosuusjärjestelmä koostuu kolmesta elementistä: yleisestä valtionavusta sekä verotulojen että kustannusten tasausjärjestelmästä. Valtio maksaa kunnille vain yleisen valtionavun. Valtaosa yleisestä valtionavusta eli vuonna 2001 noin 54 mrd kruunua jaetaan suoraan asukaskohtaisena valtionapuna. Vuodesta 1997 lähtien osa yleisestä valtionosuudesta eli vuonna 2001 noin 6,7 mrd:a kruunua jaetaan kuitenkin porrastettuna ikärakenteen mukaan. Vuoden 2000 budjettiesityksessä hallitus ehdotti, että yleinen valtionosuus korotetaan vuodelle 2001 3,3 miljardilla kruunulla. Osa tästä eli noin 1 mrd kruunua on sairaanhoitoon ja sosiaalihuoltoon korvamerkittyä rahaa. Verotulojen ja kustannusten tasausjärjestelmä tapahtuu periaatteessa kuntasektorin sisällä. Kustannusten tasausjärjestelmä perustuu

ns. standardikustannusmalliin, jossa lasketaan toiminnoittain 13 standardikustannusta (lasten päivähoido, vanhustenhuolto, peruskoulu, kadut ja tiet jne.) peruskunnalle ja kolme maakäräjille.

Rahoitusperiaatteen mukainen säätely suoritetaan muuttamalla yleisen valtionosuuden tasoa. Säätely jaetaan kruunuihin asukasta kohti ja se koskee koko kuntaa tai maakäräjäkenttää. Yleisen valtionosuuden tason säätelyä ei tehdä yksittäisen kunnan tai maakäräjän osalta.

Sektoriministeriöt vastaavat toimialaansa kuuluvien kunnallistaloudellisia vaikutuksia omaavien asiakysymysten valmistelusta yhdessä valtiovarainministeriön kanssa, tarvittavista pohjalaskelmista sekä edustavat, sovittuaan valtiota, kun neuvotteluja käydään kuntien keskusjärjestöjen (Svenska Kommunförbundet ja Landstingsförbundetin) kanssa. Valtiovarainministeriö on antanut ohjeita siitä, että valmistelu on aina suoritettava sisäisesti (eli aina Valtiovarainministeriön kanssa mutta tarvittaessa myös muiden ministeriöiden kanssa) ennen kuin aloitetaan neuvottelut keskusjärjestöjen kanssa.

Valtiovarainministeriöllä on vastuu kunnallistaloudellisista kysymyksistä. Tämä tarkoittaa muun muassa vastuuta laskennan suorittamista, miten rahoitusperiaatetta sovelletaan ja muita taloudellisia järjestelyjä. Siihen sisältyy myös vastuu ennusteiden laatimisesta kunnallisverotuksesta sekä veropohjasta. Sille kuuluu myös kansantaloudelliset ennusteet kuntasektorin kehityksestä sekä pohjan laatiminen neuvotteluihin Svenska Kommunförbundetin ja Landstingsförbundetin kanssa käytäviin neuvotteluihin yleisten valtionosuuksien tasosta ns. kevätlakiesityksen ja budjettiesityksen yhteydessä.

Valtiohallinnon sisäisen työjaon mukaisesti sektoriministeriö edustaa valtiohallintoa Svenska Kommunförbundetin ja Landstingetin kanssa käytävissä neuvotteluissa. Näistä neuvotteluista laaditaan aina sopimus, joka allekirjoitetaan. Sovitaan, miten ja milloin säätely suoritetaan ja mihin määrään säätelyä suoritetaan. Jos osapuolet eivät pääse sopimukseen, asia jätetään valtiovarainministeriölle, joka arvioi viedäänkö asia yleisiin taloudellisiin neuvotteluihin kevätlakiesityksen ja budjettiesityksen yhteydessä.

Neuvotteluja hallituksen ja kuntien keskusjärjestöjen välillä käydään siis kahdessa eri yhteydessä: toisaalta, kun hallitus antaa esityksen eduskunnalle siitä, miten kunnallinen toiminta sopeutetaan kansantalouden sallimaan tilaan, ja toisaalta, kun hallitus antaa esityksiä uudistuksista, säästöistä ja muutoksista.

Lähteet

Tanska

Ekonomi og skatt:

Kommunernes udgifter og finansiering, 12.6.1999.

Økonomisk perspektiv nr. 19 – Styrkelse af særlig støtte till barn och unge, 18.5.2000.

Den økonomiska aftale mellan KL og regeringen for 2001, 9.6.2000.

Finansministeriet: Vejledning on Det Udvidede Totalbalanceprincip (moniste), 1993.

Kommunernas Landsförening, økonomisk sekretariat: Kort om DUT. Kööpenhamina, 1998.

Kommunernas landsförening, økonomisk sekretaria: Kort om Udligning, Kööpenhamina, 1998.

Kommunernas Landsförening: Kotisivu www.kl.dk.

Nyhedsbreve, artiklar og publikationer (www.kl.dk):

Budgetsamarbete, 7.12.1999.

Det udvidede totalbalanceprincip og budgetgarantie, 7.12.1999.

Aftale mellem regeringen og Kommunernes Landsforening om kommunernas ekonomi og service 2000 – 2002, 11.6.1999.

Regeringen, Kommunernas Landsförening (1998): Aftale om kommunernes ekonomi og service 1999 – 2002 (moniste).

Ruotsi

Budgetpropositioner: Prop.1991/92:150, Prop. 1993/94:150, bilaga 7, avsnitt 2.5.1 Finansieringsprincipens tillämpning.

Bäckman, Daniel: Finansdepartementets budgetavdelning, haastattelu, 2000.

Koski, Heikki): Kansalainen, kunta ja valtio. Edita, Helsinki, 1996.

Milton, Helena: Svenska Kommunförbundet, finanssektionen, sähköposti, 2000

Sandberg, Siv: Anpassningspolitikens ramar. Förhållandet stat-kommun i Finland och Sverige under 1900-talet (moniste), 2000.

SOU 1998: 151 Kostnadsutjämning för kommuner och landsting – en översyn av statsbidrags- och utjämningsystemet, Norstedts tryckeri AB, Stockholm.

Svenska Kommunförbundet: Cirkulär 2000:45 2000 års ekonomiska vårproposition, 2000.

VALTION JA KUNTIEN VÄLISET NEUVOTTELUJÄRJESTELMÄT ITÄVALLASSA JA SAKSASSA

Aimo Ryynänen, HTT, professori, Tampereen yliopisto

Neuvottelujärjestelmän kehittämisen haasteet liittovaltiorakenteisissa maissa

Tarkastelun kohteiksi valitut esimerkkimaat, Itävalta ja Saksa, ovat liittovaltiorakenteisina valtioina järjestelmältään vieraita suomalaiseseen yhtenäisvaltiolliseen ajatteluun tottuneille. Voiko niiden valtio-kunta -suhdetta koskevista neuvottelukokemuksista olla lainkaan hyötyä, voidaan tietysti kysyä. Vaikka kokemusten suorassa siirtämisessä luonnollisesti on rajoittavia tekijöitä, on runsaasti mielenkiintoisia yhtymäkohtia. Peruskysymys, tehtävien ja niiden rahoituksen jako on, kyseisissäkin maissa ajankohtainen kiistakysymys. Kunnallisen itsehallinnon yhteiskunnallinen vastuu on molemmissa maissa laaja, aivan kuten Suomessakin. Vastaavasti myös kunnallisen itsehallinnon perustuslaillinen suoja on vankasti normeerattu.

Sanotuista syistä johtuen on perusteltua tarkastella kyseisten maiden valtio-kunta -suhteen kehitystä erityisesti viimeaikaisten muutosten ja uudistussuunnitelmien valossa. Maiden neuvottelujärjestelmän perustasta ja kuntien etujärjestöjen asemasta laajemmin kiinnostuneille viittaa asiasta laatimaani raporttiin (Suomen Kuntaliiton tilaama selvitys, ks. Ryynänen 1999).

Se, mikä erityisesti tuo korostuvaa mielenkiintoarvoa tarkastella liittovaltiorakenteisten maiden eri tasojen välisiä suhteita, on Euroopan yhdentymiskehitys. Euroopan yhdentymiskehityksen voidaan katsoa aikaansaaneen jo nyt eräänlaisen vertikaaliin vallanjakoon nojaavan, vähintäänkin nelitasoisen järjestelmän. Sen muodostavat ylikansallista päätösvaltaa omaava EU, kansallisvaltio, enemmän tai vä-

hemmän laajoja toimivaltuuksia omaavat alueet/osavaltiot sekä neljäntenä tasona kaupungit ja kunnat. Työn- ja vastuunjako tällaisessa järjestelmässä perustuu entistä enemmän tarkoituksenmukaisuusseikoille, kumppanuudelle ja subsidiariteettiperiaatteelle, ei enää niinkään kansallisvaltion ylemmyyteen, haluun tai haluttomuuteen ”hajauttaa” valtuuksiaan alapuolisille hallinnontasoilleen.

Kuvattu uusi tilanne nostaa tarpeen myös valtion ja kunnallisen itsehallinnon välisen neuvottelujärjestelmän kehittämiseen. Kumppanuuden toteutuminen ja politiikan tietyistä yhdenmukaisuuksista huolehtiminen ovat esimerkkejä tätä koskevista vaatimuksista. Kansallisvaltio ei enää ole tässä neuvottelusuhhteessa yksinomainen auktoriteetti. Sen on otettava huomioon luonnollisesti ylikansallisen päätöksenteon tuomat vaatimukset (kuten yhteisösäännöstö tai talous- ja valuuttunionin kriteerit julkisen talouden hoidosta). Tämä muutos on ensimmäisenä jouduttu kohtaamaan liittovaltiorakenteisissa maissa, joissa kansallinen päätöksenteko sanotuissa asioissa on perustuslaillisesti jakautuneena useille tasoille: liittovaltion, osavaltioiden sekä kaupunkien ja kuntien tasolle.

Itävallan konsultaatiomekanismi

Eräänlaisena päänavaajana voidaan pitää Itävallassa pitkään valmisteltua konsultaatiomekanismia. Kysymyksessä on liittovaltion, osavaltioiden ja kuntien välinen sopimus, joka on allekirjoitettu 10.3.1998. Sopimusjärjestelmä koskee sekä neuvottelumenettelyä uutta lainsäädäntöä annettaessa että talouden vakautusjärjestelmää (Stabilitätspakt). Sillä on lainsäädännöllinen perusta, sillä se on vahvistettu kansallisneuvostossa 14.1.1999 (BGBl. 35/1999 ja BGBl. 101/1999).

Sopimuksen mukaisella järjestelyllä pyritään estämään se, ettei yhden alueyhteisön (esim. osavaltion) säätämällä lailla kuormiteta taloudellisesti toista hallinnon tasoa vastoin sen tahtoa. Tätä ehkäistään muun muassa velvollisuudella selvittää lainsäädännön taloudelliset vaikutukset. Lakiehdotukset on saatettava kuntien keskusjärjestöille etukäteen tiedoksi. Kukin hallintotaso, jota suunniteltu oikeudellinen toimenpide tulisi kuormittamaan, on oikeutettu vaatimaan tietyn ajan kuluessa neuvotteluja erityisessä konsultaatiogremiumissa. Tämän elimen muodostavat liittokansleri, varakansleri ja valtiovarainministeri tai heidän edustajansa, sekä osavaltioiden ja kuntien edustajat. Kyseinen järjestelmä ei kuitenkaan koske sellaisia oikeudellisia toimenpiteitä, joiden perustana ovat sitovat yhteisöoikeuden normit.

Lainsäädännöllisesti neuvottelumenettelyn perusta toteutettiin säätämällä laki Itävallan kunnallisliiton ja Itävallan kaupunkiliiton valtuutuksesta (BGBl. I 61/98). Lain mukaan keskusjärjestöillä on oikeus solmia kuntien puolesta sopimuksia liittovaltion ja osavaltioiden kanssa konsultaatiomekanismista ja stabiliteetti- eli vakautussopimuksesta. Lisäksi liitoilla on oikeus nostaa syyte sopimuksen mukaisen kustannusten jaosta (ks. järjestelystä yksityiskohtaisemmin Ryyänen 1999 ja Bauer 1999).

Vakautussopimuksen 1-artiklan mukaisesti liittovaltio, osavaltiot ja kunnat sitoutuivat koordinoimaan talouksiaan ottaen huomioon yhteisöoikeudelliset säännökset jäsenvaltioiden talouskurista. Sopimusjärjestelyn kautta on luotu julkisen talouspolitiikan hoitoa varten kumppanuusperusteinen toimintatapa. Sopimuksen 1-artiklassa on hyväksytty taloudenpidon eri hallintotasot kattavan koordinoinnin periaatteet. Tätä toteutetaan erityisessä koordinoitukomiteassa, jossa ovat edustettuina keskushallituksen, osavaltioiden ja kuntien edustajat. Osavaltioiden ja kuntien kesken tapahtuvalla koordinoinnilla on puolestaan foorumina osavaltio-koordinoitukomiteat. Myös viimeksi mainittu suhde (osavaltion ja kuntatason) on merkittävä, koska osavaltioilla on laaja lainsäädäntökompetenssi kunnallislainsäädännön alueella.

Vaikka Itävallan konsultaatiomekanismi ja vakautussopimus ovat olleet toiminnassa vasta suhteellisen lyhyen ajan, on niiden käytännön merkitystä jo nyt arvioitu positiivisesti. Järjestelmän merkittävää poliittista puolta on korostettu jo sen syntyvaiheessa. Järjestelmän mukanaan tuomalla eri hallinnontasojen yhteisvastuulla on myös katsottu olevan keskeinen merkitys (Itävallan kunnallisliiton puheenjohtaja Romeder 1999). Kustannusten kantamisesta ja taloudenhoidosta annetun laajan säännöskokonaisuuden tulisi johtaa alueyhteisöjen yhteistoiminnan aiempaa parempaan toimivuuteen. Tätä kautta uskotaan päästävän myös parempaan moninaisen tehtäväjoukon hallintaan. Jotta tässä onnistutaan pidetään olennaisena liittovaltion osavaltioiden ja kuntien päätöksentekijöiden valmiutta keskusteluyhteyden ylläpitämiseen ja sopimusten sisällön luottamuksellisuuteen perustuvaan toteuttamiseen (Matzinger 1999).

Mutta poliittisen merkityksen ohella järjestelmällä on myös juridinen sitovuus. Sanottu seikka edesauttaa merkittäväällä tavalla kuntatason näkemysten vaikuttavuudessa. Niinpä äskettäisissä arvioinneissa on voitu todeta, että sekä liittovaltiotason että osavaltiotason lainsäädännöstä kolmasosassa on otettu huomioon kuntatason näkökohdat (ks. *Österreichische Gemeindezeitung* 1/2000, 37).

Tietynlaista epävarmuutta järjestelmän toimivuudesta jatkossa kuitenkin näyttää olevan. Epävarmuuden taustana on uhka kuntien talouksien rasittumisesta lisäkustannusten edessä. Yhtenä uhkana nähdään kuntatason kannalta myös helmikuussa 2000 hallitusohjelmansa antaneen liittohallituksen pyrkimys toisen kamarin, liittoneuvoston (Bundesrat) aseman vahvistamiseen. Sen mukaisesti liittoneuvostolla olisi vastalauseoikeus sellaisia liittovaltion lakeja kohtaan, joilla rasi-tettaisiin taloudellisesti osavaltioita ja kuntia. Vaikka tarkoitus on hyvä, katsovat kuntien keskusjärjestöt tämän merkitsevän niille liittotasavallan perustuslaissa (B-VG 115-artikla) kuuluvan reagointioikeuden kovertumista tyhjäksi (Itävallan kaupunkiliiton pääsihteeri Erich Pramböckin kirjoitus, Pramböck 2000, 4). Ongelmallista suunnittelussa uudistuksessa on se, että liittoneuvostossa edustettuina ovat pelkästään osavaltioiden (Länder) edustajat, mutta he tulisivat nyt päättämään myös kuntia koskevista asioista. Pelätään, että tämän jälkeen kuntatasolla ei olisi enää mahdollista suoraan edustaa intressejään.

Itävallan järjestelmän taustat ja kokemusten yleistettävyys

Edellä lyhyesti kuvattuun järjestelmään päätyminen syynä on ollut kaksi tärkeää seikkaa. Ensimmäinen syy on ollut kansallinen. Jo pitkään on lisääntynyt kritiikki keskushallinnon (Bund) liian merkittävää asemaa kohtaan. Tämä on johtunut mm. keskushallinnon yksipuolisesti tekemistä säästöohjelmista. Vastaavia ongelmia on ollut osavaltioiden ja kuntien välillä, sillä osavaltiot ovat voineet osoittaa kunnille velvoitteita ilman asianmukaisia voimavaroja. Vireillä olleet hankkeet liittovaltion ja osavaltioiden välisten suhteiden uudelleenjärjestämisestä (Bundesstaatsreform) ovat toistaiseksi epäonnistuneet.

Toinen syy etsiä uusia muotoja alueyhteisöjen väliselle yhteistyölle on Itävallan liittyminen EU:n jäseneksi ja 1.1.1999 tapahtunut Euron käyttöönotto. Tämä johti julkisten talouksien joutumiseen ns. Maastricht-kriteerien sitomiksi sekä Amsterdamin sopimuksen mukaisen stabiliteetti- ja kasvusopimuksen noudattamiseen. Federalistiselle valtiolle merkitsevät tällaiset kansainväliset sitoumukset sitä, että eri hallinnontasojen on määriteltävä mahdollisimman yhteisesti julkisen taloudenhoidon tavoitteet, vahvistettava valtion sisäistä julkisen talouden suunnittelua ja koordinaointia, sekä parannettava taloudenpidon tehokkuutta soveltuvien instrumentein, joihin kuuluu kontrolli (Bauer 1999, 126–127).

Sanottu koskee siis ennen muuta federalistista, liittovaltiorakenteista maata. Mutta poikkeavatko nähtävissä olevat haasteet juuri tästä myös yhtenäisvaltioissa, kuten vaikka Suomessa?

Suomen samoin kuin esimerkiksi Saksan ja Itävallan kaupunkien ja kuntien katsotaan olevan suurten haasteiden edessä. Euroopan valtioiden yhteenkasvun myötä puolestaan kansallisvaltioiden merkitys kapenee väistämättä. Samanaikaisesti arvioidaan ihmisten keskittyvän entistä suuremmassa määrin alueensa, kaupunkinsa ja kuntansa suuntaan, etsivän identiteettiään sieltä ja samalla odottavan siellä tehtäviä ratkaisuja. Näin aikaansaatu poliittinen paine johtaa väistämättä siihen, että subsidiariteettiperiaate vahvistuu. Jo nyt kyseinen periaate on tullut kaikilla poliittisilla päätöksentekotasolla ainakin verbaalisella tavalla hyväksytyksi. Todellisuus kuitenkin näyttää usein toiselta. Puuttuva vastuullisuus, ylimitoitettut valtiolliset velvoitteet ja epäselvät rahoitusjärjestelmät estävät kilpailua ja läpinäkyvyyttä. Sosiaaliset aikaansaannokset törmäävät rajoihinsa. Niitä ei enää kyetä rahoittamaan. Valtiolliset reunaehdot soveltuvat muutoksiin vain jälkikäteen.

Perustavaa laatua olevia muutoksia siis tarvitaan. Tällaisena pidetään ennen muuta kaupunkien ja kuntien välttämättömän finanssiautonomian aikaansaamista. Erityisesti Saksassa katsotaan liittovaltion, osavaltioiden ja kuntien keskinäisen läpinäkyvämmän sekarahoitusjärjestelmän uudistaminen välttämättömäksi. On luotava selkeä tehtävien- ja kustannusten vastuun järjestelmä (ks. DStGB Dokumentation No 11, 2000).

Sanottu haaste koskee monia muitakin maita. Haasteeseen vastaaminen ei kylläkään ole yksinkertainen tehtävä. Saksassa siihen on liittohallituksen 20.10.1998 hyväksymässä hallitusohjelmassa sitouduttu. Keinoina siinä pidetään kaupunkien ja kuntien liikkuma-alan kunnioittamista ja laajentamista. On kuitenkin jouduttu toteamaan, että perustavaa laatua olevat reformit kuntatalouden parantamisen, normien purkamisen, virkamiesoikeuden uudistamisen, terveydenhoidon ja sosiaalivaltion modernisoinnin sekä julkisen liikenteen parantamisen toteuttamiseksi ovat tuskin lainkaan edenneet (ks. DStGB Dokumentation No 11/2000). Kysymys on siinä määrin merkittävistä uudistushankkeista, että niiden läpivienti ei onnistu ilman toimivaa neuvottelujärjestelmää ja kitkatonta yhteistyötä eri tasojen kesken.

Sanottu ongelma on noussut jälleen esille Saksassa. Kuntien keskusjärjestöillä ei ole mahdollisuutta vaikuttavaan osallistumiseen lainsäädäntöhankkeissa. Eräissä merkittävässä lainsäädäntöhankkeissa niitä ei myöskään ole riittävällä tavalla pidetty mukana (kuten kansalaisuuslain tai maksumoraalin parantamista koskevan lain säätäminen). Kuluvalle hallituskaudella positiivisena liikahduksena on kuitenkin pidetty liittotasavallan sisäasiainministerin asettamaa hanketta ”Moderni valtio – moderni hallinto”, jonka yhtenä osana selvitetään osavaltioiden ja kuntien parempaa vaikuttamista sääntelyhankkeissa.

Joka tapauksessa kuntien keskusjärjestöjen näkökulmasta pidemmän aikavälin tavoitteena pidetään edelleen sitä, että keskusjärjestöt saavat osallistumismahdollisuuden osavaltioita edustavan liittoneuvoston (Bundesrat) ja erityisen välitysvaliokunnan työskentelyyn.

Konneksiteettiperiaate valtion ja kuntien välisten suhteiden perustana

Konneksiteettiperiaatteen nimellä kulkevasta vastuunjakoperiaatteesta Saksassa keskusteltu runsaasti. Periaate voitaisiin kääntää myös rahoitus-periaatteeksi: ”se maksaa, joka tilaa”. Tavoitteena on se, että lainsäädäntöhankkeissa pidetään silmällä myös (edellä kuvatun Itävallan tavoin) aiheutuvia kustannuksia. Myös liittohallituksen hallitusohjelmassa tätä edellytetään.

Osavaltioilla on Saksassa Itävallan tavoin laaja lainsäädäntökompetenssi. Esimerkiksi kunnallislait ovat kussakin osavaltiossa erilaiset (osavaltioiden laajojen valtuuksien seurauksena myös kuntien edunvalvonta on hajautunut sekä osavaltio-että liittovaltiossa). Osavaltiossa konneksiteettiperiaate myös tunnustetaan. Esimerkiksi Baijerin osavaltion perustuslain 83-artiklan 3-kappaleessa säädetään, että siirrettäessä kunnille valtiollisia tehtäviä on samalla päätettävä tarvittavista varoista. Osavaltioiden perustuslakien ohella periaate on kirjattu myös uudistettuihin kunnallislakeihin. Esimerkiksi Nordrhein-Westfalenin osavaltion kunnallislain (1994) 3 § edellyttää tätä: Jos kunnille asetetaan uusia velvoitteita tai velvoitteet

lisääntyvät tai laajanevat uuden lain säätämisen kautta, on samanaikaisesti säänneltävä varojen osoittamisesta.

Vahvan liittovaltion rakenteen maissa (kuten Saksassa ja Itävallassa) on finanssi-järjestyksen muotoilu, verojen jakautuminen, kamppailu ”finanssikakusta” ja siten myös kunnallisen itsehallinnon taloudellisesta turvaamisesta keskeinen kysymys. Kokonaisuudistusta vaaditaan parhaillaan myös Saksassa. Saksassa vaaditaan erityisesti suunnittelun varmuutta. Kuntatason on voitava olla selvillä siitä, millaisia finanssi- ja veropoliittisia toimenpiteitä on odotettavissa lähivuosina ja mitkä niiden vaikutukset ovat. Liittohallitukselta vaaditaan tätä koskevaa arviota, samalla kun uudistetaan yritysverotusta. Sen ohella vaaditaan myös kuntatasolle sellaista verotuloa, josta se voi itse määrätä. Vain näin voidaan turvata se, että jokaiselle kunnalle on houkuttelevaa hankkia uusia yrityksiä ja uusia asukkaita. Näiden vaatimusten ohella pidetään tärkeänä liittotasavallan perustuslaissa (GG 28-artiklan 2-kappaleessa) säädetyin kunnallisen itsehallinnon reaalisen sisällön vahvistamista (konnektiiviteettiperiaatteen kautta). Vaatimuslistalla on myös kunnallisen lainsäädäntöhankkeita koskeva myötävaikuttamisen vahvistaminen ja pidemmälle kuin pelkkään kuulemis-oikeuteen rajautuvana (Katz 2000, 237).

Oikeudellinen keskustelu kuntatason myötämääräämisestä

Saksalaisille tyypilliseen tapaan käydään monista uudistushankkeista laajaa oikeudellista keskustelua. Näinollen myös kuntien edunvalvontaa leimaa oikeudellisten selvitysten laadinta laajemmassa määrin kuin monissa muissa maissa (mm. kuntia hallinto- ja perustuslakituomioistuimissa edustettaessa).

Tässä tehtävässä onnistumisen on havaittu edellyttävän myös kiinteää yhteyttä tieteelliseen tutkimukseen. Vaikka Saksassa (kuten myös Itävallassa) on runsaasti yliopistoja, ei tämän ole katsottu riittävän. Kuntien keskusjärjestöt ovat molemmissa maissa olleet aktiivisia tutkimuksen tukijoita. Tyypillinen esimerkki on erityisen tutkimuslaitoksen perustaminen ja ylläpitäminen. Tällainen on esimerkiksi Nordrhein-Westfalenin osavaltion piirikuntaliiton vuonna 1981 perustama Freiherrvom-Stein-instituutti, joka toimii Münsterin yliopiston yhteydessä. Instituutin perustamisen taustana oli havainto, jonka mukaan kunnallinen edunvalvonta osavaltio-päivien, osavaltiohallituksen ja muiden poliittisten ja yhteiskunnallisten instituutioiden suuntaan ei enää ole mahdollista ilman tiivistä kontaktia tieteen kanssa eikä ilman tieteellistä seuranta- ja arviointia (Hoppe – Erichsen – Leidinger 1991, 1).

Myös kuntatason myötä määräämiskysymyksestä on käyty laaja oikeudellinen keskustelu. Keskustelulla ja tätä koskevilla pyrkimyksillä on pitkä perinne 1970-luvulta saakka, joka jatkuu perustuslain uudistushankkeisiin Saksan yhdistymisen jälkeen 1990-luvulla.

Kuntien myötämäärämisoikeutta rajoittavana oikeudellisena tekijänä on pidetty liittotasavallan kaksiportaisuutta koskevaa doktriinia. Sen mukaisesti liittotasavalta on jakautunut liittovaltioon (Bund) ja osavaltioihin (Bundesländer), ja kunnat ovat doktriinin mukaisesti osa osavaltioiden hallintoa. Kyseinen doktriini on saanut osakseen kritiikkiä ja sitä pidetään vanhentuneena. Kunnilla katsotaan nimittäin nyt (kuten perinteisestikin) olevan merkittävä poliittinen ja hallinnollinen funktio. Tässä roolissa kunnilla on ”januskasvoinen” kaksoisfunktio: yhtäältä ”siirrettyjen” valtiollisten tehtävien hoitajana ja toisaalta kansainvälisesti katsoen laajojen paikallisten tehtävien hoitajana.

Erityisesti osavaltiotaso on osoittautunut kuntien kannalta ongelmalliseksi pitäytyessään kyseisessä kaksiportaisuuden doktriinissa. Tämä on ilmennyt selkeästi esimerkiksi alueiden ohella kuntia edustavan EU:n Alueiden komitean paikkojen täyttämässä. Liittotasavallalle kuuluvien 24 komitean paikan täyttämistä syntyi kiivas kamppailu osavaltioiden ja kuntatason kesken. Osavaltiot pyrkivät nimittäin täyttämään edustajillaan kaikki paikat ja pitämään kuntatason sivussa. Vasta liittokanslerin ja liittopäivien väliintulon kautta paikoista osoitettiin yksi kullekin keskusjärjestölle (yhteensä kolmelle). Osavaltioita komiteassa edustavat vaikutusvaltaiset osavaltioiden pääministerit, joiden asemaa voidaan luonnehtia enemmänkin valtiontahon kuin paikallistahon leimallisuudella. Muissa EU:n jäsenmaissa (Belgiaa lukuun ottamatta) kuntataso on lukumääräisesti vahvemmin edustettu komiteassa.

Sanottuun doktriiniin pitäytymisen seurauksena ovat kuntien keskusjärjestöt nyttemmin luopuneet ”kolmitasoisesta” liittotasavallan periaatteen ajamisesta ja keskittyneet siihen, että kuntatason myötämääräminen ja vaikuttaminen toteutuisi liittotasavallan ja osavaltioiden sekä myös EU:n politiikan tasolla kuulemis- ja osallistumisoikeuksien muodossa. Kuntien keskusjärjestöjen asemaa heikentävänä tekijänä pidetään kuitenkin sitä, että liittovaltiotasolla on kolme erillistä keskusjärjestöä (Jaedicke – Wollmann 1999, 322).

Federalismi kuntien näkökulmasta

Federalistinen järjestelmä, kuten yleensäkin valtion rooli, on monien muutoshaasteiden edessä. Saksan liittotasavallan näkökulmasta katsottuna järjestelmää on pidetty yhtenä menestyksen salaisuutena. Yhteiskunnallisen korporativismin kanssa on liittotasavallan ”järjestöfederalismi” ollut toinen keskeinen elementti Saksan sodanjälkeisessä menetyksellisessä konsensusmallissa (Schultze 1999, 173).

Toisaalta monet näkevät federalismissa rakenteellisen pääesteen vaadittaville poliittisille ja yhteiskunnallisille uudistuksille. Perusteluna viimeksimainitulle tuodaan esille se, että liittotasavallan poliittinen järjestelmä on pitkälle integroitunut ja, verrattuna muihin liittovaltioihin, keskittynyt. Tästä käytetään termiä Politikverflechtung, politiikan sekoittuminen. Kaikki keskeiset poliittiset päätökset voi-

daan tehdä ainoastaan järjestelmän eri tasojen kanssa liittoutuen ja neuvotteluratkaisujen kautta: horisontaalisesti osavaltioiden keskinäisen yhteistyön kautta, vertikaalisti liittovaltion ja osavaltioiden kautta, kuten myös EU:n, liittovaltion, osavaltioiden ja kuntien neuvottelujen kautta. Valtio-organisaation sanotaan ylikasvaneen horisontaalisessa ja vertikaalissa verkottumisessaan ja politiikan puolestaan olevan itse asettamansa oikeuden sitoma. Seurauksena on, että sekä liittotasavalta että osavaltiot ovat tulleet muutoskyvyttömiksi. Itsehallinnollisilla kunnilla, osavaltioilla, liittotasavallalla ja EU:lla on kullakin omaa sääntelyvaltaa ja omat hallintorakenteensa, jotka kokonaisuutena muodostavat liki bysanttilaisiin mittoihin ulottuvan verkoston. Tämän vertikaalin kerrostuman ohella on olemassa kaikkialle ulottuva horisontaalinen yhteistyö lukuisten yhteiskunnallisten organisaatioiden kanssa. Tätä kautta syntyviä ratkaisuja kuvataan osuvasti politiikan tekemiseksi kompleksisen konsensuksen diktaatin alaisena (Di Fabio 1998, 7).

Tälle järjestelmälle tuovat oman taustansa myös liittotasavallan perustuslain ns. homogeniteettivaatimus, osavaltioille osoitettu liittouskollisuuden vaatimus, liittovaltiolle suotu puuttumisoikeus osavaltiolainsäädännön puuttuessa tai vaarantaessa kokonaisetuja sekä ennen kaikkea elämänolosuhteiden yhtenäisyyden vaatimus (viime mainittu tosin muutettiin v. 1994 perustuslain uudistuksen yhteydessä yhdenvertaisuudeksi).

Viime vuosina kritiikki on voimistunut ja eräät suuret osavaltiot ovat nostaneet esille asemansa vahvistamista koskevat vaatimukset. Baden-Württembergin, Baijerin ja Hessenin 8.7.1999 yhteisessä julkilausumassa (Reform des Föderalismus – Stärkung der Eigenverantwortung der Länder) vaaditaan Saksan federalismin reformia. Julkilausumassa arvostellaan erityisesti sitä, että elämänolosuhteiden yhtenäisyyden vaatimuksen perusteella liittovaltio on ottanut itselleen yhä enemmän toimivaltuuksia. Julkilausuman mukaan perustuslaissa ei suinkaan edellytetä elämänolosuhteiden yhtenäisyyttä, vaan yhdenvertaisuutta. Jos halutaan saada aikaan kehityskykyinen federalismi, on hyväksyttävä ”kilpailufederalismin” salliminen. Tämä tarkoittaa muun muassa osavaltioiden verotusautonomian vahvistamista. Federalismin uudistajat nostavat esille vankkoja argumentteja. Vain federalismin uudelleenelvyttämisen kautta voidaan vastata lisääntyvään eurooppalaiseen keskittymiskehitykseen.

Mielenkiintoinen kysymys on, mitä tästä osavaltiotason vahvistamisesta sitten seuraisi. On huomattava, että osavaltioilla on liittoneuvoston kautta vahva vaikuttamismahdollisuus liittovaltiotason poliittisiin päätöksiin. Myös sellainen federalistinen järjestelmä, jossa autonomia ja kilpailu saavat merkittävemmän sijan, on neuvottelujärjestelmään nojaava. Osavaltioiden itsenäisyyden vahvistuminen ei siis välttämättä johda neuvottelujärjestelmän ja politiikan sekoittumisen päättymiseen. Osavaltioiden eriytymis- ja itsenäistymiskehityksellä olisi toisaalta väistämättä vaikutusta myös niiden vaikuttamismahdollisuuksiin liittovaltion poliittisissa ratkaisuisa. Vaikutusvallan väheneminen liittoneuvoston kautta olisi väis-

tämättä hinta, joka osavaltioiden olisi maksettava suuremmasta itsenäisyydestään. Vaakakupeissa ovat siis kasvavien yhteiskunnallisten asymmetrioiden vastakohtaisuudet: yhtäältä suuremman autonomian, subsidiariteetin ja kilpailun vaatimukset ja toisaalta politiikan sekoittumisen (tai paremminkin vuorovaikutuksen) järjestelmä, joka vaatii konsensusperusteista keskittien politiikkaa, mutta ei kuitenkaan enää kykene kunnolla vastaamaan yhteiskunnallisiin haasteisiin.

Keskusteluun federalismin uudistamisesta on nostettu myös kunnallinen itsehallinto. Federalismin uudistajia on syytetty siitä, että he antaisivat kunnalliselle itsehallinnolle riittämättömästi liikkuma-alaa. Tämä on torjuttu muun muassa viittaamalla Baijerin kuntien muita osavaltioita parempaan taloudelliseen tilaan ja siihen, että osavaltiossa ollaan yhteistyössä osavaltion kuntien keskusjärjestöjen kanssa uudistamassa rahoitusjärjestelmää (pääministeri Edmund Stoiberin hallitusohjelma 22.3.2000: *Föderalismus: Solidarität und Wettbewerb – Starke Länder in Europa*).

Toisaalta myös osavaltioita vaaditaan olemaan kuntien puolestapuhujia liittovaltion suuntaan. Osavaltion tulee sen mukaan pitää vahvemmin esillä kuntien intressit liittovaltion suuntaan toimiessaan (ks. esim. Schleswig-Holsteinin kunnalliiliiton marraskuussa 1999 hyväksymä julkilausuma ”Leitlinien 2000 des SHGT zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein”, Die Gemeinde 1/2000).

Kuntien edunvalvonnan kehittämissuunnista

On odotettavissa, että kunnallisen itsehallinnon asemaan vaikuttavista ratkaisuisista keskustellaan lähivuosinakin. Myös neuvottelu- ja edunvalvontajärjestelmiin on kohdistunut suuria muutoksia. Niistä mielenkiintoisin ja merkittävin on ollut Baijerin senaatin lakkauttaminen 1.1.2000 lukien.

Lakkauttamisen taustana oli 8.2.1998 järjestetyn kansanäänestyksen tulos. Senaatti oli ainutlaatuinen orgaani Baijerin osavaltiopäivien – lainsäädäntöelimen – yhteydessä. Siinä olivat edustettuina osavaltion eri yhteiskunnalliset ryhmät, kuten ammattijärjestöt ja kuntien keskusjärjestöt. Edunvalvonta senaatin kautta merkitsi kuitenkin ensisijaisesti yksittäisintressien integroimista kokonaisuudeksi, yhteistyössä muiden edustettuina olevien ryhmien kanssa. Senaatin lakkauttamista on luonnehdittu kuntien kannalta tappioksi, merkittävän kunnallisten asioiden vaikuttamiskanavan menettämiseksi. Täysin ilman vaikutusmahdollisuuksia kuntataso ja keskusjärjestöt eivät kylläkään jää jatkossakaan. Osavaltion perustuslain 83-artiklassa nimittäin säädetään, että osavaltion hallituksen on kuultava riittävän ajoissa kuntien keskusjärjestöjä, ennen kuin lain tai muun säädöksen kautta säännellään asioista, jotka koskevat kuntia tai kuntayhtymiä.

Sen sijaan osavaltiopäiviä (Landtag) koskevaa kuulemisoikeutta ei ole säännelty (senaatin lakkautuksen jälkeen). Vireillä ovat pyrkimykset tähän pääsemiseksi, esi-

merkiksi täydentämällä osavaltiopäivien työjärjestystä. Toisaalta on tuotu esille se, että jo nyt on millä tahansa järjestöllä mahdollisuus petitio-oikeuden kautta kääntyä osavaltiopäivien puoleen.

Mielenkiintoisia pyrkimyksiä ovat eräissä Saksan osavaltioissa 1990-luvulla toteutetut ns. kunnallisten neuvostojen perustamiset. Niissä on tässä vaiheessa kuitenkin ollut kysymys ainoastaan useiden osavaltiotasoisten keskusjärjestöjen yhdistymisestä. Tavoitteena on kuitenkin esitetty, että niistä voitaisiin muodostaa osavaltio-parlamentin toinen kamari, ”kuntakamari” (ks. tarkemmin Ryyänen 1999, 73 – 74).

Edellä on voitu ainoastaan lyhyesti viitata kuntien edunvalvonnan kannalta merkitystään kasvattaneeseen suuntaan, Euroopan unioniin. Tarkastelun kohteena olevien liittovaltiorakenteisten maiden kannalta EU on ollut ongelmallinen ja vaatinut erityistä huomiota. Monet yhteisösäännösten toimeenpanoa koskevat lainsäädännölliset valtuudet ovat nimittäin osavaltioiden kompetenssissa. Niinpä esimerkiksi Itävallan kahdeksalla osavalttiolla on omat edustustonsa Brysselissä. Niillä ei tosin ole diplomaattista asemaa ja ne kommunikoivat EU:n instituutioiden kanssa vain epävirallisesti.

Erityisesti Saksan ja Itävallan kuntien keskusjärjestöt ovat olleet aktiivisia kunnallista itsehallintoa koskevan periaatteen ankkuroimiseksi EU:n perussopimuksiin (ks. esim. Ryyänen 1997). Viimeksi tätä koskeva vaatimus on esitetty Euroopan perusoikeuksia koskevan peruskirjan valmistelua käynnistettäessä.

Lähteet

- Bauer, Helfried: Konsultationsmechanismus und nationaler Stabilitätspakt in Österreich – neu gefasste Beziehungen zwischen Staat und Gemeinden für die Euro-Zeit. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1999.
- Di Fabio, Udo: Das Recht offener Staaten. Tübingen 1998.
- DStGB Dokumentation No 11: Städte und Gemeinden in Deutschland. Bilanz '99 und Ausblick 2000. Deutscher Städte- und Gemeindebund, 2000.
- Hoppe, Werner – Erichsen, Hans-Uwe – Leidinger, Adalbert: Aktuelle Probleme der kommunalen Selbstverwaltung. Zehn Jahre Freiherr-vom-Stein-Institut. Deutscher Gemeindeverlag, Köln 1991.
- Jaedicke, Wolfgang – Wollmann, Hellmut: Kommunale Spitzenverbände. Kirjassa Kommunalpolitik (toim. Hellmut Wollmann – Roland Roth). Opladen, 1999.
- Katz, Alfred: Gemeindefinanzsystem an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Situation und Entwicklungsziele der kommunalen Finanzpolitik. Die Öffentliche Verwaltung 6/2000, 2000.
- Matzinger, Anton: Konsultationsmechanismus und Österreichischer Stabilitätspakt (moniste, Österreichischer Gemeindebund), 1999.
- Pramböck, Erich: Regierungsprogramm ÖVP/FPÖ – Auswirkungen auf Städte und Gemeinden. Österreichische Gemeindezeitung 3/2000.
- Romeder, Franz: Aktuelle Fragen zum Konsultationsmechanismus und die Auswirkungen auf die österreichischen Gemeinden. Puhe Hessenin kaupunki- ja kuntaliiton päivillä 8.10.1999 (moniste).
- Ryynänen, Aimo: Paikallinen itsehallinto Euroopan yhdentymiskehityksen varjossa. Mermerus Oy, Vantaa, 1997.
- Ryynänen, Aimo: Kuntien etujärjestöt vaikuttajina. Vertaileva tutkimus kuntien keskusjärjestöjen asemasta ja roolista eräissä Euroopan unionin jäsenmaissa. Suomen Kuntaliitto, ACTA nro 113, Helsinki, 1999.
- Schultze, Rainer-Olaf: Föderalismusreform in Deutschland: Widersprüche – Ansätze – Hoffnungen. Zeitschrift für Politik 2/1999.

YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma – Lasse Oulasvirta

Valtion ja kuntien välinen neuvottelu- ja yhteistyöjärjestelmä on moniulotteinen tutkimusaihe, johon tämä kirja on yrittänyt tuoda useita erilaisia näkökulmia. Tässä luvussa kokoamme yhteen omasta mielestämme tärkeitä havaintoja kirjan artikkeleista. Nostamme esille myös neuvottelujärjestelmän ongelmakohdat ja oman käsityksemme järjestelmän kehittämismahdollisuuksista.

Neuvottelujärjestelmän kehitys alkupäivistä nykyhetkeen on ollut monipolvinen, useita eri vaiheita läpikäynyt, vaikka sen perusta onkin suhteellisen vakaa. Tätä kehitystä kuvaa ja erittelee Kari-Pekka Mäki-Lohiluoman artikkeli. Valtion näkökulmasta neuvottelujärjestelmässä on kysymys ohjausjärjestelmän soveltamisesta tarkoituksenmukaisella tavalla. Ns. järjestelyasiakirjamenettelyn sopimuksilta on puuttunut juridinen sitovuus, mutta sen sijaan niillä on ollut poliittis-hallinnollisen suosituksen luonne. Keskeinen johtopäätös artikkelissa on, että Suomessa ei vallitse yksiselitteistä näkemystä eri osapuolten roolista, tehtävistä ja asemasta neuvottelujärjestelmässä. Edelleen artikkelissa päädytään siihen, että eri osapuolilla ei ole yhtenäistä ja yksiselitteistä näkemystä kuntahallinnon tehtävistä ja asemasta sekä rahoituspohjasta. Kuthanek tai valtio-kunta -neuvotteluryhmä eivät käytännössä kytkeydy tiiviisti valtion taloudelliseen päätöksentekoon. Myös kunta-asioita koordinoivan sisäasiainministeriön asema neuvotteluissa on ongelmallinen, sillä se sivuutetaan usein ministeriöiden neuvotellessa suoraan Kuntaliiton kanssa.

Miten ovat sovitettavissa yhteen subjektiiviset oikeudet ja kunnallinen itsehallinto? Kari Prättälän artikkelissa on kuvattu kuntasektorin normiohjaussysteemin muutosta hyvinvointivaltion sääntelymallista modernin hyvinvointiyhteiskunnan sääntelymalliksi. Artikkelissa on myös pohdittu perusoikeusuudistuksen ja subjektiivisten oikeuksien lisääntymisen vaikutuksia. Kansalaisten yhdenvertaisuuden takaamisessa on myös taloudellinen puolensa – Prättälä nostaa syystä esille valtion

rahoitusvastuun ja perusoikeuksien ja kuntavelvoitteiden väliset ristiriidat. Normi-ohjauksen kehittämiseksi on kaksi vaihtoehtoa: keskittäminen ja hajauttaminen. Vastuun hajauttaminen sopii Prättälän mukaan itsehallintoa korostavaan malliin. Myös toisella mallilla on perustelunsa. Keskittävä malli sopii hyvin säädellyn hyvinvointivaltion malliin. Prättälän mukaan tärkeää valtion kuntapolitiikkaa hahmotettaessa on joka tapauksessa tarkastella lainsäädäntöä kokonaisuutena ja määrittellä sen kehittämiseksi periaatteet, jotka ulottuvat yli sektorirajojen ja kantavat yli budjettikauden.

Toisaalta on otettava huomioon se, kuka käyttää valtionhallinnon valtaa neuvottelumalleissa. Arvo Myllymäki problematisoi sopimusperäisen ohjausmallin ja kritisoi vahvasti eduskunnan vallan kaventamista sopimusyhteiskunnan korporatistisilla järjestelyillä. Myllymäki korostaa artikkelissaan myös perustuslain takaamia perusoikeuksia. Järjestelyasiakirjoissa sovittiin itse asiassa eduskunnan budjettivallan alaan kuuluvista asioista samoin kuin jokaisen itsenäisen kunnan päätösvaltaan kuuluvista tehtävistä. Ongelmallista on myös se, että valtion 90-luvun säästöpolitiikka ajoi ohi kustannusten jaon muuttumattomana pitämisen periaatteen. Myllymäki toteaa, että viimeksi solmittu yhteistyöasiakirja jättää kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan ”kakkosketjun” toimijaksi. Kuthanek saattaa uuden neuvotteluryhmän käsiteltäväksi asiat, jotka sisältävät periaatteellisia ja toiminnallisia linjauksia valtion ja kuntien välisissä suhteissa. Suomen Kuntaliitolle on varattu samanlainen aloiteoikeus suhteessa neuvotteluryhmään. Neuvottelumenettelyn kohottaminen poliittisen päätöksenteon keskiöön on Myllymäen mukaan myös yhteydessä Suomen jäsenyyteen Euroopan unionissa ja Euroopan talous- ja rahaliiton velvoitteisiin. Rahapolitiikan ollessa unionikeskeistä jää kansalliselle talouspolitiikalle, erityisesti finanssipolitiikalle, merkittävä sija. Suomen jäsenyys talous- ja rahaliitossa tulee asettamaan suuria paineita valtion ja kuntien välisen neuvottelujärjestelmän toimivuudelle. Valtioneuvoston ja Suomen Kuntaliiton solmimalla uusimuotoisella yhteistyöasiakirjalla tuetaan julkistalouden vakautta ja kunnallistalouden rahoituksen riittävyyttä. Solmitun kaltaisella yhteiskuntasopimuksella kunnat tosiasiallisesti sidotaan valtion ylivallan alaisena tapahtuvan yleisen talouspolitiikan noudattajaksi.

Lasse Oulasvirta tarkastelee makrotaloudellisesta näkökulmasta julkisen talouden tasapainottamisen työnjakoa valtion ja kuntien välillä. Valtiolla/hallituksella/valtiovarainministeriöllä on kokonaisvastuu talouden tasapainosta. Yksittäisten kuntien voima ei edes riitä kansantalouden stabilisointiin, mistä syystä kuntasektorin kollektiivinen käytös on tärkeitä. Kuntasektorin näkökulmasta kustannusten jaon valtion ja kuntien välillä tulisi pysyä vakaana suhdanteista riippumatta. Valtionapujärjestelmän tulisi luoda nykyistä enemmän vakautta kuntatalouteen. Jonkinlaisen suhdannetasausjärjestelmän perustamista tulisi harkita, jotta kuntien tulopohja olisi ennustettavampi.

Koko julkisen talouden tasapainottamisen perusfaktoja EU- ja EMU-ympäristössä ja Suomen finanssipolitiikan rajoja käy läpi Immo Pohjola. Tavoiteltu verojen alentaminen merkitsee jatkuvaa tehostamistarvetta julkisessa palvelutuotannossa, tulonsiirtojärjestelmien kriittistä läpikäyntiä ja vaihtoehtoisten toimintatapojen etsimistä julkisen sektorin tavoitteiden toteuttamiseksi. Pohjolan mukaan tarvitaan pitkäjänteistä julkisen sektorin ja finanssipolitiikan suunnittelua. Kunnossa olevat julkiset taloudet, mutta myös korkealuokkaiset julkiset palvelut ovat välttämättömiä hyvälle kansainväliselle kilpailukyvyille. Kun pääosa julkisista hyvinvointipalveluista tuotetaan kunnissa, kohdistuu kuntatalouteen myös tulevaisuudessa huomattavia paineita.

Järjestelyasiakirjamenettelyä ja kuthanekin tehtäviä, vahvuuksia ja ongelmia käy läpi Arto Laitinen, jolla on pitkäaikainen kokemus järjestelmästä ja neuvottelukunnasta sen alkuajoista lähtien. Laitisen mukaan neuvottelujärjestelmää tarvitaan ja se muodostaa hyvän peruskehikon, jota pitää kehittää. Siitä tulisi kuitenkin poistaa monikerroksellisuutta ja saada olennaiset asiat nykyistä tehokkaammin sovittaviksi. Ongelmana on ollut muun muassa se, että asioita tuodaan käsittelyyn muodollisesti oikein, mutta asioihin vaikuttamisen kannalta liian myöhään. Ongelmana on myös ollut ymmärtää se, että ei olekaan kysymys varsinaisesta juridisesti kuntia tai valtio-osapuolta ja eduskuntaa sitovasta sopimuksesta. Neuvotteluissa saavutettu sopimus ei vielä merkitse sopijaosapuolten sen mukaista käyttäytymistä, mikä aiheuttaa helposti pettymystä itse neuvottelujärjestelmää kohtaan.

Kuntasektorin uudistusten neuvottelu- ja valmistelujärjestelmän kehitystä kuntia koskevien uudistusten, erityisesti kuntalakien ja valtionapulakien valmistelun näkökulmasta kuvataan seikkaperäisesti Aulikki Mentulan artikkelissa. Valtioneuvoston komiteapäätöksen mukaisesti asetettu komitea on toiminut eri asiantuntijoiden verkostona eikä laaja-alaisia uudistuksia olisi voitu valmistellekaan ilman eri alojen asiantuntemusta. Artikkelissa nostetaan esille kysymys siitä, voidaanko uutta tietotekniikka hyödyntää niin, että verkostotyö yhtä hyvin tai jopa paremmin kuin asiantuntijoiden välinen suora vuorovaikutus pystyy analysoimaan ao. ongelman, löytää eri vaihtoehdot ongelman ratkaisuksi ja selvittää eri vaihtoehtojen vaikutukset. Valtioneuvosto on asettanut vuoden 2000 kesäkuussa hankkeen ”Valtion keskushallinnon uudistaminen”, jossa yhtenä tavoitteena on löytää uusia menettelytapoja määräaikaiseen kehittämistoimintaan. Hankkeen perustelujen mukaan uudentyyppiset verkostotyön muodot voivat olla ratkaisu uusiin haasteisiin.

Sektorikohtaisessa ohjauksessa ja neuvottelujärjestelmässä ministeriön näkökulmaa edustaa Markku Lehdon artikkeli. Lehto kritisoi kuntanäkemyksen kapeutta; kunta-sektori on tavallaan sekin oma sektori. Lehdon mukaan ei ole kuitenkaan paluuta keskitettyyn, kaavamaisesti toteutettuun päätöksentekoon. Lehdon mukaan selviin epäkohtiin on voitava puuttua nopeasti ja keskitetysti. Sitä varten tarvitaan suositusluonteisia normeja, joita voidaan joustavasti käyttää apuna yksittäistapausta

arvioitaessa. Näiden suositusten pääasiallinen tarkoitus ei ole olla miniminormeja, jonka alapuolelle painuminen edustaa jo hylättävää käytäntöä. Päinvastoin niiden tulee edustaa sellaista yleisesti hyväksyttävää tasoa, jota asiakas voi yleensä kohtuudella edellyttää.

Opetusministeriön näkökulmaa edustavat Simo Juvan ja Arto Sulosen artikkelit. Näissä käydään läpi koulupuolen ohjauksen kehitys pikkutarkasta kouluvallonnasta nykyiseen informaatio-ohjaukseen. Nykyinen valtionapujärjestelmä koulupuolella (kouluverkkosidonnainen, ylläpitäjämalli) palvelee kirjoittajien mukaan hyvin ja paremmin kuin karkea mk/asukas -järjestelmä sivistystoimen perusoikeuksien toteutumista. Lainvalmistelussa yhteistyö sektoriministeriön ja Kuntaliiton välillä on tiivistä. Koska asioita valmistellaan aikaisempaa enemmän selvitysmiestyönä ja virkatyönä ministeriön sisällä, etujärjestöjen edustajat osallistuvat aikaisempaa vähemmän itse operatiiviseen säädösvalmistelutyöhön komiteoiden ja työryhmien jäseninä. Vaikuttaminen tapahtuu enenevässä määrin erilaisten neuvottelu- ja kuulemistilaisuuksien kautta.

Hallinnon ym. uudistusten valmistelua Suomessa ja muissa Pohjoismaissa vertailee Stefan Sjöblom. Vaikka Pohjoismaissa on ollut samankaltaisuutta valmisteluinstituutioissa, on niissä myös eroja. Uudistusten näkyvä valmistelu laajapohjaisissa komiteoissa on vähentynyt kaikissa maissa Ruotsia lukuun ottamatta. Suomessa on siirrytty muita Pohjoismaita enemmän yhden henkilön selvitysmiehiin ja ministeriötyöryhmiin – tämä herättää mielenkiintoisia kysymyksiä, joita Sjöblom analysoi. Ruotsissa on pysytty lainvalmisteluhankkeissa laajakantaisen parlamentaarisen komitealaitoksen käytössä. Ruotsin laaja selvitysjärjestelmä on pystynyt ruokkimaan julkista keskustelua aivan toisella tavalla kuin Suomen vastaava järjestelmä. Esimerkkeinä ovat useat demokratiaselvitykset 1980- ja 90-lukujen aikana. Eräissä arvioissa on vedottu siihen, että useimmat uudistukset ovat teknis-luonteisia eivätkä herätä julkista mielenkiintoa. Sjöblomin mukaan käsitys perustuu näköharhaan. Rutiini- ja erityisaloja koskevia uudistuksia lukuun ottamatta toimiva selvitysjärjestelmä pystyy suhteuttamaan uudistuksia laajempiin kokonaisuuksiin niin, että selvitykset voivat toimia poliittisen ja julkisen keskustelun pohjana. Tämä edellyttää Sjöblomin mukaan tietoa harkintaa ja sitä, että keskeiset uudistusten toimijat – ei vähiten hallinnolliset toimijat ja virkamiehet – aktiivisesti osallistuvat julkiseen keskusteluun, ja että vanhakantainen, mutta hämmästyttävän sitkeä käsitys neutraalista ja taustalla pysyvistä hallinnosta väistyy.

Valtio-kunta -neuvottelujärjestelmiä Ruotsissa ja Tanskassa esittelee von Martens. Näyttää siltä, että Tanskassa ns. DUT neuvottejärjestelmä on saanut suomalaista vakiintunemman ja statukseltaan voimakkaamman aseman. DUT-periaate tarkoittaa sitä, että jos eduskunta (Folketinget) antaa kunnille uusia tehtäviä, niin samalla suoritetaan vastaava taloudellinen kompensatio. Kompensaation tulee kat-

taa tehtävästä aiheutuneet kustannukset. Teknisesti se toteutetaan siten, että valtio korottaa valtionosuusmäärärahaa (ns. ”bloktilskuddet”). Jos taas eduskunta päättää, ettei kuntien tarvitse huolehtia jostain tehtävästä, tai että vaatimustasoa alennetaan niin valtionapua vähennetään. Periaate takaa myös sen, että päätöksenteko ja rahoitus nivoutuvat yhteen ja että kunnat voivat talousarviota tehtäessä luottaa siihen, että muutettujen tehtävien osalta saadaan myös rahoitusta. DUT-periaate on tärkeä tekijä myös hyvin toimivalle paikallisdemokratialle. Jos kunnallinen tulovero muuttuu, niin se ei johdu valtion toimenpiteistä vaan paikallisten politiikkojen tekemistä päätöksistä. Päätöksenteko ja rahoitus nivoutuvat siten yhteen myös paikallistasolla.

Valtion ja kuntien väliset neuvottelujärjestelmää Itävallassa ja Saksassa esittelee Aimo Rynnänen. Rynnäsen artikkelissa herättää erityistä mielenkiintoa itävaltalainen kuntien ja valtion neuvottelujärjestelmä. Liittovaltion, osavaltioiden ja kuntien konsultaatiomekanismia koskeva sopimusjärjestelmä koskee sekä neuvottelumenettelyä uutta lainsäädäntöä annettaessa että talouden vakautusjärjestelmää. Sopimuksen mukaisella järjestelyllä pyritään estämään se, ettei yhden alueyhteisön (esim. osavaltion) säätämällä lailla kuormiteta taloudellisesti toista hallinnon tasoa vastoin sen tahtoa. Tätä ehkäistään muun muassa velvollisuudella selvittää lainsäädännön taloudelliset vaikutukset. Lakiehdotukset on saatettava kuntien keskusjärjestöille etukäteen tiedoksi. Kukin hallintotaso, jota suunniteltu oikeudellinen toimenpide tulisi kuormittamaan, on oikeutettu vaatimaan tietyn ajan kuluessa neuvotteluja erityisessä elimessä. Neuvottelumenettelyllä on tarkka lainsäädännöllinen perusta, joka oikeuttaa keskusjärjestöt solmimaan kuntien puolesta sopimuksia liittovaltion ja osavaltioiden kanssa. Liitoilla on oikeus nostaa syyte sopimuksen mukaisesta kustannusten jaosta. Konsultaatiomekanismiin liittyy läheisesti myös vakautussopimus, jossa liittovaltio, osavaltiot ja kunnat sitoutuivat koordinoimaan talouksiaan ottaen huomioon yhteisöoikeudelliset säännökset jäsenvaltioiden talouskurista. Sopimusjärjestelyn kautta on luotu julkisen talouspolitiikan hoitoa varten kumppanuusperusteinen toimintatapa.

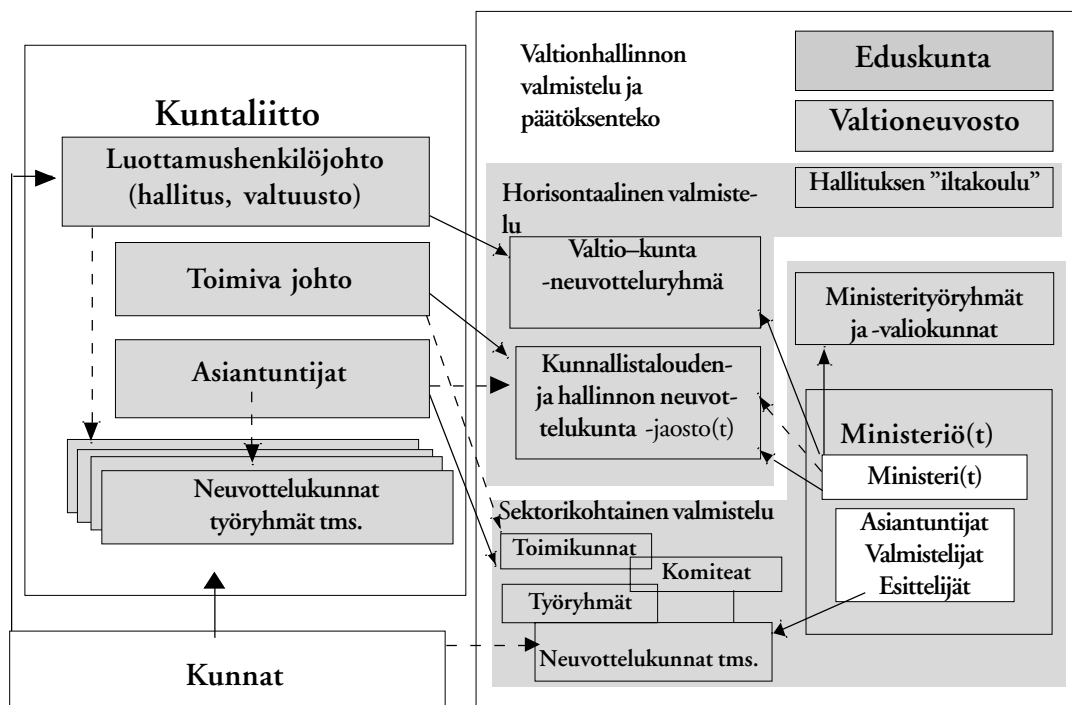
Rynnäsen artikkelissa nostetaan esiin myös kuntien keskusjärjestöjen EU-suhteet. Erityisesti Saksan ja Itävallan kuntien keskusjärjestöt ovat olleet aktiivisia kunnallista itsehallintoa koskevan periaatteen ankkuroimiseksi EU:n perussopimukseen. Viimeksi tätä koskeva vaatimus on esitetty Euroopan perusoikeuksia koskevan peruskirjan valmistelua käynnistettäessä.

Kirjan artikkelit kuvaavat hyvin niitä erilaisia paineita ja odotuksia, joita Suomessa kohdistuu valtion ja kuntien väliseen neuvottelumenettelyyn. Kansainvälisesti vertaillen kuntien asema on Suomessa hyvin vahva ja siksi niiden toiminnallinen ja taloudellinen suhde valtioon on pohjoismaisen yhteiskuntamallin keskeisiä kysymyksiä. Järjestelmän toimivuuden systemaattiseen arviointiin ja kehittämiseen on sen 30-vuotisen historian aikana panostettu yllättävän vähän. Muutokset ovat olleet monelta osin kosmeettisia ja tiukasti perinteisiin asetelmiin tukeutuvia.

Valtio-kunta -neuvottelujärjestelmää voidaan kuvata seuraavaan kuvion avulla. Kuviossa on esitetty valtion ja kuntien edustus erityyppisissä valmistelu- ja päätöksentekuelimissä. Kuten aikaisemmin Mäki-Lohiluoman artikkelissa osoitettiin, on neuvottelujärjestelmä kuntaliiton ja ministeriöiden välillä hyvin monimuotoinen ja laaja. Kuntaliitto osallistuu laajasti työryhmien tai vastaavien kautta ministeriöiden sektorikohtaiseen valmisteluun.

Neuvottelujärjestelmän ongelmat näyttävätkin kohdentuvan horisontaalisen, yhteensovittavan valmistelun piiriin. Periaatteessa yhteensovittaminen ja yhteensopeutuminen tulisi tapahtua virkamiesvalmistelun osalta kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunnassa ja poliittisen tavoitteenasettelun osalta valtio-kunta -neuvotteluryhmässä. Käytännössä edellä mainittujen rooli on jäänyt sektorikohtaisen valmistelun jalkoihin.

Kuvio 1. Valtion ja kuntien edustus valtio-kunta -asioiden valmisteluelimissä



Keskeinen ongelma neuvottelujärjestelmässä on ollut myös sen hajanaisuus. Sisäasianministeriön rooli kunta-asioita koordinoivana ministeriönä on jäänyt heikoksi. Käytännössä sen tehtävä on monelta osin muodostunut resursseihin nähden mahdottomaksi. Sektorikohtaisia substanssikysymyksiä valmistellaan yleensä asianomaisen ministeriön ja Kuntaliiton kesken. Budjettiasioista sovitaan usein suoraan valtionvarainministeriön kanssa.

Kuntien ja valtion välistä sopimusjärjestelmää on yritetty uudistaa myös viime vuosina. Keskeinen ongelma on sopimuksen oikeudellinen asema ja sitovuus. Kansainväliset esimerkit Tanskasta ja Itävallasta osoittavat mielenkiintoisella tavalla, miten neuvottelukulttuuri voidaan rakentaa keskenään sovittujen poliittis-hallinnollisten toimintaperiaatteiden varaan.

Valtion ja kuntien keskinäisen suhteen kannalta voidaan todeta, että mitä monimuotoisempi on valtion kuntiin kohdistama ohjausjärjestelmä ja mitä dynaamisempi on kuntatalouteen vaikuttava toimintaympäristö, sitä suurempi on myös yhteensopeutumisen tarve. 70- ja 80-luvulla neuvottelujärjestelmä kytkeytyi silloiseen hyvinvointivaltion rakentamisprojektiin, joka huipentui 80-luvun lopulla ja 90-luvun vaihteessa ennen suurta lamaa. 1970-luvun taantumanaikaa korostui neuvottelujärjestelmän kuntataloutta ja valtiotaloutta suhdannevaiheeseen sovitettava rooli. 90-luvun alun jälkeen valtion ryhtyessä voimakkaaseen säästämispolitiikkaan, neuvottelujärjestelmä hitaana ja sovittavana elementtinä ohitettiin.

Neuvottelujärjestelmää alettiin kehittää uusissa olosuhteissa 90-luvun puolivälin jälkeen. Kuntien detajli- ja tehtäväkohtaisesta ohjauksesta on siirrytty yleispiirteisempään ohjaukseen. Toisaalta kuntien tehtäväkohtaisen itsehallinnon lisääntyä on samanaikaisesti makrotaloudellinen rajoittava ohjaus kiristynyt – suuri osa kunnista joutuu hoitamaan entisen tasoiset tehtävät paikallaan pysyvillä tai jopa alenevilla resursseilla. Valtio ei ole ollut valmis helpottamaan kuntien talousahdinkoa esimerkiksi riittävästi lisääntyvillä valtionavuilla. Tilanne muodostaa neuvottelujärjestelmällä vaikean ympäristön. Jotta neuvottelujärjestelmä voisi toimia tässä ympäristössä, täytyisi sillä olla yhdenmukaisesti järjestetty tietopohja kuntien taloudesta ja kehityksestä sekä selkeästi järjestetty neuvotteluinstituutio.

Kuntien kannalta kustannusten jaon muuttumattomuuden periaate pitäisi nostaa sille kuuluvaan asemaan paitsi muodollisesti myös asiallisesti ja käytännössä. Tässä yhteydessä voimme viitata Tanskan ns. DUT -järjestelmään. Kustannusten jaon muuttumattomuuden periaatteen sisältöä ja statusta tulisi nostaa nykyisestä. Neuvottelujärjestelmä muodostaa forumin tämän periaatteen säilyttämiselle ja käytännön toteuttamiselle. Periaatteen johdonmukainen noudattaminen valtionapujärjestelmän yhteydessä merkitsisi sitä, että kunnan verotuksen nousut ja laskut voitaisiin tulkita kunnan omien ratkaisujen seurauksiksi. Tilanne olisi nykyistä selkeämpi kuntien äänestäjille ja veronmaksajille. Valtion budjettipoliittiset ja lainsäädännölliset toimet suuntaan taikka toiseen kompensoitaisiin/eliminoitaisiin valtionapusysteemin avulla (korottamalla tai vähentämällä valtionapuja) kunnille.

Ennen tämän periaatteen johdonmukaiseksi johtotähdeksi asettamista, olisi selvitettävä, onko nykyinen kustannusten jako, joka muuttui 1990-luvulla, oikeudenmukainen ja tarkoituksenmukainen. Lähtötason kiinnittämisen jälkeen rahoitusvastuun muuttumattomuuden periaate voisi vakiintua poliittiseen kulttuuriimme.

Järjestelmän kehittäminen edellyttää toisaalta organisatorisia uudistuksia ja toisaalta toiminnallisia muutoksia. Kunnallistalouden ja -hallinnon horisontaalisen valmistelun asemaa tulisi vahvistaa, mikäli halutaan korostaa eri ministeriöiden nykyistä laajempaa yhteistä vastuuta kuntien toiminnasta. Olisi myös määriteltävä nykyistä selvemmin eri toimijoiden roolit valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmän eri vaiheissa.

Ajatus kuntaministeriöstä on ollut esillä pitkään. On myös esitetty kunta-asioiden siirtämistä valtionvarainministeriöön. Molempien ajatusten taustalla on toimintojen keskittäminen yhden ministeriön alaisuuteen. On kuitenkin perusteltua kysyä, mitä etua saavutetaan toimintojen keskittämisestä? Kuntahallinnon ohjaus varmasti yhdensuuntaistuisi, mutta samalla luotaisiin erittäin vahva valtakeskittymä keskushallintoon. Yhtenä vaihtoehtona on myös pohdittu kunta-asioiden koordinoitua valtioneuvoston kanslian alaisen sihteeristön toimesta. Se noudattelisi nykyisin käytössä olevaa EU-asioiden koordinoitumallia.

Mikäli järjestelmää lähdetään kehittämään valtio-kunta -neuvotteluryhmän sekä kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan ympärille, tulisi niiden keskinäistä työnjakoa täsmentää. Yhden mallin tarjoaa EU:n ministerineuvostossa käytössä oleva päätöksentekomenettely A- ja B-listoineen. Tämä edellyttäisi kuitenkin neuvottelukunnan ja -ryhmän aseman merkittävää vahvistamista kunta-asioissa.

Pohdinnan arvoinen on varmasti myös neuvottelutoiminnasta vastaavan erillisen sihteeristön perustaminen. Nykyisellään toimintaa koordinoi sisäasiainministeriö, jonka roolia kunta-asioissa ei aina olla valmiita hyväksymään muissa ministeriöissä. Vaikka ajatus on ehkä tässä yhteydessä esitettyä hieman outo, olisi hyödyllistä pohtia valtakunnansovittelija-instituutiota myös kunta-asioihin. Riippumaton ulkopuolinen taho voisi omalta osaltaan auttaa usein muutoseikkoihin lukkiutuneita neuvotteluja.

Kuntien ja valtion väliset neuvottelut vaativat varmasti uutta ravistelua 2000-luvulla. Tähän tarjoaa hyvän lähtökohdan valtioneuvostojärjestelmän uudistus, jonka kehittäminen edellyttää myös neuvottelujärjestelmän uudelleenarviointia.

