

Mervi Syväluoma

SÄÄSTÖT JA VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄ 1990-LUVULLA

Tutkimus kunta – valtio –suhteen muutoksesta ja ongelmista laman kourissa

Tampereen yliopisto

Politiikan tutkimuksen laitos

Valtio-oppi

Pro gradu –tutkielma

Toukokuu 2008

Tampereen yliopisto

Politiikan tutkimuksen laitos

SYVÄLUOMA, MERVI: Säästöt ja valtionosuusjärjestelmä 1990-luvulla. Tutkimus kunta – valtio –suhteen muutoksesta ja ongelmista laman kourissa.

Pro gradu –tutkielma, 91s., 2 liites.

Valtio-oppi

Toukokuu 2008

Tutkielmassani tarkastelen kuntien ja valtion suhdetta 1990-luvulla. Lähestyn tutkimuskohdetta eduskunnassa esitettyjen puolueiden puheenvuorojen kautta. Aineistoni muodostuu kahden valtionosuuslain, kolmen valtioneuvoston selonteon, kahden välikysymyksen sekä kymmenen talousarvion käsittelyn yhteydessä esitetyistä puolueiden puheenvuoroista. Havainnoin puheenvuorojen keskeisiä teemoja ja teemojen muutosta ajan kuluessa käyttämällä sisällön erittelyä apunani. Lisäksi analysoin puheenvuoroissa esiintyviä erilaisia vakuuttamisen tapoja ja sitä, miten nämä vakuuttamisen tavat rakentuvat ja miten niiden painotukset muuttuvat ja osin pysyvät samoina vuosikymmenen edetessä. Retorinen diskurssianalyysi toimii tässä kohdin välineenäni. Pääasiallinen kiinnostuksen kohteeni on valtionosuusuudistus ja sen ajoittuminen samaan aikaan maamme historian vaikeimman taloudellisen laman kanssa. Esittivätkö puolueet laman syynä uudistaa valtionosuusjärjestelmää? Oliko vanhan järjestelmän tehottomuus ja liiallinen byrokratia uudistuksen syy? Vai loiko kenties kunnallisen itsehallinnon toteutumattomuus käytännössä paineita antaa kuntien toimia vapaammin palvelujen toteuttamisasteella?

Tutkimukseni teoreettisena viitekehyksenä on aineistolähtöisesti yhdistelmä teorioita julkis- taloudesta, julkishallinnon alue- ja keskushallinnon työnjaosta, hyvinvointivaltionäkemyksistä ja hyvinvointioikeudesta sekä kunnallisesta itsehallinnosta. Tutkimustulosteni perusteella kuntien ja valtion suhde oli hyvin monitahoinen ja haasteellinen 1990-luvulla. Sitä oli vaikea hahmottaa selkeänä kokonaisuutena, joten vastakkainasettelut korostuivat puolueiden kannanotoissa. Vastakkainasetteluasetelmaa korosti myös hallituspohjan voimakas muuttuminen tarkasteluajanjakson puolivälissä. Johtopäätökseni on, että taloudellisen tilanteen vaikutusta kunta – valtio –suhteeseen on mahdotonta erottaa itse järjestelmämuutoksesta. Julkinen talous, säästöt ja leikkaukset muokkasivat järjestelmää kuntien osalta hyvinkin ongelmalliseksi, jolloin itse järjestelmän rakenteen tarkastelu ei kerro kaikkea. Julkisen talouden rooli tuli merkittäväksi ja määrääväksi osaksi kunta – valtio –suhdetta laman myötä eikä sen merkitys vähentynyt laman helpottaessaakaan.

Avainsanat: valtionosuusjärjestelmä, julkinen talous, julkisen sektorin sisäinen työnjako, hyvinvointivaltio, hyvinvointioikeus, kunnallinen itsehallinto.

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	1
1.1. Tutkielman tausta ja tutkimusalue	1
1.2. Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat ja kysymyksenasettelu	3
2. JULKISEN SEKTORIN TEHTÄVISTÄ JA RAKENTEESTA VALTIONAPUJÄRJESTELMÄÄN	6
2.1. Taloudellinen näkökulma: Julkistaloudelliset perustelut valtionapujärjestelmälle	7
2.1.1. Julkisen sektorin oikeutuksesta paikallistason toimintaan	7
2.1.2. Fiskaalinen federalismi valtionosuusjärjestelmän oikeuttajana	9
2.2. Poliittis-hallinnollinen näkökulma: Julkishallinnon sisäiseen työnjakoon perustuvat perustelut valtionapujärjestelmälle	13
2.2.1. Julkisen sektorin erityispiirteet ja kunta – valtio yhteistyö	13
2.2.2. Keskus- ja paikallishallinnon yhteistyöperiaatteet	15
2.2.3. Keskus- ja paikallishallinnon yhteistyö välinevalintana – valtionavut välineenä	16
2.3. Valtionapujärjestelmän teoreettiset valintavaihtoehdot	18
2.3.1. Positiivinen ja normatiivinen lähestymistapa	19
2.3.2. Valtionavun käsite	20
2.3.3. Valtionaputyypeistä valtionapujärjestelmään	21
3. HYVINVOINVIVALTIO VALTIONAPUPOLITIIKAN SUUNNANNÄYTTÄJÄNÄ	22
3.1. Hyvinvointivaltio – käsitteestä valtionapujärjestelmään	23
3.2. Hyvinvointivaltiomallit: luokitteluja	25
4. HYVINVOINTIOIKEUS LAAJENNUKSENA HYVINVOINTIVALTIOTEORIAAN: SUOMEN TAPAUKSEN PARIIN	29
4.1. Käsitteellisiä selvennyksiä ja rajoituksia	29
4.2. Perusoikeusuudistus ja TSS-oikeudet valtionapupolitiikan painotusten taustalla	31
4.2.1. TSS-oikeudet ennen perusoikeusuudistusta	31
4.2.2. TSS-oikeudet perusoikeusuudistuksen jälkeen	33
4.3. Suomen valtionapujärjestelmän muutokset 1990-luvulla	34
4.3.1. Järjestelmä ennen vuotta 1993	35
4.3.2. Järjestelmä vuosina 1993 – 1996	38
4.3.3. Järjestelmä vuodesta 1997 eteenpäin	40
5. VALTIONAPUJÄRJESTELMÄ KUNTIEN ITSEHALLINNON KULMAKIVENÄ	44
5.1. Kunnallisen itsehallinnon historia ja valtionapujen kehitys	44
5.2. Kunnallinen itsehallinto 1990-luvulla: itsehallinnon korostamista ja tosiasiallista rajoittamista	47
5.3. Valtionapujärjestelmän ja kunnallisen itsehallinnon haasteet EU-Suomessa	50

6. TUTKIMUKSEN AINEISTO JA METODOLOGIA.....	51
6.1. Tutkimusaineisto: eduskunnan täysistuntokeskustelut.....	51
6.2. Metodin esittely	54
6.2.1. Retorinen diskurssianalyysi	55
6.2.2. Retorisia keinoja	56
6.2.3. Sisällön erittely.....	59
7. PUOLUEET JA VALTIONAPUJÄRJESTELMÄN MUUTOS	64
7.1. Puolueet ja valtionavut 1990 – 1992: Suuri muutos on tarpeen	64
7.1.1. Hallitus - oppositio –jako ja hallitusohjelmien sisältö.....	64
7.1.2. Perustelut järjestelmämuutoksen tarpeelle: talousnäkökulma, byrokratian purku ja kunnallinen itsehallinto.....	65
7.1.3. Kiistelty perusturvalautakunta	68
7.2. Puolueet ja valtionavut 1993 – 1996: Valtionapuleikkauksia ja vastakkainasettelua	70
7.2.1. Hallitus – oppositio –jako ja hallitusohjelman sisältö.....	70
7.2.2. Valtionapujen budjettileikkaukset: välttämättömyyttä hallituksessa ja paheksuttavaa oppositiossa	71
7.2.3. Vastakkainasettelut korostuvat	72
7.2.4. Hyvinvointiretoriikan esiintuloa.....	74
7.3. Puolueet ja valtionavut 1997 – 2000: Kriisiytymishuolia ja ratkaisuehdotuksia	76
7.3.1. Hallitus – oppositio –jako ja hallitusohjelman sisältö.....	76
7.3.2. Kuntien tilanteen kärjistymistä ja syyllisen etsintää.....	77
7.3.3. Kiistelty harkinnanvarainen rahoitusavustus ja vaatimuksia valtion kontrollin kasvattamisesta: Askel taaksepäin vai järjestelmän täydentämistä.....	79
7.3.4. Vastuun monitahoisuutta ja hyvinvointiretoriikan monipuolistumista.....	81
7.4. Tulosten yhteenvetoa ja arviointia	83
8. LOPPUPÄÄTELMÄT JA KOKONAISUUDEN ARVIOINTI.....	85
LÄHDELUETTELO	92

1. JOHDANTO

1.1. Tutkielman tausta ja tutkimusalue

Tämä pro gradu -tutkielma käsittelee muutosprosessia, joka toteutettiin valtion ja kunnan välisissä rahoitussuhteissa 1990-luvun aikana. Aihe liittyy vahvasti kuntien tämän hetkiseen tilanteeseen, sillä kuntien muuttunutta asemaa ja paikoin ahdinkoakin on mahdollista ymmärtää katsomalla taaksepäin tilanteeseen, jossa niiden rahoitus pohja muutettiin perustavalla tavalla. Tämän päivän uutiset ja kaavailut kuntaliitoksista ja palvelurakennemuutoksista voidaan nähdä osana kehitystä, joka alkoi yli kymmenen vuotta sitten. Miksi osa kunnista on heikossa taloudellisessa tilanteessa ja miksi muun muassa sosiaali- ja terveyspalvelujen tason katsotaan laskeneen tai ainakin olevan nykystandardien mukaan liian matalalla? Yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelut ovat ilmestyneet julkisten kanssa samalle toimijakentälle, ja yksityisen sektorin palvelujen käyttö on kasvanut huimasti. Kouluissa määrärahojen pienuus havaitaan muun muassa oppikirjojen kierrättämisen yleistymisenä ja tehtäväkirjojen hankinnoissa säästämisenä. Nämä epäkohdiksi koetut ilmiöt aiheuttavat kritiikkiä kuntien johtoa kohtaan. Lyhyen tähtäimen ratkaisuksi aktiiviset kuntalaiset ehdottavat muun muassa varojen siirtämistä muilta hallintokunnilta julkisiin palveluihin¹. Harva tulee kuitenkaan pohtineeksi rakenteellisia näkökohtia ja sitä, minkä vuoksi julkisten palvelujen piirissä on ajauduttu uudelleenorganisointeihin ja säästötoimenpiteisiin.

Ennen valtionosuusjärjestelmän uudistusprosessin alkua valtio antoi kunnille valtionapuja lakisääteisten palvelujen toteuttamiseen, ja kunkin kunnan saama valtionapujen määrä oli suoraan riippuvainen kunnassa todetusta kustannusten tasosta, eli siitä, miten paljon kyseinen palvelu kunnassa aiheutti kustannuksia. Valtionavut olivat korvamerkittyjä, eli ne tuli käyttää siihen tarkoitukseen, mihin ne oli määrätty käytettäväksi. Tämän johdosta ja sääntelyn noudattamisen takaamiseksi oli koneisto, joka käsitti suuren määrän paperivir-

¹ Tätä suoraa kansalaiskritiikkiä olen kohdannut suosituiksi käyneissä sanomalehtien yleisönosastojen tekstiviestiosioissa. Esimerkiksi Aamulehden ja Satakunnan Kansan yleisönosastojen tekstiviesteissä kuntalaiset tarjoavat suorasanaista kritiikkiä kuntien johdon rahoitusvalinnoille ja usein ehdottavat asian korjaamista siirtämällä varoja toiselle hallinnonalalle. Esimerkiksi Tampereella paheksuttiin voimakkaasti pikaraitiotien suunnitteluun ja aiheeseen tutustumiseen käytettyjä varoja vuonna 2006. Usein huomautettiin samanaikaisesti vanhuspalvelujen ahdingosta.

taa keskus- ja paikallishallinnon välillä sekä mm. valtionaputarkastajia väliportaana hallinnossa eli lääninhallituksissa. 1990-luvun alussa järjestelmä osoittautui kestävämmäksi useastakin syystä, kuitenkin ennennäkemättömän syvä lama on usein nähty muutoksen lopullisena liikkeellepanevana voimana. Suunnitelmia järjestelmän muuttamiseksi oli kuitenkin tehty jo aiemmin, ennen lamaa.

Uusi järjestelmä toteutettiin lainsäädännön tasolla vuosien 1993 – 1997 aikana kahdessa vaiheessa. Järjestelmän mullistavin muutos oli se, että valtionavuista tuli laskennallisia, kunnan väkilukuun perustuvia. Valtionavut muuttuivat valtionosuuksiksi. Tämä terminologian muutos kuvaa hyvin koko järjestelmän muutosta. Kunnat saavat nykyisin valtiolta osuuden siitä kustannuksesta, joka muodostuu palvelun tarjoamisesta kuntalaiselle. Loppuosan kunta rahoittaa itse, ja vaikka palvelun tarjoamisen kustannukset vaihtelevatkin paljon eri kuntien välillä, valtion antama osuus on pääsääntöisesti sama yhtä asukasta kohden. Vastapainona pienemmille avustuksille kunnille annettiin suurempi vapaus päättää palvelujen tarjoamisen tavat ja keinot, ja valtionapubyrokratiaa poistettiin muillakin tavoin.

Tutkimukseni aihe ja sen käytännön seuraukset ovat osa jokapäiväistä elämäämme. Julkisia palveluja käyttäessämme harvemmin kuitenkaan mietimme kunta – valtio –suhdetta ja sen muutoksia, jotka vaikuttavat taustalla. Tämä on ymmärrettävää, onhan matka eduskunnan istuntosalissa tehdyistä päätöksistä esimerkiksi kunnallisen terveyskeskuksen odotushuoneeseen melkoinen. Lisäksi kuntien omilla valinnoilla ja painotuksilla on hyvin suuri vaikutus palvelujen toteutumistapaan ja –tasoon käytännössä. Kuntien osuutta ja valintoja onkin helppoa korostaa julkisten palvelujen toteuttamisessa, onhan kyseessä lähin päättävä taho, sellainen jonka kuntalaiset paremmin hahmottavat palveluja hakiessaan. Kuitenkaan ei tule unohtaa valtion taustaroolia ja niitä kansallisen tason poliittisia valintoja, jotka suoraan rajaavat kuntien vaihtoehtoja palveluja järjestettäessä.

Kahdella tasolla, valtion ja kuntien toimesta tapahtuva päättäminen sekä samanaikainen kuntien vapauden korostus ja toisaalta kuntien sitominen valtion lopulliseen vastuuseen ja päätöksiin on selvästi näkyvissä Suomen perustuslaissa. Perustuslain 19§:n mukaan ”jokaisella -- on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.” Saman pykälän mukaan ”julkisen valan on turvattava -- jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja edistettävä väestön terveyttä.” Perustuslain 16§ toteaa, että ”jokaisella on oikeus maksutto-

maan perusopetukseen.” Lisäksi 22§:n mukaan ”julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien -- toteutuminen.” Oikeus sosiaaliturvaan ja sivistykselliset oikeudet luetaan perustuslaissa perusoikeuksiksi. Näiden oikeuksien tietynlaisena vastinparina nähdään 121§:n korostama kuntien itsehallinto. Samassa pykälässä kuitenkin korostetaan, että ”kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.”² Vaikka kuntien itsehallintoa korostetaan, ei valtion viimesijainen valta ja vastuu ole kadonneet. Näin ollen on perusteltua tarkastella valtiolähtöisesti prosessia, joka vaikutti kuntien ja sitä kautta kansalaisten asemaan perustavalla tavalla.

1.2. Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat ja kysymyksenasettelu

Tutkimus käsittelee ilmiötä, joka liittyy hyvin laajaan kokonaisuuteen, julkishallinnon uudistamisprosessiin. Näin ollen teoreettisen viitekehyksen rajaaminen osoittautui haasteelliseksi, ja aineisto määritteli teorian yhdistelmäksi erilaisia lähestymistapoja ja taustoituksia valtiosuusjärjestelmälle ja sen rakennepainotuksille. Tutkimus hahmottaa valtion eri toimintatasojen yhteenliittymänä, kokonaisuutena, jonka eri tasojen alisteisuussuhteet ja liikkumisvapaus vaihteli 1990-luvun Suomessa. Tutkimuksessa lähdetään siitä, että valtio ja kunnat ovat välttämättä riippuvaisia toisistaan, eikä kumpikaan voi toimia täysin riippumatta toisesta. Lähtökohtana tarkasteluajanjakson alussa on, että kunnat olivat voimakkaasti riippuvaisia valtion rahallisesta tuesta ja tämän johdosta selkeän alisteisessa asemassa suhteessa valtioon. Valtiosuusjärjestelmän johdosta tilanne muuttui siten, että taloudellinen riippuvaisuus jäi, tosin pienemmässä mittakaavassa, mutta alisteisuusasema väheni huomattavasti. Tämä johti kuntien suurempaan liikkumatilaan ja mahdollisuuteen itse päättää asioistaan aiempaa enemmän. Prosessia hahmotettaessa on aineistolähtöisesti keskitytty seuraaviin teoreettisiin näkökulmiin: Julkisen talouden tehtävät ja rakenne perusteluilta valtionapujärjestelmälle, hyvinvointivaltioteorian arvopainotukset valtionapujärjestelmää perustelevina ja laajentavina tekijöinä, hyvinvointioikeus 1990-luvun kehityksen suunnannäyttäjänä sekä kunnallisen itsehallinnon kehitys osana valtionapujärjestelmän kehitystä.

² Viitataan tutkielmassani Suomen perustuslakiin, koska se on tällä hetkellä voimassa olevaa oikeutta ja siksi paremmin tunnettu. Samat oikeudet löytyivät kuitenkin jo perustuslakia edeltäneestä hallitusmuodosta, joka tutkielman tarkasteluajankohtana 1990-luvulla oli voimassa. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995 säädettiin hallitusmuotoon muutos (969/1995, laki tuli voimaan 1.8.1995), jossa säädettiin sivistyksellisistä oikeuksista (13§), oikeudesta sosiaaliturvaan (15a§) ja perusoikeuksien turvaamisesta (16a§). Nämä oikeudet siis lisättiin perustuslain tasolle hallitusmuotoon ensimmäisen kerran kesken valtiosuusjärjestelmän uudistusprosessin. Kuntien vapauttaminen toi mukanaan tarpeen taata kansalaisten oikeudet.

Julkisen talouden rakenne ja tehtävät sekä näistä seuraava kuntien valtionapujärjestelmä esiintyvät aineistossa ikään kuin annettuna ja itsestään selvänä asiana. Niiden olemassaoloa ei kiistetä, vaan huomio kiinnittyy tehtävien laajuuteen ja järjestämistavan haasteisiin. Myös keskus- ja paikallishallinnon yhteistyösuhteet ovat aineistossa kyseenalaistamattomia, samoin jo vuosikymmeniä olemassa ollut valtionapujärjestelmä. Näiden teoreettisen esittelyn koin kuitenkin tärkeäksi järjestelmän taustaoletusten ja kannanottojen ymmärtämisen näkökulmasta. Esityksessäni pohjaan erityisesti Lasse Oulasvirran sekä Matti Tuomalan esityksiin julkistaloudesta sekä Richard A. ja Peggy B. Musgraven fiskaalisen federalismin teoriaan (Oulasvirta 1996, Tuomala 1997, Musgrave & Musgrave 1976). Keskus- ja paikallishallinnon esittelyissä korostuvat Wayne Parsonsin, R.A.W. Rhodesin ja Lester M. Salamonin näkemykset (Parsons 1997, Rhodes 1983, Salamon 1989, Salamon 2002). Valtionaputeoreettista näkemystä esityksessäni edustavat Lasse Oulasvirran ja Juhani Laasasen näkemykset (Oulasvirta 1996, Laasanen 1999).

Hyvinvointivaltioteoreettinen osuus pohjautuu paljolti suomalaisten tutkijoiden Raija Julkunen ja Pekka Kososen näkemyksiin kuitenkin unohtamatta Gøsta Esping-Andersenia (Kosonen 1987, Kosonen 1997, Kosonen 1998, Julkunen 1992, Esping-Andersen 1991). Hyvinvointioikeuden kautta teoriaosuus ankkuroidaan yleisemmistä esityksistä erityiseen ja Suomen tapaukseen 1990-luvulla. Hyvinvointioikeuden näkemyksien takana ovat ennen kaikkea Raija Huhtanen, Pekka Hallberg, ja Kaarlo Tuori (Huhtanen 1993, Hallberg 1999, Tuori 1999a, Tuori 1999b, Tuori 2004). Suomen valtiosuusjärjestelmän rakenteita ja niiden muutosta yksityiskohtaisesti esittelevä osuus on Arvo Myllymäen, Veli Karhun, Juhani Laasasen, Matti Niemivuon ja Lasse Oulasvirran tutkimuksiin pohjautuva (Myllymäki 1994, Myllymäki 2000, Karhu ym. 2000, Laasanen 1999, Niemivuo 1976, Oulasvirta 1996).

Kunnallisen itsehallinnon rooli itsehallinnon laajentamisvaateiden ja valtion ohjauksen ristipaineessa on ollut valtiosuusjärjestelmän taustalla ja rinnallakin, varsinkin 1990-luvulla. Tätä sekä EU-jäsenyyden tuomia haasteita esitellään Kauko Heurun, Hannu Soikkasen, Aimo Ryynäsen sekä Olli Mäenpään esityksiin perustuen (Heuru 2001, Heuru 2002, Soikkanen 1966, Ryynänen 2003, Ryynänen 2004a, Ryynänen 2004b, Mäenpää 1997).

Käsitteelliset selvennykset ja määrittelyt esitetään tekstin lomassa kunkin käsitteen tullessa esiin. Tässä vaiheessa voidaan kuitenkin todeta, että käsitteitä valtiosuusjärjestelmä

ja valtionapujärjestelmä käytetään tutkimuksessa yleisessä merkityksessä toistensa synonyymeinä ja ne viittaavat kyseiseen järjestelmän yleensä. Kun halutaan tehdä selviä erotteita vanhan ja uuden järjestelmän välillä, käytetään valtionapujärjestelmä -termiä viittaamaan vanhaan ja valtionosuusjärjestelmä -termiä viittaamaan uuteen, vuoden 1997 alusta voimaan tulleeseen järjestelmään. Hyvinvointipalveluilla viitataan tutkimuksen aihepiiristä johtuen kuntien järjestämiin terveys-, sosiaali- ja sivistyspalveluihin. Peruspalvelut ja hyvinvointipalvelut käsitetään tässä tutkimuksessa samaa tarkoittaviksi yleisilmaisuuksi.

Tutkimuksen aineistolähtöisyys korostuu myös kysymyksenasettelussa. Aineistosta esiin nousevat näkökannat kiinnittivät huomion tiettyihin kysymyksiin, joihin aineiston pitkän ajanjakson kattavuus sekä monet suuret ja vaikuttavat kansalliset muutokset ja haasteet antoivat mahdollisuuden hakea vastausta. 1990-luvun alussa Suomen taloudellinen tilanne heikkeni huomattavasti, ja laman osuminen samaan ajankohtaan jo suunnitteilla olleen valtionosuusuudistuksen kanssa teki uudistuksesta monella tavalla välttämättömän. Tuolloin ei ollut suosittua puolustaa vanhaa tuhlailevaa ja tehottomaksi leimattua järjestelmää. Kaikkien oli osallistuttava yhteisiin kansallisiin säästötalkoisiin. Valtion virallista linjaa kuvaava hyvin liro Viinasen lausunnot vuosilta 1991 ja 1993: ” Budjetissa painotetaan erityisesti avoimen sektorin kilpailukykyä ja julkisen sektorin menojen saamista vihdoinkin aisoihin.” ” Hallituksen talouspolitiikan linja – avoimen sektorin vahvistaminen sekä julkisen sektorin saneeraaminen ja rakenteiden uudistaminen on silti valittavissa olevista vaihtoehdoista parempi ja käytännössä ainoa tie kestävän kasvun käynnistymiseen.” (Heinonen ym. 1997, 87.)

Tämän valtiontalouden tilanteen mukanaan tuoman ”pakon” kanssa samaan aikaan esiintyi jo pitkään olemassa ollut haave järjestelmän uudistamisesta sen tehottomuuden takia. Lisäksi kuntien itsehallinnollisen aseman korostuminen vaati kunnille enemmän mahdollisuuksia päättää itse omista asioista. Tutkimukseni keskittyy selvittämään, mikä nähtiin perimmäisenä syynä valtionosuusjärjestelmän uudistamiselle ja mihin suuntaan järjestelmää haluttiin ensisijaisesti kehittää. Oliko lama varsinainen syy uudistaa järjestelmä? Oliko järjestelmän tehottomuus ja liiallinen byrokratia uudistuksen kannatuksen takana? Loiko kunnallisen itsehallinnon toteutumattomuus käytännössä paineita antaa kuntien toimia vapaammin palvelujen toteuttamisasteella? Entä miten nämä mielipiteet ja painotukset muuttuvat 1990-luvun aikana, hallituskoalitioiden muuttuessa ja mm. EU-jäsenyyden myötä?

Tarkasteluajanjakso eli 1990-luku jaetaan tutkimuksessa kolmeen osaan. Kolmijaon pohjana on Arvo Myllymäen käyttämä valtionosuusjärjestelmän uudistusprosessin jako kahteen vaiheeseen (Myllymäki 2000, 250-251). Tätä olen muokannut omaan tutkimukseeni sopivaksi. Ensimmäinen tarkasteluajanjakso sijoittuu vuosiin 1990 – 1992, jolloin uudistuksen ensimmäinen vaihe oli suunnitteilla ja jolloin säädettiin uusi valtionosuuslaki. Toinen ajanjakso käsittää vuodet 1993 – 1996. Tuolloin elettiin uuden lain mukanaan tuomien uudistusten kanssa ja säädettiin jälleen uusi valtionosuuslaki, joka vei uudistusprosessin tiettyssä mielessä päätökseen. Viimeinen tarkasteluajanjakso ajoittuu vuosiin 1997 – 2000. Lakiuudistukset olivat tuolloin takanapäin ja niiden seuraukset olivat alkaneet näkyä.

Yhteenvetona voidaan sanoa, että tutkimuksen kysymyksenasettelu yhdistää valtionosuusjärjestelmän uudistamisprosessin sisältöpainotukset kansanedustajien lausumina ja vuosikymmenen kestäväen kehityksen eduskunnassa kyseisen teeman ympärillä. Näin olen voidaan tehdä joitakin muutoshavaintoja kannanotoissa ajan kuluessa, sekä tarkastella sitä, vaikuttaako hallitus – oppositio –jakolinjan muuttuminen ja puolueen siirtyminen sen toiselle puolelle kannanottoihin.

2. JULKISEN SEKTORIN TEHTÄVISTÄ JA RAKENTEESTA VALTIONAPUJÄRJESTELMÄÄN

Tässä luvussa esitellään valtionapujärjestelmän teoreettisia taustoja. Liikkeelle lähdetään siitä, miksi julkinen sektori ylipäätään katsotaan tarpeelliseksi ja millaisia tehtäviä sille katsotaan kuuluvan. Tämän myötä päädytään valtionapujärjestelmän olemassaolon perusteluun. Luvun toisessa osassa tarkastellaan julkishallinnon sisäistä työnjakoa ja syitä, miksi on hallinnollisesta ja poliittisesta näkökulmasta perusteltua toteuttaa julkisia tehtäviä paikallishallinnon tasolla. Luvun kolmannessa osassa päädytään tarkastelemaan edellä esitettyjen pohjalta valtionapupolitiikkaa, sen mahdollisuuksia ja valintoja.

2.1. Taloudellinen näkökulma: Julkistaloudelliset perustelut valtionapujärjestelmälle

2.1.1. Julkisen sektorin oikeutuksesta paikallistason toimintaan

Julkisen sektorin eri tehtävien motiivina on yleisesti nähty tarve korjata yksityisen sektorin puutteita, niin sanottuja markkinoiden epäonnistumisia (Koskela ym. 2002, 177). Tällaisia epäonnistumisia korjaavia julkisen sektorin tehtäviä on Musgraven klassisen luokittelun mukaan kolme: tuotanto- ja kulutuspäätösten ohjaaminen (allokaatio- eli voimavarojen kohdentamistehtävä), talouden vakaasta kehityksestä huolehtiminen (stabilisaatiotehtävä) sekä sopivasta hyvinvoinnin jakautumisesta huolehtiminen (distribuutiotehtävä) (Musgrave & Musgrave 1976, 6-16; termien suomennos Koskela ym. 2002, 177). Stabilisaatiotehtävä ja distribuutiotehtävä eli kansantalouden vakaudesta ja suhdannepolitiikasta huolehtiminen sekä tulonjakotehtävät kuuluvat yleisen käsityksen mukaan valtiolle. Sen sijaan allokaatiotehtävä, joka käytännössä on julkisten hyödykkeiden tuottamista, voidaan antaa myös alueellisen tai paikallisen toimijan tehtäväksi. (Oulasvirta 1996, 19.)

Julkishyödykkeitä on kuitenkin eri tyyppisiä, ja on huomattava, ettei kaikkia niistä ole tarkoituksenmukaista tuottaa paikallisesti. Tällaisia ovat vaikkapa perinteisiin valtion tehtäviin luetut maanpuolustus ja poliisitoimi. Esimerkiksi poliisitoimi on maan sisäiseen turvallisuuteen kiinteästi liittyvä järjestelmä, jota ei kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun menettämisen pelossa voi luovuttaa paikallisen tahon järjestettäväksi. Poliisin on noudatettava kaikkialla samoja periaatteita, eikä se saa olla riippuvainen paikallisista päätöksistä. Jos kyseessä olisi kuitenkin puhdas julkinen hyödyke, joka voitaisiin luovuttaa markkinoiden tuottavaksi, perusongelmaksi muodostuisi se, että markkinoita kyseisen kaltaisille hyödykkeille ei pääse syntymään. Vapaamatkustajaongelma tekee tyhjäksi kuluttajien halun ilmaista kysyntänsä kyseisen hyödykkeen suhteen. Vapaamatkustajaongelma ilmenee myös siten, että yhden lisäkuluttajan ilmaantuminen ei aiheuta lisäkustannuksia puhtaille julkisille hyödykkeille. (Tuomala 1997, 36, 58-60.) Kunnan väkiluvun kasvaminen perheeseen syntyneen lapsen johdosta ei aiheuta tarvetta lisätä kunnan poliisivoimia. Toisaalta miksi joku olisi valmis maksamaan poliisivoimista, kun niistä hyötyisi samalla kaikki muutkin, myös ne, jotka kieltäytyvät maksamasta osuuttaan.

Puhtaita julkishyödykkeitä on suhteellisen vähän, eivätkä ne ole tutkimukseni kannalta oleellisia. Sen sijaan toinen julkishyödyketyyppi on. Palveluita, joiden katsotaan olevan jollakin tavalla ansiokkaita ja yhteiskuntaa hyödyttäviä, kutsutaan meriittihyödykkeiksi. Näiden palvelujen tuottamista tuetaan yhteiskunnallisin varoin sen sijaan, että kysyntä ja tarjonta jätettäisiin markkinoiden varaan. (Musgrave & Musgrave 1976, 65.) Näille palveluille on tyypillistä ulkoisvaikutukset, eli osa palvelujen kulutuksen tai tuotannon vaikutuksista koituu muiden osapuolten hyödyksi (tai haitaksi). Palvelun tuottajan näkökulmasta positiiviset ulkoisvaikutukset ovat erittäin huono asia, ne aiheuttavat kannattamattomuutta varsinkin, jos ulkoisvaikutuksista ei voida periä maksua niistä hyötyviltä. Esimerkiksi pienen paikkakunnan koulutuspalvelut aiheuttavat positiivisia ulkoisvaikutuksia toiselle kunnalle, kun nuori peruskoulutuksen saatuaan lähtee muualle töihin tai jatko-opiskelemaan. Tällöin ei lähtökunta voi periä nuoren koulutuksen aiheuttamia kustannuksia uudelta kotikunnalta. Toisaalta peruskoulutuksen tasaista levittäytymistä eri puolille maata pidetään ansiokkaana sinänsä, sillä se hyödyttää koko yhteiskuntaa estämällä esimerkiksi lukutaidottomuutta.

Tähän kannattamattomuuden ongelmaan on nähty ratkaisuna erilaiset subventoinnit ja tuet kunnille, jotta ne tarjoaisivat tiettyjä palveluita kansalaisille. Asian varmistamiseksi on säädetty kuntia ja kansalaisia velvoittavia lakeja, esimerkiksi laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja oppivelvollisuuslaki. Valintaa palvelun järjestämisestä (ja tietyissä tapauksissa sen käyttämisestä) ei ole uskallettu jättää kuntien ja kuntalaisten omaan harkintaan. Toisaalta positiivisia ulkoisvaikutuksia on hyödynnetty argumentoitaessa kunnille määrättyjen avustusten puolesta valtakunnan tasolla eli hankittaessa kannatusta kuntien valtionosuuksille. (ks. Oulasvirta 1996, 20-21, 34-35; Koskela ym. 2002 180 – 181; Tuomala 1997, 40-41.) Tätä käytännön argumentointia tarkastellaan tutkimuksen analyysiosassa.

Meriittihyödykkeisiin luetaan yleisesti koulutuksen ohella myös muut hyvinvointipalvelusektorit, kuten sosiaali- ja terveystalvet ja kulttuuri. Pohjoismaisille hyvinvointiyhteiskunnille, Suomi mukaan lukien, on tyypillistä, että suuri osa meriittihyödykkeistä tuotetaan paikallista itsehallintoa edustavien kuntien piirissä. Tällöin valtio on kansallisella lainsäädännöllä asettanut kunnille palveluvelvoitteita. Kuntien omaa rahoitusosuutta palveluja tuottaessa täydennetään valtionosuusjärjestelmällä. (Koskela ym. 2002, 181.) Voidaan siis todeta, että julkinen sektori allokaatiotehtävää toteuttaessaan turvautuu mahdollisuuteen toteuttaa

resurssien kohdentamista osin paikallisten toimijoiden kautta. Mainitut resurssit kohdennetaan hyvinvointipalveluihin ja niiden tuottamisen seurauksena aiheutuneisiin ulkoisvaikutuskustannuksiin, ja käytännön välineenä tässä toiminnassa käytetään valtiosuusjärjestelmää. Seuraavaksi tarkastellaan perusteita, joiden vuoksi mainitut palvelut tavallisesti toteutetaan nimenomaan paikallistason toimesta.

2.1.2. Fiskaalinen federalismi valtiosuusjärjestelmän oikeuttajana

Fiskaalisen federalismin periaatteet nousevat esiin, kun käsitellään julkisen sektorin sisäistä rakennetta, sen eri tasoja ja työnjakoa näiden eri tasojen välillä. Federalistisissa maissa julkinen sektori jakautuu liittovaltiotasoon, osavaltiotasoon ja paikallistasoon. Suomen kaltaisessa maassa fiskaalisella federalismilla käsitetään valtion ja kuntien välinen suhde ja työnjako. (Koskela ym. 2002, 178.) Työnjaon kannalta on oleellista, että molemmilla toimijatasoilla on sekä päätöksentekoa että toimeenpanovaltaa, mutta vain toisella on riittävät varainkeruukeinot toiminnan toteuttamiseen. Keskusvaltio pitää tuottoisimmat verolähteet itsellään. Jotta työnjakoa tällaisessa tilanteessa edes syntyisi, täytyy kunnille antaa taloudelliset mahdollisuudet tehtävien toteuttamiseen. Tämä tapahtuu siirtämällä kunnille varoja keskusvallalta. (Oulasvirta 1996, 11-12.) Valtiosuusjärjestelmä saa näin ollen julkistaloudellisen oikeutuksensa fiskaalisen federalismin kautta. Keskus- ja paikallistasojen välisen rahavirtojen volyymit ja järjestelmän yksityiskohtaiset rakennepäätökset jätetään kuitenkin yleensä poliittisille päättäjille.

Fiskaalisen federalismin mukaan valtiolle tulee varata sellaiset veromuodot, joilla voidaan toteuttaa talouden stabilointia ja tulonjakoa, kunnille jätettävät veromuodot eivät saa aiheuttaa tuotannontekijöiden (verotuksen kohteet, pääomat jne.) muuttamista kunnasta toiseen. Näin ollen edellä mainittu valtiotason taipumus pitää kiinni tuottoisista veroista on jopa suotavaa fiskaalisen federalismin näkökulmasta. Jos kunnilla olisi oikeus progressiiviseen verotukseen, kuntien erilaisista lähtökohdista johtuen verot todennäköisesti vaihtelisivat huomattavasti eri kuntien välillä. Tämä aiheuttaisi paitsi muuttoliikettä, myös epätasa-arvoa ja tehottomuutta, sillä lähtökuntien tilanne kurjistuisi entisestään. (Oulasvirta 1996, 21-22.)

Musgraven muotoilema julkisen sektorin tehtävien kolmijako on suoraan käyttökelpoinen

myös fiskaalisen federalismin tarkastelussa, vaikka sitä aiemmin sovellettiin julkisen sektorin tehtäviin yleisellä tasolla. Nyt huomio kohdistuu mainittujen tehtävien suhteen suoritettavaan työnjakoon paikallis- ja keskushallintotason välillä ja kyseisen työnjaon perusteluihin.

Allokaatiotehtävä

Allokaatiotehtävä eli resurssien kohdentaminen edellyttää ennen kaikkea pohdintaa siitä, missä palvelut tulisi tuottaa. Peruseriaatteena on, että palvelut on tuotettava ja rahoitettava siellä, missä niiden hyöty koetaan. Palvelut on tuotettava myös niistä hyötyvien (ja niitä käyttävien) ihmisten preferenssien mukaisina. Jos palvelu luo hyötyjä ainoastaan paikallisesti, se on tuotettava paikallisesti ja rahoitettava paikallisin verovaroin. Jos se taas on kaikkien kansalaisten hyödyksi, se on tuotettava valtiojohtoisesti valtion keräämillä veroilla. (Musgrave & Musgrave 1976, 614-615.) Tähän samaan periaatteeseen viittaa Tuomalan esittämä nyrkkisääntö: ”Mitä laajempi on makujen kirjo ja mitä vähäisempi ulkoisvaikutusten koko, sitä suurempi on tarve kyseisten hyödykkeiden tai palvelujen tarjonnan hajauttamiselle” (Tuomala 1997, 294). Makujen kirjo viittaa siihen, että paikkakuntien välillä voi olla suuriakin eroja siinä, miten ja millaisena sisällöltään jokin hyödyke tai palvelu halutaan tuottaa. Jos tämän lisäksi on niin, että tuotettava hyödyke tai palvelu ei tuota paljon ulkoisvaikutuksia eli vapaamatkustajaongelma ei ole mainittava, se kannattaa tuottaa paikallisella tasolla. Tuomalan periaate sopii pohjoismaiseen hyvinvointivaltioon nähdäkseni paremmin, sillä siinä on huomioitu ulkoisvaikutukset, joita välttämättä syntyy nimenomaan julkisia palveluja tuottaessa. Musgraven teoriassa on oletettava, että allokoidaan puhtaita julkishyödykkeitä, joita kuitenkin on suhteellisen vähän (Musgrave & Musgrave 1976, 614).

Näiden peruseriaatteiden lisäksi on mietittävä mm. paikallisen yhteisön eli käytännössä kunnan optimaalisinta kokoa. Tälle tämän päivän Suomessa tutulle pohdinnan kohteelle ei teoriassakaan ole yksinkertaista ratkaisua. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että mitä suurempi palvelun tuottava yhteisö on, sitä pienemmät ovat yhdelle kuluttajalle koituvat kulut. On kuitenkin huomattava, että jossain vaiheessa yhteisön kokoa kasvatettaessa se saattaa tulla liian suureksi. Esimerkiksi palvelujen ruuhkautuminen tuskin on suotavaa, vaikka ne siten saataisiinkin edullisemmin. Suurissa yksiköissä myös menetetään helposti mahdollisuus ottaa huomioon palvelujen käyttäjien erilaiset preferenssit. (Musgrave & Musgra-

ve 1976, 615-623.)

Distribuutiotehtävä

Distribuutio- eli hyvinvoinnin jakamistehtävää toteutettaessa työnjako on yleisesti ottaen selkeä. Progressiivinen tuloverotus ja asukkaille jaettavat tulonsiirrot (fiskaalinen redistribuutio) tulisi pidättää keskusvallalle. Alueellisesti toteutettava redistribuutio johtaa helposti ihmisten ja yritysten muuttamiseen suotuisammalle alueelle, sillä maanlaajuinen kokonaisuus ja tätä kautta tasapuolinen uudelleenjakaminen jää huomiotta paikallisessa toiminnassa. Toisaalta on tarkasteltava, suoritetaanko uudelleenjakoa yksilöiden vai yhteisöjen kesken. (Musgrave & Musgrave 1976, 624-625.) Yksilöt voivat saada redistribuution kautta esimerkiksi sosiaaliavustuksia tai muita tulonsiirtoja, alueet erilaisia aluetukia tai vaikkapa nykyiseen valtionosuusjärjestelmäämme kuuluvia verotulojen tasauksia. Pääperiaate on, että varakkaammat kansalaiset tai alueet maksavat enemmän kuin saavat vastineeksi, ja heikommin toimeentulevat taas saavat enemmän kuin maksavat verojen muodossa.

On huomattava, että tutkimusaiheeseeni kuntien valtionosuusjärjestelmään ja sen kautta toteutettaviin julkisiin palveluihin edellä mainittu ei välttämättä sovellu. Tuomala jakaakin uudelleenjakopolitiikan kahteen eri muotoon. Ensimmäisen muodostaa sellainen politiikka, jolla taataan ihmisille tietyt perushyödykkeet, kuten hyvinvointipalvelut. Toiseen kuuluvat perustoimeentulojärjestelmät tulonsiirtoineen. Nämä eri muodot ovat luonteeltaan hyvinkin erilaisia. Ensimmäinen ryhmä kohtelee kaikkia samalla tavalla, sillä sen avulla luodaan palvelujen tarjontaa. Toinen taas vastaa kansalaisen yksilöllisiin tarpeisiin, kunkin tilanteen mukaan. Näiden kahden eri muodon järjestäminen vaatii erilaista informaatiota, mikä johtaa siihen, että tulonsiirrot ja varsinainen varojen uudelleen jakaminen sopii paremmin keskusvallalle, kun taas paikallisilla toimijoilla on enemmän tietoa paikallisista palvelutarpeista. Näin ollen Musgraven periaate distribuution kokonaisvaltaisesta alistamisesta keskusvallalle ei päde, ainakaan Pohjoismaissa, joissa julkiset palvelut ja osa muistakin uudelleenjakotoimista on perinteisesti järjestetty kunnan toimesta. (Tuomala 1997, 295-296.)

Kuitenkaan kyseisiä palveluja ei voi pitää puhtaasti paikallishyödykkeinä, koska ainakin suuntaa-antava ohjaus ja laintasoinen velvoite annetaan valtion toimesta. Tähän tilanteeseen Tuomala tarjoaa ratkaisuna päämies-agentti –teoriaa. Teoriassa valtio nähdään

päämiehenä ja paikallistaso agenttina, ja haasteena on tasapainotella hajauttamisen luomien informaatioetujen ja keskusvallan kontrollin heikentymisen välillä. Pääperiaatteena on pidettävä sitä, että tulonjakotavoitteet tulee asettaa keskusvallan toimesta, mutta käytännön toteuttaminen on suoritettava kuntatasolla. (Tuomala 1997, 296.) Tähän lopputulokseen päätyminen antaa jälleen tukea valtionosuusjärjestelmälle ja sen sisältämälle oletukselle varojen siirtämisestä keskusvallalta kunnille käytännön toteutustyötä varten.

Stabilisaatiotehtävä

Stabilisaatiotehtävä keskittyy kaikkein selvimmin valtiotasolle. Julkisen vallan on vakautettava suhdanteita ja ylläpidettävä työllisyyttä, vakaata rahan arvoa ja vaihtotaseen tasapainoa. Tämä tarkoittaa rahapoliittisten ja finanssipoliittisten välineiden käyttöä, ja nämä välineet on pidätetty keskusvallan tasolle. Suomen tapauksessa voidaan jopa väittää, että rahapolitiikkaamme ei ohjata enää kotimaasta, vaan sen hoitaa Euroopan Keskuspankki Euroopan talous- ja rahaliittoon kuulumisemme johdosta (Myllymäki 2000, 319-321). Joka tapauksessa rahapoliittiset keinot ovat kaukana paikallishallinnon keinovalikoimista, ja ta-sauspolitiikka nimenomaan edellyttää finanssi- ja rahapolitiikan koordinoitua ja mahdollisesti velanottoa onnistuakseen. Lisäksi kunnan talousautonomia ei ole riittävä vakuuttavan finanssipoliitiikan harjoittamiseen, esimerkiksi julkisen kulutuksen lisäämisellä tavoitellut edut voivat helposti valua naapurikuntaan, sillä tietyn kunnan talous on paljon avoimempaa kuin valtioiden välinen. (Musgrave & Musgrave 1976, 624-625, ks. myös Koskela ym. 2002, 177 ja Oulasvirta 1996, 19.) Tosin jälleen voidaan kysyä, pitääkö väite valtioiden suljetuista rajoista paikkaansa enää missään merkityksessä.

Tarkasteltaessa finanssipoliitiikan alaan kuuluvaa suhdannepoliittikkaa tarkemmin löydetään valtionosuusjärjestelmälle ja kuntatoimijalle rooli tästäkin, näennäisen valtiotasoisesta fiskaalisen federalismin ulottuvuudesta. Valtion näkökulmasta kunnat ovat haaste suhdannepoliittikkaa harjoitettaessa, koska niillä on talousautonomia. Tämä tarkoittaa, että vaikka kunnat eivät voikaan toimia samoin keinoin kuin valtio, ne voivat toimia valtion suuntaviivojen vastaisesti ja vaikeuttaa valtion tavoitteiden saavuttamista. Tällöin valtio voi yrittää valtionavuilla ohjata kuntien käyttäytymistä. Esimerkiksi investointivaltionapuja hyödyntämällä kunnat voidaan saada investoimaan matalasuhdanteessa. Toisaalta valtionapujen leikkaus ei välttämättä johda julkisen kysynnän supistumiseen ainakaan samassa määrin, sillä kun-

nilla on myös muita tulonlähteitä (kunnallisvero ennen kaikkea) ja näiden avulla ne voivat kompensoida valtionapuleikkauksia. Käytännön kokemusten perusteella kuntien toiminnan suhdannepoliittinen säätely edellä mainitulla tavalla ei ole osoittautunut tehokkaaksi keinoksi. Kuitenkin yhdistämällä valtionapusäätely vaikkapa kuntien velanoton säätelyyn voidaan jo saavuttaa suhdannepoliittisia tuloksia. (Oulasvirta 1996, 50.)

2.2. Poliittis-hallinnollinen näkökulma: Julkishallinnon sisäiseen työnjakoon perustuvat perustelut valtionapujärjestelmälle

Suomessa oli vuonna 1990 460 kuntaa ja vuosikymmenen lopussa määrä oli vain kahdeksan vähemmän (Kuntien määrä 1907-2007). Ennen valtionosuusuudistuksen voimaantuloa vuonna 1993 kunnat saivat valtionapuja 43,2 miljardia markkaa (Oulasvirta 1996, 11). Vuonna 2000 valtionosuuksien määrä oli enää 19,3 miljardia markkaa (Kuntien valtionosuudet vuonna 2000 hallinnonaloittain). Tätä rahavirtaa, vaikkakin suuntaukseltaan pienenevää, voidaan pitää huomattavana osoituksena kuntien ja valtion laajasta yhteistyöstä julkisen sektorin sisällä. Mitä selittäviä malleja on löydettävissä kuntien ja valtion laajalle yhteistyölle ja mitä tavoitteita kaksitasoisella hallinnolla halutaan saavuttaa?

2.2.1. Julkisen sektorin erityispiirteet ja kunta – valtio yhteistyö

Julkisella sektorilla on W.F. Baberin mukaan kymmenen tärkeää piirrettä, jotka erottavat sen yksityisestä sektorista. Mainitsen näistä tutkielmani kannalta huomionarvoisimmat.

- Julkinen sektori kohtaa yksityistä sektoria monimutkaisempia ja moniselitteisempiä ongelmia.
- Julkisen sektorin on toimittava (tai sen on näytettävä toimivan) julkisen edun mukaan.
- Julkisella sektorilla on suurempi mahdollisuus reagoida oikeudenmukaisuuskysymyksiin.
- Julkisella sektorilla on tiukemmat vaatimukset sitoutumisesta ja laillisuuden noudattamisesta.
- Julkisella sektorilla on enemmän ongelmia päätöstensä toimeenpanossa.

- Julkinen sektori osallistuu toimintaan, jolla on suurempaa symbolista merkitystä.

(Parsons 1997, 9.)

Jokaisesta edellä mainituista erityispiirteistä voi johtaa tarpeen sekä kunta- ja valtiotason hallinnon erottamiseen että näiden kahden tason yhteistyöhön. Julkisen sektorin kohtaamat monimutkaiset ongelmat johtuvat monesti kansalaisten tarpeiden moninaisuudesta. Tällöin, esimerkiksi sosiaalipalvelujen alueella, on välttämätöntä käsitellä kansalaista yksilönä, tarkastella juuri hänen tilannettaan ja tarpeitaan. Onkin oleellista, että palvelu tarjotaan siellä, missä ihminen on, eli hänen kotikunnassaan.

Kun julkinen sektori pyrkii toimimaan julkisen edun mukaan, sen on tiedettävä, mikä julkinen etu on. Käsitteenä julkinen etu on kaikkea muuta kuin yksiselitteinen tai helposti nähtävissä ja määriteltävissä. Yleisellä tasolla on kuitenkin ymmärrettävissä, että julkista etua on mahdoton todeta paikallisessa, yksittäisessä tilanteessa. Näin ollen julkisia palveluja tuotettaessa ja päätöksiä paikallisesti tehtäessä on tärkeää, että on koko valtion kattavat suuntaviivat ja ohjeet tulevat valtion tasolta. Mahdollisuus reagoida oikeudenmukaisuuskysymyksiin ja vaatimukset sitoutumisesta ja laillisuuden noudattamisesta syntyvät samasta keskushallinnosta paikallishallinnon tasolle ulottuvasta koko valtion laajuisesta oikeusjärjestelmästä.

Julkisen sektorin ongelmat päätösten toimeenpanossa voidaan osaltaan johtaa moniportaiseen hallintoon. Jos päätös annetaan keskushallintotasolla, on vaikeaa taata, että paikalliset toimijat toteuttavat sen halutussa aikataulussa ja ennen kaikkea halutulla tavalla ja halutussa muodossa. Toisaalta mikäli hallinnon alemmilla portailla on itsehallinnollista asemaa, kuten kunnilla Suomessa, ei aina ole edes mahdollista antaa yksityiskohtaisia ohjeita valtiotasolla ja velvoittaa kuntia niiden täytäntöönpanoon. Tällöin suuntaviivojen ja väljien puitteenomaisten ohjeistusten antaminen on ainoa vaihtoehto, ja täytäntöönpano-ongelma tulee entistäkin selkeämmäksi.

Julkisen sektorin toiminta ja suurempi symbolinen merkitys voidaan ymmärtää vaikkapa siten, että hallintokoneisto eri portaineen ja näiden yhteistyön kautta toteuttaa suurempaa yhteiskunnallista tavoitetta. Tällainen on Suomessa esimerkiksi hyvinvointivaltion edellytysten ylläpitäminen. Toki voidaan olla montaa mieltä siitä, mikä on hyvinvointivaltio ja onko Suomi sellaiseksi enää luettavissa, mutta tässä yhteydessä riittää ymmärrys siitä, että

moinen tavoite on mahdollista esittää juuri kunnan ja valtion yhteistyön kautta.

2.2.2. Keskus- ja paikallishallinnon yhteistyöperiaatteet

Perinteisen käsityksen mukaan keskushallinnon ja paikallishallinnon välisiä suhteita on ohjannut johtaja-alamainen –ajattelu, jossa valtaa on lähes yksinomaan keskusvallalla. Ison-Britannian julkista sektoria havainnoinut R.A.W. Rhodes on esittänyt perinteisiä käsityksiä keskus- ja paikallishallinnon välisistä suhteista ja samalla etsinyt pohjaa uudentlaisille näkemyksille.

Sodan jälkeiset näkemykset keskus- ja paikallishallinnon suhteista edustivat joko agentti- tai yhteistyömallia. Agenttimalli näki paikallishallinnon ainoastaan kansallisen tason päätösten toimeenpanijana vailla omaa harkintavaltaa. Yhteistyömallissa keskushallinto ja paikallishallinto nähtiin samanarvoisina toimijoina, parlamentin alaisina. Tämän mallin mukaan paikallisilla toimijoilla oli paljonkin liikkumavaraa ja mahdollisuuksia itsenäisiin päätöksiin. Käytännön havaintojen pohjalta agenttiteoria kuitenkin saavutti suuremman kannatuksen (Rhodes 1983, 14-15).

Kritiikki agenttiteoriaa kohtaan on ollut alusta lähtien voimakasta ja käytännöstä perustelunsa juontavaa. Kriitikkojen mukaan agenttiteorian pätevyys edellyttää, että kuntien kulumallit ovat huomattavan samanlaisia, ovathan ne teorian mukaan niin riippuvaisia keskushallinnon valtionavuista. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että kuntien julkisen kulutuksen tasot ja mallit poikkeavat huomattavasti toisistaan. Näin ollen kriitikot päättelivät, että keskushallinnolla on vain potentiaali vallankäyttöön, vallankäytön käytännön taso vaihtelee virastosta ja toimijasta riippuen. Eivätkä kaikki kunnat ole yhtä halukkaita alistumaan keskushallinnon valtaan. Kriitikkojen mukaan kaikki tämä huomioiden kunnat on nähtävä itsenäisenä toimijana, niitä ei voida pelkistää keskusvallan käskyläiseksi. (Mt., 17-18.)

Tämä kritiikki on kuitenkin jo aikansa elänyttä ja liian yksinkertaistavaa. Rhodes haluaakin löytää uutta näkemystä keskus- ja paikallishallinnon välisiin suhteisiin. Erityisesti hän haluaa nostaa esille keskus- ja paikallishallinnon välisten suhteiden monitahoisuuden. Eri taso- jen toimijat eivät pidä yhteyttä toisiinsa ainoastaan keskushallinnolta tulevien virallisten ohjeistusten kautta. On olemassa lukuisia toisiinsa yhteydessä olevia virastoja samoin kuin

henkilökohtaisia yhteyksiä ja verkostoja virastojen välillä, ja tämä mahdollistaa lobbauksen ja muunlaisen intressitiedonkulun myös paikallistasolta keskushallinnon suuntaan. (Mt., 28-34.)

Uutta näkemystä Rhodes etsii vertailemalla keskenään organisaatioiden väliseen toimintaan keskittyvää kirjallisuutta ja eri hallinnontasojen välisiin yhteyksiin keskittyvää kirjallisuutta. Hän siis hakee yksityisiin organisaatioihin keskittyvästä aineksesta lisäpohjaa liian yksinkertaisille näkemyksille julkisista organisaatioista. Lopputuloksena hän mainitsee seuraavaa: Sen sijaan, että keskityttäisiin ylhäältä alas suuntautuvaan käskytykseen, on puhuttava tavoitteista ja siitä, miten ne muodostuvat hallinnon sisällä. Ei ole ollenkaan varmaa, että tavoitteet muotoutuvat keskushallinnossa. Myös paikallistaso on varteenotettava toimija tavoitteita muotoillessa. Tämän lisäksi voi esiintyä useita, keskenään kilpaileviakin tavoitteita. Lisäksi hallinnontasojen välisistä suhteista puhuttaessa valta ja kontrolli on korvattava molemminpuolisella riippuvuudella. Onhan selvää, että keskushallinto hyötyy paikallisten toimijoiden paikallistietämyksestä ja toimeenpanevista toimista. Näin ollen käskyttämisen sijaan on syytä puhua neuvotteluista ja erilaisten strategioiden käytöstä tavoitteiden saavuttamiseksi. On myös huomattava, että rakenteelliset monimutkaisuudet keskushallinnon ja paikallishallinnon välillä saattavat aiheuttaa ongelmia hallinnon vaikuttavuudessa ja vastuukysymysten toteutumisessa. Myös tämä näkemys osaltaan kannustaa neuvotteluun käskyttämisen sijaan. (Mt., 61-64, 86-88.)

Valtionapujärjestelmän muutos Suomessa on samansuuntainen Rhodesin esittämän teoriakehityksen kanssa. Suorasta käskyttämisestä on selkeästi pyritty pois, kunnille on annettu vapaammat kädet palvelujen järjestämisen käytännön toteuttamistavoissa. Alhaalta ylöspäin eli kunnilta keskushallinnon suuntaan lausutuille tavoitteille on pyritty löytämään väyliä niin ikään, tästä on esimerkkinä vuonna 1993 uudistettu kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunta (KUTHANEK) (Myllymäki 2000, 247).

2.2.3. Keskus- ja paikallishallinnon yhteistyö välinevalintana – valtionavut välineenä

Lester M. Salamon on päätenyt samansuuntaisiin päätelmiin uutta, paremmin nykytilaa vastaavaa hallintomallia hahmotellessaan. Johtopäätösten samankaltaisuus näkyy ennen kaikkea siitä, että hierarkia- ja kontrolliajattelusta on siirryttävä verkostojen suuntaan julkis-

ta sektoria miellettyäessä. Ei ole olemassa vain yhtä ohjelmaa, jota noudatetaan, vaan lukuisia tehtäviä, joiden suorittaminen vaatii erilaisten välineiden valintaa ja käyttöä. Tästä johtuu, että Salamonin uutta julkisen hallinnon mallia kutsutaan välinemalliksi (tools approach, suomennos kirjoittajan). Mallin innoittajana on ollut eritoten kolmannen sektorin ja yksityisen sektorin toimijoiden ilmaantuminen julkisten hyödykkeiden tuottajakaartiin. Koska kaikkien ei-julkisten toimijoiden ohjaus ja hallinnointi tuo omat haasteensa, on ollut tarpeen kehittää hallintoajattelua. Verkostoajattelun lisäksi Salamon korostaa neuvottelun ja suostuttelun käyttöä käskyttämisen sijaan, sekä peräänkuuluttaa uudenlaista hallinnoimista verkostojen sisällä. Toimijoiden tekemistä tulee aktivoida, sitä täytyy ohjailta monimutkainen kokonaisuus huomioon ottaen, ja tarpeen mukaan on käytettävä palkintoja ja rangaistuksia, jotta toisistaan riippuvaiset toimijat toimivat toivotulla tavalla kokonaisuudessa. (Salamon 2002, 1-18, Salamon 1989, 7-9.)

Salamonin malli on yhdysvaltalaisen yhteiskunnan inspiroima, mutta sitä voidaan soveltaa myös Suomen julkisen sektorin sisäistä rakennetta mietittäessä. Onhan kuntia nimenomaan aktivoitu itsenäiseen harkintaan ja taloudelliseen tehokkuuteen palvelutuotannossa. Valtiotasolta ei enää sanella yksityiskohtaisesti palvelun järjestämisen muotoja ja tapoja, ja jos kunta onnistuu tuottamaan palvelun keskimääräistä edullisemmin, se silti saa saman valtiosuuden jokaista kuntalaista kohden, ja voi näin ollen käyttää yli jäävän osan haluamallaan tavalla. Kolmannen sektorin toimijat ja ostopalvelut ovat nekin nykypäivää julkisissa palveluissa myös Suomessa.

Valtionavustukset nähdään Salamonin teoriassa yhtenä hallinnon välineenä, keinona toteuttaa keskushallinnossa päätetty ohjelma paikallisella tasolla. Valtionapujen valintaperusteena voidaan pitää sitä, että monet ihmisten arkea koskevat palvelut on tehokkaampaa toteuttaa paikallisesti, lukuisat valtionhallinnon paikallistoimipisteet vain aiheuttaisivat päällekkäisyyttä. Kannattaa siis käyttää jo kunnissa joka tapauksessa valmiina olevia rakenteita. Toisaalta valtion tason näkemys ottaa paremmin erityisryhmien tarpeet huomioon, joten päätökset on tarkoituksenmukaista tehdä keskushallinnossa, toteutuksessa on paikallinen taso parempi. (Haider 1989, 98-100, Beam & Conlan 2002, 359-363.)

Valtionapuja on hyvin monenlaisia ja ne poikkeavat toisistaan huomattavasti mm. laajuudeltaan, tarkoitukseltaan, sääntelyn tasoltaan ja ajalliselta kestoaltaan. Tämän vuoksi valtionapuja on hankala arvioida yhtenä homogeenisena ryhmänä. (Salamon 1989, 16-17.)

Kuitenkin tiettyjä kokoavia havaintoja on mahdollista tehdä niiden käytöstä ja luonteesta. Yksityiskohtaisemmin valtionapujen vaihtoehtotyypit esitellään myöhemmin luvussa 2.4. Valtionapujärjestelmät voidaan kuvata kolmevaiheisiksi: Ensin järjestelmä perustetaan lain tai muun säädöksen tasolla, sen jälkeen varat jaetaan laissa määrätuille tahoille määrätyn perustein, ja lopuksi arvioidaan vastaanottajien suorituksia. On eduksi, jos järjestelmät pystytään luomaan yksinkertaisiksi ja selkeiksi. Tällöin ne ovat helposti ymmärrettävissä ja seurannassa ja arvioinnissa onnistutaan todennäköisemmin. On tärkeää, että vastuullisuus varojen käytöstä ei katoa jossain vaiheessa varojen siirtyessä järjestelmän sisällä taholta toiselle. (Beam & Conlan 2002, 353-359, 364-370.)

Valtionapujärjestelmiä kokonaisuutena arvioitaessa on tultu siihen päätelmään, että ainoastaan legitimiisyyden osalta järjestelmät saavat suotuisan arvosanan. Vaikuttavuus, tehokkuus, oikeudenmukaisuus ja vastuullisuus jättävät toivomisen varaa. Tosin tässä arvioissa on ongelmana se, että kaikenlaiset valtionapujärjestelmät valtatietoprojekteista vanhustaloihin ovat samassa ryhmässä. Arvioinnin informaatioarvoa lisääkin jako kahteen: Valtionapujen katsotaan toimineen hyvin tapauksissa, joissa jaetaan varoja laajoille alueille, suurta osaa ihmisistä koskeviin hankkeisiin (esimerkiksi edellisen luvun esittelemät puhtaasti julkiset hyödykkeet). Huonommin ne ovat toimineet tapauksissa, joissa on tarveperusteella pyritty auttamaan pientä erikoisryhmää (esimerkiksi edellisen luvun meriittihyödykkeisiin lukeutuvat erityisryhmille suunnatut palvelut, mm. päihdehuoltopalvelut). (Haider 1989, 113-120, Beam & Conlan 2002, 370-372.)

2.3. Valtionapujärjestelmän teoreettiset valintavaihtoehdot

Luvussa on tähän asti tarkasteltu valtionapujärjestelmän taustalla esiintyviä ja sitä mahdollistavia valintoja ja ilmiöitä. Nyt siirrytään tarkastelemaan itse valtionapujärjestelmää ja sitä, millaisia erilaisia asioita on huomioitava valtionapujärjestelmän rakennetta tarkasteltaessa.

2.3.1. Positivistinen ja normatiivinen lähestymistapa

Valtionaputeoria osoittaa valtionapujärjestelmän hyödyn ja vaikutukset. Se kertoo, millaisia ongelmia valtionapupolitiikalla voidaan ratkaista, millaisia vaikutuksia eri tyyppisillä valtionavuilla on ja millaiset valtionavut soveltuvat parhaiten kuhunkin tarkoitukseen. Eli ennen valintojen tekoa valtionavun antajaosapuolen on määriteltävä valtionavun käyttötarkoitus, ja tämän perusteella on edettävä eri vaikutuksia pohtimalla parhaaseen valtionapuvaihtoehtoon. Tähän prosessiin välineitä tarjoavat positivistinen ja normatiivinen valtionaputeoria. (Laasanen 1999, 117.)³

Positivistinen teoria on kiinnostunut valtionapupolitiikan osalta esimerkiksi siitä, miten eri tyyppisten valtionapujen myöntäminen vaikuttaa kuntien käyttäytymiseen ja kuntalaisten kulutukseen. Teorian mukaan kunnan palvelutuotantoa ja –valikoimaa määrittää lähinnä mediaaniäänestäjän preferenssit, muilla kunnan poliittis-hallinnollisilla prosesseilla ei ole vaikutusta asiaan. Laajennusta kunnan toiminnan näkökulmaan antaa Public choice- lähestymistavan ottaminen mukaan teoriaan. Public choicen mukaan mediaaniäänestäjän kysynnän lisäksi myös monet muut asiat vaikuttavat kunnan poliittis-hallinnolliseen prosessiin, mm. poliittisten päättäjien valinnat ja intressiryhmien painostus. (Mt., 117.)

Normatiivinen teoria analysoi, millaisilla poliittisilla valinnoilla tiettyjen vaihtoehtojen joukosta päästään haluttuihin tavoitteisiin. Voidaan siis sanoa, että kun positivistinen teoria analysoi politiikan seurauksia, normatiivinen teoria keskittyy pikemminkin politiikan onnistumisen arvioimiseen. Valtionapupolitiikan osalta lähestymistapa tarjoaa vaihtoehtot ja perustelut eri tyyppisten valtionapujen käytölle riippuen toivotuista tavoitteista. (Mt., 118.)

Positivistista ja normatiivista lähestymistapaa ei tule erottaa tiukasti toisistaan, vaan ne on ymmärrettävä toisiaan täydentävinä. Valtionapujen tavoitteiden, vaikutusten ja valinnan logiikka on pelkistettynä seuraava: Kun tiedetään valtionapujen tavoitteet, positivistinen teoria osoittaa, millaisia vaikutuksia erilaisilla valtionavuilla on. Normatiivinen teoria osoittaa, millaisilla valtionavuilla parhaiten päästään valtion tai kuntien kannalta haluttuihin tavoitteisiin. Tämän pohjalta on mahdollista valita kulloiseenkin tarkoitukseen parhaiten so-

³ Lasse Oulasvirta (Oulasvirta 1996, 24-51) esittää väitöskirjatutkimuksessaan samat teoriat. Päädyin omassa tarkastelussani Laasanen esitykseen johtuen sen omalle tutkimukselleni läheisemmistä lähtökohdista.

piva valtionapu (Laasanen 1999, 18).

2.3.2. Valtionavun käsite

Juridisesti valtionavun käsite on määritelty oikeustieteellisessä kirjallisuudessa tarkasti. Merikosken klassisen määritelmän mukaan valtionapu on ”rahasuoritus, jonka valtio, velvoittamatta avustuksen saajaa takaisinmaksuun tai saamatta siitä itselleen muuta, suoritusta vastaavaa taloudellista oikeutta, julkisen intressin nimessä tekee yksityiselle tai yhteisölle” (Merikoski 1938, 61; Oulasvirta 1996, 22). Toisaalta voidaan väittää, että yhtä ainoaa oikeaa tapaa määritellä niinkin abstraktisluonteinen käsite kuin valtionapu ei ole olemassa. Tällöin tyhjentävälle määritteelle ole edes tarvetta. Valtionapukäsitettä onkin käytetty hyvin eri merkityksissä suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa ja lainvalmisteluasiakirjoissa. (Niemivuo 1976, 94-99.) Valtionosuus-termin käyttöön valtionavun sijasta on vaikuttanut näkemys, että valtionosuus-sanan jälkimmäinen osa kuvastaa valtiolle kuuluvaa osuutta rahoituksesta. Valtionavussa sanan jälkimmäinen osa joidenkin näkemysten mukaan ilmeisesti korostaa liikaa kuntien roolia avun saajina. Vielä 1960-luvulla käytettiin yleisesti valtionavustus-termiä. Valtionosuus-termi omaksuttiin juridiseen käyttöön vuonna 1972 hyväksytyin valtionosuuslain (35/73) myötä. (Oulasvirta 1996, 23.)

Taloustiede määrittää valtionavun (englanniksi grant tai grant-in-aid, joskus myös subsidy) yläkäsitteeksi, jonka alalajeja kaikki muut valtionaputyypit ovat (Mt., 23). Aluksi valtionavut jaotellaan yleisiin (general tai block grant) ja tehtäväkohtaisiin (specific tai selective grant) valtionapuihin. Yleinen valtionapu on usein ns. könttäsommavaltionapu ilman määriteltyä käyttötarkoitusta. Kunta voi käyttää sen harkintansa mukaan. Tehtäväkohtainen valtionapu on korvamerkitty valtionapu, joka annetaan tiettyyn tarkoitukseen. Siihen liittyy valtionavun käyttäjää sitovia selviä ehtoja, ja sitä myönnetään vain, mikäli kunta hoitaa kyseistä tehtävää. (Laasanen 1999, 42, ks. myös Musgrave & Musgrave 1976, 630-631, Oulasvirta 1996, 23.)⁴

Yleinen ja tehtäväkohtainen valtionapu voivat olla joko sidottuja kunnan omaan menojen aiheuttavaan aktiivisuuteen (matching grant) tai ei-sidottuja (non-matching grant). Sidottu

⁴ Samasta kahtiajaosta voidaan käyttää myös nimityksiä ehdollinen ja ei-ehdollinen valtionapu. Näin tekee mm. Matti Tuomala (1997, 297).

valtionapu voi olla joko kustannusperusteinen tai laskennallinen. Laskennallinen valtionapu voi määräytyä suoritteiden tai muiden tekijöiden perusteella. Kustannusperusteinen valtionapu on riippuvainen kunnassa syntyneistä, kyseisen tehtävän hoidosta aiheutuneista kustannuksista. Kustannusperusteinen ja laskennallinen valtionapu voidaan jakaa vielä avoimiin (open-ended) ja suljettuihin (closed-ended) riippuen siitä, onko niiden enimmäismäärää rajoitettu vai ei. (Laasanen 1999, 42-43, Oulasvirta 1996, 23-24⁵ ; Musgrave 1976, 630-631.)

Hallinnon järjestämisen eri keinoja esiteltäessä käytetään yleisesti samoja valtionaputyypittelyjä, joihin taloustieteilijät esityksensä pohjaavat (ks. esimerkiksi Haider 1989, 95-96). Taloustieteen terminologiaa voikin pitää melko informatiivisena ja selkeänä, ja sitä hyödynnän itsekkin Suomen valtionosuusjärjestelmää esitellessäni luvussa 4.3.

2.3.3. Valtionaputyypeistä valtionapujärjestelmään

Valtionaputyypin perusteella on ainakin teoriassa mahdollista rakentaa valtionapujärjestelmä, joka tuottaa valtion asettamien tavoitteiden kannalta parhaimman mahdollisen lopputuloksen (Laasanen 1999, 43). Yleisellä tasolla voidaan todeta, että suurin osa tavoitteista saavutetaan tehokkaammin sidotuilla kuin ei-sidotuilla valtionavuilla. Tämä on helposti ymmärrettävissä, sillä jos valtionapujen saaminen edellyttää kunnilta omia, tietynsuuntaisia toimia, valtion asettaman tavoitteen saavuttaminen on luonnollisesti todennäköisempää kuin jos kuntien aktiivisuus jätettäisiin niiden omaan harkintaan. Toisena yleissääntönä todetaan, että jos valtion tarkoituksena on kannustaa jonkin tietyn julkisen palvelun tarjoamiseen, tehtäväkohtainen valtionapu on yleistä könttäsummaa parempi vaihtoehto. Tämä periaate sisältää jälleen epäluuloa kuntien omaa harkintaa kohtaan, kuntien ei uskota toimivan tavoitteen suuntaisella tavalla, jos niille annetaan mahdollisuus itsenäiseen päätöksentekoon. (Musgrave & Musgrave 1976, 636-637.) Samanlaisiin päätelmiin on myös Oulasvirta päätenyt tarkastelussaan (Oulasvirta 1996, 53).

Poliittiset päättäjät joutuvat pohtimaan näitä periaatteellisia ohjeita valtionapujärjestelmän rakenteesta ja painotuksista päättäessään. Kuntien oman harkinnan ja vapaan toiminnan

⁵ Oulasvirta käyttää laskennallisesta valtionavusta nimitystä suoriteperusteinen. Laasanen termi laskennallinen on nähdäkseni helpompi ymmärtää ja yleisemmin käytetty.

sallimisen seurauksena valtiotasolla lausutut yksityiskohtaiset tavoitteet todennäköisesti kärsivät. Toisaalta kuntien vapauttaminen yhdistetään usein niiden vastuun lisääntymiseen, mikä tarkoittaa käytännössä kuntien rahoitusvastuun kasvamista. Tämä johtaa taas valtion rahoitusosuuden pienentämiseen, mikä saattaa olla hyvinkin suosittua kansanedustajien keskuudessa. Valtiotason päätöksentekijöiden suurin haaste onkin tasapainotella kuntien vapauttamisesta seuraavien säästöjen tuomien etujen ja valtionapujärjestelmän tavoitteiden vaarantumisen välillä. Suomen valtionapujärjestelmän muutoskehitys 1990-luvulla kuvaa hyvin tätä tasapainottelua. Tavoitteiden toteutumista on pyritty edistämään puite-lainsäädännöllä ja väljillä valtiotason ohjelmilla sekä perustuslaintasolle kirjatuilla kansalaisten perusoikeuksilla. Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan kokonaisnäkemyistä valtiosta, joka arvottaa korkealle paitsi valtionapujärjestelmän mahdollistamat julkiset hyvinvointipalvelut, myös muun sosiaaliturvan ja tuloerojen tasauksen.

3. HYVINVOINVIVALTIO VALTIONAPUPOLITIIKAN SUUNNAN-NÄYTTÄJÄNÄ

Julkisten palvelujen rahoitus käsittää suuren osan vuotuisen valtion talousarvion määrärahoista. Vuonna 1990 terveydenhuollon kokonaismenot olivat 6911 miljoonaa euroa (7,7% bruttokansantuotteesta). Tästä summasta valtio rahoitti 35,6% ja kunnat 34,7%. Sosiaalimenot vuonna 1990 olivat 22101 miljoonaa euroa (24,6% BKT:sta), valtion osuus oli 25,0% ja kuntien osuus 15,6%. Vuonna 2000 vastaavat luvut olivat seuraavanlaiset: Terveydenhuollon kokonaismenot 8703,3 miljoonaa euroa (6,6% BKT:sta), valtion osuus 18,4% ja kuntien osuus 41,3%. Sosiaalimenot 33142 miljoonaa euroa (25,1% BKT:sta), valtion osuus 24,1% ja kuntien osuus 19,1%. (STAKES Tilastotiedotteet 5/2006 ja 2/2007.) Näistä luvuista ei voi tehdä tarkkoja ja yksiselitteisiä päätelmiä, mutta ne antavat suunnan tapahtuneelle kehitykselle. Informatiivisimpia ovat prosenttiosuudet, jotka ilmaisevat kuntien ja valtion maksamat osuudet kustannuksista. Terveysmenojen osalta tarkasteluajankohdan alussa kunnat ja valtio maksoivat suurin piirtein yhtä suuren osan kustannuksista, vuosikymmenen lopussa kunnat maksoivat jo yli kaksi kertaa niin paljon kuin valtio. Sosiaalimenojen kehitys ei ole ollut samankaltainen, mutta suuntaus on ollut selvästi kunnan osuutta kasvattava.

Näiden lukujen ilmaisema sosiaali- ja terveystenonon suuri bruttokansantuoteosuus kertoo yhteiskuntapoliittisesta valinnasta, joka maassamme on tehty edellisissä luvuissa esiin nostettujen kysymysten ratkaisemiseksi. Julkisen sektorin tehtävät on otettu vakavasti. Lisäksi on päädytty julkisten palvelujen paikalliseen toteutukseen. Tästä kertovat valtion ja kuntien jakamat kustannukset. Taloudellisten ja hallinnollisten pohdintojen jälkeen voidaan siirtyä tarkastelemaan ilmiötä, joka havainnollistaa laajemmin ja kokonaisvaltaisemmin Suomen tekemää ratkaisua taloudellisten ja hallinnollisten kysymysten yhteensovittamiseksi. Tuo ilmiö on hyvinvointivaltio.

3.1. Hyvinvointivaltio – käsitteestä valtionapujärjestelmään

Valtionavuilla ja valtionapujärjestelmillä on aina tietty yhteiskuntapoliittinen funktio. On olemassa tärkeitä yhteiskunnallisia tehtäviä ja tavoitteita, joihin yhteiskunnassa pyritään ja jotka ohjaavat valtionapupolitiikkaa. Valtionosuusjärjestelmät kiinnittyvät siis aina yhteiskunnalliseen kontekstiin, eli yleensä haluun rakentaa ja kehittää hyvinvointivaltiota. Tämän vuoksi on selvennettävä hyvinvointivaltion käsitettä. (Laasanen 1999, 25-26.)

Hyvinvointivaltion (welfare state) käsitteen alkuperä voidaan paikantaa vuoteen 1939 ja Isoon-Britanniaan. Tällöin tarkoituksena oli erottautua sotaa käyvästä valtiosta (warfare state) (Julkunen 1992, 12). Käsitteellä haluttiin myös korostaa Ison-Britannian järjestelmän sosiaalista luonnetta. Hyvinvointivaltio kuvaa kuitenkin myös yleisempää kehitystä, jonka liikkeellepanevia voimia olivat kansallisvaltioiden muuttuminen joukkodemokratioiksi ja kapitalismin laajeneminen. Hyvinvointivaltio voidaan nähdä myös vastauksena teollistumisen ristiriitoihin. Tästä näkökulmasta hyvinvointivaltion synnyn voi paikallistaa jo 1800-luvun lopun ja 1900-luvun alun Saksaan ja Englantiin. (Kosonen 1987, 24, 28, Kosonen 1998, 15.) Riippumatta siitä mihin ajankohtaan hyvinvointivaltion synty sijoitetaan, ilmiö oli todennäköisesti olemassa jo ennen sitä kuvaavaa käsitettä.

Floran ja Heidenheimerin mukaan hyvinvointivaltion perusulottuvuudet ovat turvallisuus ja tasa-arvo. Tämä on hyvä esimerkki siitä, että hyvinvointivaltiota saatetaan ajoittain määrittää enemmän tavoitteiden kuin toiminta-alueiden kautta (Kosonen 1987, 24-25). Toisaalta laajasti ymmärrettynä hyvinvointivaltiolla viitataan sekä yhteiskunnan että valtion muotoon: Kyseessä on yhteiskunta, jossa valtio järjestää hyvinvointipalveluita ja turvaa, sekä valtio,

joka arvostaa hyvinvoinnin edistämistä korkealle. (Kosonen 1997, 13, Kosonen 1998, 15.)

Voiko valtion arvostuksia havainnoida jollakin tavoin? Usein hyvinvointivaltion toteutumista arvioidaan julkisten menojen tai sosiaalimenojen kasvun perusteella. Julkisten menojen määrä ja kasvu antavat kyllä kuvan valtion tehtävien kasvusta, mutta ne eivät kerro tehtävien toteuttamistavoista tai palvelujen ja tulonsiirtojen kohdentumisesta mitään. Toisaalta julkiset menot ja sosiaalimenot kertovat eri asioista. Julkisiin menoihin kuuluu mm. laajoja hallintomenoja, joten sosiaalimenot soveltuvat kuvaamaan paremmin sitä, mitä hyvinvointivaltiolla tarkoitetaan. Sosiaalimenojen rajaukseen ei kuitenkaan ole yksiselitteistä sääntöä, eikä sosiaalimenot yksin toteuta hyvinvointivaltiollisia tavoitteita. (Kosonen 1987, 26-27.) On todettava, että hyvinvointivaltion käsitettä ei voi määritellä pelkästään valtion menorakenteen kautta.

Hedelmällisempää onkin tarkastella kansalaisten sosiaalisia oikeuksia eli kuinka laajasti kansalaiset ovat oikeutettuja tulonsiirtoihin ja palveluihin ja kuinka hyvin kyseiset välineet palvelevat tavoitteitaan. Toinen ”hyvinvointivaltiollisuuden” piirre on tasa-arvon aste, eli miten tasa-arvoisesti hyödyt ja taakat (tulot, palvelut ja verot) jakaantuvat. On huomattava, että nämä piirteet eivät ole päällekkäisiä, toinen perustetaan oikeusjärjestyksessä ja toinen mitataan käytännön kautta. Joskus tähän piirreluetteloon lisätään vielä kolmas hyvinvointivaltion tunnusmerkki, täystyöllisyyden takaaminen. (Kosonen 1997, 14-15, Kosonen 1998, 15.)

Tutkimukseni kannalta tärkeämpää on erilaisten hyvinvointivaltiomittarien sijaan ymmärtää hyvinvointivaltio yleisemmällä tasolla. Tavoitteenani ei ole mitata valtionosuusjärjestelmän muuttumisen myötä tapahtunutta ”hyvinvointivaltiollisuutemme” uutta tasoa. Sen sijaan havainnoin kannanottoja sen muutossuunnan suhteen. Kansanedustajat eivät mielipiteitään lausuessaan useinkaan määrittele hyvinvointivaltiota, kuitenkin he käyttävät termiä ahkerasti. Tämä huomioiden on helppo olla yhtä mieltä Kososen kanssa, kun hän toteaa, että hyvinvointivaltion käsite on hyvin vaihteleva ja monitulkintainen. Yksi syy tähän on se, että käsite on muuttunut ja laajentunut ajallisen muutoksen myötä. Toinen syy on Risto Eräsaaren näkemys. Hänen mukaansa sanalla hyvinvointivaltio samanaikaisesti kuvataan tilannetta ja normatiivisesti arvostetaan sitä. Sanaan yhdistyy hyvinvoinnin arvo ja tosiasiallinen julkisen sektorin toiminta. Kosonen itse käyttää hyvinvointivaltiota laajana yleiskäsitteenä kuvaamaan niitä institutionaalisia ratkaisuja, joilla julkisen vallan kautta on puutut-

tu markkinoiden toiminnan esiin nostamiin pulmiin ja ratkaisuihin. (Kosonen 1987, 12; Kosonen 1997, 13, Kosonen 1998, 13.)

Kososen käsitys hyvinvointivaltiosta sopii omaan tutkimukseeni ja selittää osaltaan, miksi hyvinvointivaltiotiede sopii julkistalouden ja –hallinnon esitysten jatkeeksi valtionaputeorian taustoja ja legitiimisyyttä esiteltäessä. Juuri markkinatalouden ongelmista julkistalouden osiossa lähdettiin liikkeelle, ja niiden jälkeen tarkasteltiin institutionaalisia ratkaisuja ongelmien ratkaisemiseksi, eli paikallis- ja keskushallinnon välistä työnjakoa ja sen perustelua yleisellä tasolla. Näiden kahden näkökulman yhdistäminen johdattaa hyvinvointivaltio-ilmion pariin, ja kyseiseen ilmiöön sisältyy myös tutkimusaiheeni.

Tämä tarkoittaa, että hyvinvointivaltion käytännön ilmentymiä on lukuisia muitakin kuin valtionapujärjestelmä. Valtionavut ovat kuitenkin yksi tärkeimmistä ja näkyvimmistä ilmentymistä, sillä monet tulonsiirtojärjestelmät jäävät monimutkaisuudessaan ja näkymättömyydessään kansalaisille vieraammiksi. Julkisten palvelujen kanssa ollaan tekemisissä paljon säännöllisemmin, ja ne ovat näkyvä osa asuinyhteisöjämme.

Toinen hyvinvointivaltiotieteen mukaan ottamista puoltava näkökulma on niin ikään Kososen mainitsema hyvinvointivaltio-käsitteen vaihtelevuus ja monitulkintaisuus. Vaihtelevuudesta hyvä esimerkki on hyvinvointivaltio-käsitteestä arkikieleen johdettu termi hyvinvointipalvelut. Näitä käytetään usein toistensa synonyymeinä, vaikka itse asiassa ensin mainittu on jälkimmäisen yläkäsite. Muutenkin on tavallista, että hyvinvointivaltio ”pienennetään” arkikielessä julkisiksi palveluiksi. Tutkimukseni kannalta on oleellista, että tulkintani mukaan myös kansanedustajat käyttävät puheenvuoroissaan hyvinvointivaltiota vaihtelevasti ja usein hyvinkin suppeassa merkityksessä. Selityksenä tähän voi olla aiheysteys eli se, että kyseessä on nimenomaan valtiosuuslakien säätämisen prosessin yhteydessä esitetyt puheenvuorot. Tämä ei kuitenkaan ole riittävän kattava selitys, sillä mukana on paljon puheenvuoroja muistakin, laajempia asiakokonaisuuksia käsitelleistä täysistunnoista.

3.2. Hyvinvointivaltiomallit: luokitteluja

Temmeksen mukaan hyvinvointivaltiotieteilijöiltä puuttuu riittävä teoreettinen traditio. Teoria-aineksen hajanaisuudesta johtuen hyvinvointivaltiotieteoriat ovat ideologiapainotteisia, minkä

seurauksena ne ovat yhdistelmä poliittisen ideologian ja sen tulosten analyysiä sekä yleensä marxilaiseen valtiokäsitykseen kohdistuvaa kritiikkiä. Ideologiapainotus näkyy myös sosiaalidemokraattisen liikkeen reformipolitiikan arvostamisena. (Temmes 1987, 90, 109.)

Kosonen huomioi, että hyvinvointivaltiotypologioissa huomio kiinnitetään instituutioiden toimintaan ja tuloksiin. Niissä on tavallisesti kyse ideaalityypeistä, mutta myös empiirisiä vastineita pyritään antamaan (Kosonen 1997, 20.) Temmeksen jaottelun mukaan hyvinvointivaltioiteoriassa korostuvat rationalistinen, etatistinen ja pluralistinen valtiokäsitys. Ensin mainitussa korostuu hallintokoneiston asema julkishallinnon toimenpanokoneistona, joka on korostetun instrumentaalisisessa asemassa poliittisen hallinnan ohjauksessa. Rationalistisessa käsityksessä on näin ollen weberiläisen byrokratiateorian painotuksia mukana. Etatistisessa valtiokäsityksessä painotetaan valtion roolia hyvinvointipolitiikan johtajana, eikä se kannusta kansalaisia osallistumaan yhteisten asioiden hoitoon. Pluralistiselle valtiokäsitykselle on ominaista hajautettu hallintomalli. Se suosii alueellista ja paikallista päätöksentekoa, mikä edellyttää paikallishallinnon riittävää taloudellista ja toiminnallista itsenäisyyttä. Tähän edellytykset saadaan valtion lainsäädännöllisen ja taloudellisen tuen muodossa, joten valtio on joka tapauksessa mukana mahdollistavana taustahahmona. (Temmes 1987, 202-204; Laasanen 1999, 26.)

Temmeksen kolmijako ei ole toinen toisensa poissulkeva, ja monissa tapauksissa valtion hyvinvointipolitiikan järjestämistavoissa on ollut vuorollaan kaikkien valtiokäsitysten piirteitä, osin jopa samanaikaisesti. (Temmes 1987, 203.) Kuitenkin etatistinen ja pluralistinen valtiokäsitys ovat puhtaissa muodoissaan yhteen sopimattomia. Niiden selkeä vastakkaisuus erityisesti paikallishallinnon roolin suhteen antaa valtioneuvoston järjestelmälle suurimman kaikkien pluralistisen käsityksen piirissä. Varsinkin, kun 1990-luvun järjestelmäkehityksen painotus on ollut selkeästi kuntien vapautta korostava.

Walter Korpi on ruotsalaista hyvinvointivaltiota tutkiessaan päätenyt jaottelemaan hyvinvointivaltiot marginaalisiin ja institutionaalisiin. Näistä ensin mainittu on hyvin suppea hyvinvointivaltio, jossa yksilöt ovat vastuussa toimeentulostaan ja valtion rooli hyvinvoinnin takaajana alkaa vasta sitten, kun markkinat ja perheen tuki eivät enää riitä. Sen sijaan institutionaalisisessa hyvinvointivaltiossa valtion takaamat palvelut ovat laaja-alaiset sekä henkilölliseltä kohdistumiseltaan että asialliselta sisällöltään. (Korpi 1983, 190-192.) Jyrkkä

jako marginaaliseen ja institutionaaliseen malliin on herättänyt laajaa kritiikkiä. Institutionaalisisessa mallissa korostuu valtion toiminta, jolloin muiden toimijoiden osuus saattaa jäädä huomiotta. Lisäksi empiirisessä jaottelussa on vaikeaa luokitella hyvinvointivaltiot jompaankumpaan näistä tyypeistä. Usein onkin hyödyllisempää esitellä muutoksia kuin luokitella hyvinvointivaltioita. (Kosonen 1997, 20-21.)

Yksi kuuluisimmista hyvinvointivaltioiden luokitteluista on Gøsta Esping-Andersenin hyvinvointivaltioregiimeiksi kutsutut kolme mallia. Näistä liberaalinen malli on pääosin anglosaksinen. Siinä valtio vastaa vain toimeentulon minimistä. Etuuksien tarveharkintaisuus ja niiden saannin tiukat ehdot aiheuttavat leimautumista, ja etuudet toteutetaan tulonsiirtojen ja sosiaalivakuutuksien kautta. Mannereurooppalainen konservatiivinen tai korporatistinen hyvinvointivaltiomalli takaa liberaalista mallia korkeammat etuudet, mutta liittää ne luokka-, status- ja perheasemaan. Se myös korostaa vapaaehtoisjärjestöjen merkitystä. Malli ei kuitenkaan tasoita yhteiskuntaryhmien välisiä eroja. Sen sijaan sosiaalidemokraattisessa hyvinvointivaltiossa palvelut ja etuudet ovat kattavia ja niiden taso on korkea. Toimeentulo ei riipu vain palkkatyöstä. Malli toimii uudelleenjakavasti pyrkimyksenään oikeudenmukaisuuteen ja tasa-arvoon, ja parhaiten se kuvaa Pohjoismaita. (Esping-Andersen 1991, 26-29.)

Esping-Andersenin luokittelu perustuu kahteen tarkastelunäkökulmaan. Ensin havainnoidaan valtion harjoittama dekommodifikaatio. Tämä tarkoittaa, että mitä korkeammalla dekommodifikaatio on, sitä enemmän valtio tarjoaa ilmaispalveluja ja työnteosta riippumatonta toimeentuloa. Toisin sanoen dekommodifikaation kautta vähennetään työvoiman tavara-luonnetta. Toiseksi tarkastellaan valtioiden harjoittamaa stratifikaatiota, eli missä määrin valtio tasoittaa yhteiskuntaryhmien välisiä eroja ja missä määrin stratifikaatiota ylläpidetään. (Kosonen 1997, 21; Esping-Andersen 1991, 21-26.)

Esping-Andersenin jaottelua on kritisoitu useista näkökulmista. Dekommodifikaatiota on pidetty liian epäselvänä käsitteenä, ja naisten etuudet on jätetty kokonaan käsittelemättä. On myös epäilty sosiaalidemokraattisen regiimin olevan liian ihannoiva, sillä on olemassa valtioita, joissa on laaja-alaisia hyvinvointijärjestelmiä ilman, että sosiaalidemokraatit ovat valtapuolueena. Lisäksi tutkijat ovat havainneet hankalaksi valtioiden sijoittamisen eri regiimeihin. Tästä syystä on kehitetty useita laajentavia ja vaihtoehtoisia typologioita, jotka kuitenkin pohjaavat enemmän tai vähemmän Esping-Andersenin kolmijakoon. (Kosonen

1997, 22-23.)

Kosonen on itse eräs näiden vaihtoehtoisten typologioiden kehittäjästä. Hänen neljä eri länsieurooppalaista hyvinvointivaltiomalliaan perustuvat työmarkkina- ja hyvinvointijärjestelmien eroihin. Pohjoismainen malli perustuu laajaan työhön osallistumiseen, alhaiseen työttömyyteen ja kattavaan, valtion ohjailemaan sosiaalipolitiikkaan. Sosiaalimenot ovat tässä mallissa varsin korkeat, mutta tulonsiirrot ja palvelut kohdistuvat kaikkiin kansalaisiin, joskin osin eriasteisesti. Järjestelmää voi kuvata varsin uudelleenjakavaksi. Mannereurooppalainen malli on samankaltainen pohjoismaisen mallin kanssa sosiaalimenojen korkean tason osalta. Sosiaaliturva kiinnittyy kuitenkin työmarkkina- ja perheeseen, eikä ole yhtä universaalia kuin pohjoismaissa. Työhön osallistuminen on niin ikään matalammalla tasolla, sillä lasten ja vanhusten hoito on perheen ja naisten vastuulla. Järjestelmä ei toimi kovin uudelleenjakavasti, ja sosiaali- ja terveydenhuollossa julkisten palvelujen osuus on pieni.

Perifeerisessä mallissa kansantuote ja sosiaalimenojen taso on suhteellisen alhainen, sosiaalivakuutus kiinnittyy työmarkkina-asemaan ja valtiollinen sosiaaliturva on aukollinen. Mallin yhteiskunnille (mm. Portugali ja Kreikka) on tyypillistä perheen ja kirkon keskeinen asema. Köyhyys on ollut yleinen ongelma, mutta viime vuosina talouden ja sosiaaliturvan taso on kohentunut. Iso-Britanniaa on vaikea sijoittaa mihinkään edellä mainituista malleista, joten se muodostaa yksin neljännen mallin. Sotien välillä ja sotien jälkeen brittiläinen hyvinvointivaltio rakennettiin laajojen julkisten palvelujen, naisten työhön osallistumisen ja verorahoituksen avulla. Etuudet olivat universaaleja, joskin niiden taso oli suhteellisen matala. 1970-luvun puolivälin jälkeen uusliberaali suuntaus on kuitenkin tarveharkintaistanut ja yksityistänyt etuuksia. (Mt., 27-25.)

Niin ikään Esping-Andersenin jaotteluun pohjaa Raija Julkusen typologia. Hän on kuitenkin lisännyt siihen yhden regiimin (Latin Rim, Välimeren vyöhyke) ja tuonut mukaan sukupuoliperustat. Liberaaliin regiimiin lisätään näin ollen näkemys patriarkalismista, eli naiset kärsivät työmarkkinoilla sukupuolestaan. Konservatiiviseen malliin kuuluu sosiaalivaltiollinen patriarkalismi ja mieselättäjäys. Välimeren vyöhykkeen malli on yhteneväinen Kososen perifeerisen mallin kanssa ja siihen kuuluu sukupuolinäkökulmasta agraaris-kirkollinen patriarkalismi ja naisten harmaa kotiansiotyö. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion sukupuolimalli on egalitaarinen, eli valtion toimesta tasa-arvoistava. Ihanteena on mahdollisimman laaja

työllisyys, myös naisilla. (Julkunen 1992, 28-37.)

Yhteenvetona voidaan sanoa, että nelijako mallien osalta lienee hedelmällisin. On kuitenkin huomattava, että olemassa olevien yhteiskuntien sijoittelu ideaalityypittelyihin tekee aina vääryyttä valtioiden erityisyyksille ja ainutlaatuisuuksille. Onkin korostettava mieluummin tyyppittelyn analyttistä kuin empiiristä arvoa (Julkunen 1992, 29). Tämän vuoksi eri tyyppittelyjä esiteltiin varsin laajasti tässä yhteydessä. Suomalaisen hyvinvoinnin ja sen ilmentymän, valtionosuusjärjestelmän muutosta analysoidessani huomioin, onko hyvinvointivaltioluokitteluista mahdollista saada apuvälineitä. Selvää lienee, että pohjoismainen / sosiaalidemokraattinen malli on suomalaista mallia lähinnä, mutta mihin suuntaan kehitys on vienyt? Ollaanko jo kenties luovuttu universaaleista palveluista, jotka kuitenkin muodostavat osan pohjoismaisen hyvinvointivaltion ytimeä?

4. HYVINVOINTIOIKEUS LAAJENNUKSENA HYVINVOINTIVALTIOTEORIAAN: SUOMEN TAPAUKSEN PARIIN

Kun halutaan tarkastella minkä tahansa yksittäisen valtion hyvinvointipolitiikan tilaa ja mallia, edellä mainittuja hyvinvointiteoreettisia malleja täydentää hyvinvointioikeus. Hyvinvointioikeudella tarkoitan tässä lainsäädäntöä, joka säätelee valtion hyvinvointipalvelujen järjestämistä ja siis konkretisoi sitä. Tähän lakien kokonaisuuteen luen kuuluvaksi taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet eli TSS-oikeudet ja niiden painotuksen muutoksen Suomen lainsäädännössä sekä tietenkin valtionapulainsäädännön, johon kuuluu analyysiosassa tarkastelun kohteena olevien lainsäädäntöprosessien lopputulokset eli valtionosuuslait. Valtionosuusjärjestelmän ja hyvinvointioikeuden muutoksen kannalta yleisemminkin on tärkeää huomioida myös kuntien itsehallinnollinen asema ja sen perustuslain suoja. Tätä kokonaisuutta käsitellään kuitenkin omassa luvussaan, luvussa 5.

4.1. Käsitteellisiä selvennyksiä ja rajauksia

Valtionapujärjestelmän taustalla vaikuttaa yhteiskunnan arvot laajemminkin, kyse ei ole ainoastaan siitä, että kansalaiset haluavat kuntien tuottavan julkisia palveluja. Pohjana on

jo julkistalouden kohdalla käsitelty allokaatiohalu, halu jakaa resursseja kaikille tasapuolisemmin kuin mitä ne jakautuisivat, jos markkinoiden annettaisiin toimia ilman julkisen vallan väliintuloa. Lainsäädännöstä ja erityisesti perustuslain tasolta voidaan etsiä noita yhteiskunnan arvostuksia. Niitä voidaan kutsua hyvinvointivaltion oikeusparadigmaksi ja sen muutokseksi lainsäädännön muuttuessa. Kyse on siitä, millaisen ilmiön eri oikeudet saavat lainsäädännössä (Ilveskivi 1998, 41). Hyvinvointioikeusnäkökulma lähtee liikkeelle perusoikeuksista ja päättyy sitä kautta TSS-oikeuksiin ja niiden arvostuksen nousuun 1990-luvulla. Tältä pohjalta edetään valtionapulainsäädäntöön ja sen muutoksiin, eli miten järjestelmä ja sitä kautta osin myös hyvinvointivaltiomme oikeusparadigma muuttui 1990-luvulla.

Ennen itse tarkasteluun etenemistä on syytä selventää joitakin esiin tulevia käsitteitä. Perusoikeudet voidaan määritellä perustuslaissa turvatuiksi yksilön perustavanlaatuisiksi oikeuksiksi. Tähän voidaan lisätä vielä normihierarkkinen ylemmänasteisuus muihin oikeuksiin nähden. Lisäksi perusoikeudet ovat yleensä nimenomaan yksilön oikeuksia, ja yksilön oikeuksien turvaamisen kautta myös yhteisöt saavat perusoikeussuojaa (Karapuu 1999, 62-63). Perusoikeuksien rajoittaminen on mahdollista vain tiettyjen edellytysten täytyessä (esim. Viljanen 1999a, 161-186) ja ne kuuluvat kaikille yhdenvertaisesti (esim. Viljanen 1999b, 111). TSS-oikeudet muodostavat yhden perusoikeuksien alaryhmistä, ja valtionapujärjestelmään läheisesti liittyvät julkiset palvelut kuten koulutus-, sosiaali- ja terveystalvet taas ovat osa TSS-oikeuksia.

Subjektiiiviset oikeudet liittyvät läheisesti perusoikeuksiin, mutta kaikki perusoikeudet eivät kuitenkaan muodosta yksilölle subjektiivista oikeutta. Subjektiiivinen oikeus voidaan määritellä perusoikeuksien yhteydessä oikeudeksi, jonka toteuttamista yksilö voi tarvittaessa vaatia omissa nimissään tuomioistuimessa. Subjektiiivinen oikeus voi merkitä viranomaisen velvollisuutta toimia aktiivisesti, jotta yksilön oikeus toteutuisi, esim. myöntämällä yksilölle jonkin sosiaalietuuden. Toisaalta se voi merkitä myös viranomaisen velvollisuutta pidättäytyä perusoikeuden loukkaamisesta, esimerkiksi yksilön vapauden rajoittamisesta (Karapuu 1999, 67).

Perustuslaki-termi esiintyy esityksessäni kahdessa toisistaan poikkeavassa merkityksessä. Tarkoitin sillä yleensä korkeimman tasoisia kansallisia säädöksiä, eli käytän sitä yleisnimenä koskemaan nykyään jo kumottuja hallitusmuotoa ja valtiopäiväjärjestystä. Joskus

viitataan sillä myös Suomen perustuslakiin, joka tuli voimaan 1.3.2000 ja korvasi edellä mainitut aikaisemmat perustuslait. Toivon, että asiayhteydestä käy ilmi, kummassa merkityksessä perustuslaki-sanaa kulloinkin käytän.

4.2. Perusoikeusuudistus ja TSS-oikeudet valtionapupolitiikan painotusten taustalla

4.2.1. TSS-oikeudet ennen perusoikeusuudistusta

Suomi liittyi vuosina 1976 – 1991 neljään laajaan kansainväliseen yleissopimukseen, jotka nostivat TSS-oikeudet aikaisempaa tärkeämpään asemaan. Nämä sopimukset ovat Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/76), Kansalaisyhteiskuntaa ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7-8/76), Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS18-19/90) ja Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS43-44/91). Suomessa kansainväliset sopimukset otetaan säännönmukaisesti osaksi maan sisäistä oikeusjärjestystä, jolloin niillä voi olla paitsi valtion ja sen viranomaisiin, myös kuntiin kohdistuvia oikeusvaikutuksia (Scheinin 1993, 106).

1970-luvulla alkoi maamme sisäisessäkin lainsäädännössä näkyä tietynlainen painopisteen siirtyminen yhteisöllisistä tavoitteista yksilöllisten oikeuksien turvaamiseen. Raija Huhtanen kutsuu tätä vaihetta hyvinvointivaltion institutionaaliseksi vaiheeksi. Vaihe on jatkunut näihin päiviin asti ja sille on tyypillistä individuaalisia oikeuksia painottava hyvinvointi-ideologia ja sen vaikutukset niin lainsäädännön sisältöön kuin sen tulkintaan. Sosiaalihuollon periaatekomitea antoi lähtölaukauksen edellä mainitulle ideologialle vuonna 1971. Se asetti sosiaalipolitiikan normatiivisiksi lähtökohdiksi perusoikeudet, oikeusturvan ja tasa-arvon. Lainsäädäntöperiaatteita muotoillessaan se viittasi Suomen hallitusmuotoon sekä YK:n ihmisoikeuksien julistukseen ja em. ihmisoikeussopimukseen, vaikka ihmisoikeussopimuksia Suomi ei ollut tuolloin vielä ratifioinut. Samanaikaisesti valtiosääntökomitea harkitsi perusoikeuksien ottamista mukaan perustuslakiin, mutta komitean ehdotukset eivät johtaneet konkreettisiin tuloksiin. Suomen perustuslaki oli ilman mainintaa TSS-oikeuksista 1990-luvun puoliväliin asti. (Huhtanen 1993, 35-36.)

Sen sijaan tavallisen lain tasoisin toimin hyvinvointi-ideologiaa ja TSS-oikeuksia edistettiin 1980-luvulla ennen kaikkea sosiaalipalvelujen piirissä, mikä kosketti erityisesti kuntatoimijaa suomalaisessa hallinnonsisäisessä työnjaossa. Tärkeimpänä uudistuksena voidaan mainita kunnallisen päivähoito-oikeuden luominen alle 3-vuotiaille vuonna 1985. Sitä on sittemmin laajennettu koskemaan kaikkia alle kouluikäisiä. Lisäksi kehitettiin lastensuojelua sekä parannettiin kehitysvammaisten oikeuksia sekä vaikeavammaisten mahdollisuuksia erilaisiin palveluihin. (Mt., 36-37.) Onkin tärkeää huomata, että ennen perusoikeusuu- distusta subjektiiviset, kaikille kuuluvat oikeudet löytyivät usein tavallisen lain tasolta tai jopa sitä alempiasteisista säädöksistä (Lång 1993, 92).

Perusoikeusuudistusta valmistellut perusoikeuskomitea antoi keväällä 1992 ehdotuksensa siitä, mitkä perusoikeudet tulisi vahvistaa hallitusmuodossa (Huhtanen 1993, 36). Mukana luettelossa oli taloudellisia oikeuksia, mutta myös kuntia eniten koskettavat oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluihin ja oikeus opetukseen (Lång 1993, 85-87). Tällä ker- taa perusoikeuskomitean selvitys johti perusoikeussäännösten kokoamiseen hallitusmuo- don II lukuun (Hallberg 1999, 35). Uudistus tuli voimaan kesällä 1995.

On huomattava, että koko hyvinvointipalvelujen rakentamis- ja laajentamisajan nämä oi- keudet taattiin kansalaisille lain tai sitä alempitasoisin säädöksin. Selvästi julkisia palveluja kuitenkin arvostettiin kansallisessa politiikassamme, sillä niihin panostettiin suuria summia vuosikymmenten ajan. Mistä johtuu, ettei käytännössä hyvinkin taattuja oikeuksia kirjattu perustuslain tasolle ennen kuin niitä ryhdyttiin karsimaan? Tähän kysymykseen ei tämä tutkimus yritäkään vastata, mutta huomioi kyseisen ristiriidan. Ristiriita hahmottuu vielä selkeämmin seuraavassa luvussa, jossa hahmotellaan valtionapujärjestelmää ja hyvin- vointipalveluja kunnallisen itsehallinnon kontekstissa. Kunnallinen itsehallinto nautti perus- tuslain suojaa koko sen ajan, kun hyvinvointipalveluja rakennettiin. Hyvinvointipalvelujen rakentaminen tarkoitti kuitenkin valtavaa määrää lakeja ja muita säädöksiä, jotka velvoitti- vat kuntia yksityiskohtaisesti, ja näin olen rajoittivat tosiasiallisesti itsehallintoa. Kuntien itsehallinnolle ryhdyttiin antamaan lisää arvoa ja tosiasiallista merkitystä vasta, kun kuntia- kin velvoittavat TSS-oikeudet kirjattiin lakiin.

4.2.2. TSS-oikeudet perusoikeusuudistuksen jälkeen

Perusoikeusuudistuksen tavoite ei ollut yhteisöjen näkökulmaa korostava, joten edellä mainittu kuntien asema ja sen ristiriitaisuuden konkretisoituminen ei ollut huomion keskipisteenä uudistuksen toteuttamisaiheessa. Painopiste oli yksilön oikeuksien turvan laajentamisessa ja vahvistamisessa. Tavoitteena oli perusoikeuksien välitön sovellettavuus niin, että yksityisten ihmisten oli mahdollista vedota perusoikeussäännöksiin. TSS-oikeuksien kohdalla pykälien muotoilussa kiinnitettiin erityisesti huomiota siihen, että nämä oikeudet on tosiasiallisesti mahdollista toteuttaa, myös taloudellisten olosuhteiden muuttuessa. Tämän vuoksi TSS-oikeudet on kirjattu julkiseen valtaan (myös kuntiin) tai lainsäätäjään kohdistuviksi turvaamis- tai edistämiselvoitteiksi (Hallberg 1999, 35-36).

Perusoikeudet voidaan ryhmitellä sisällön perusteella vapausoikeuksiin ja oikeusturvaan, tasa-arvoisuus- ja osallistumisoikeuksiin ja TSS-oikeuksiin (Karapuu 1999, 69-72, Heuru 2002, 44-131). Perustuslain säätämisen myötä perusoikeudet siirrettiin muuttamattomina hallitusmuodon II luvusta perustuslakiin (Hallberg 1999, 36). Viittaan esityksessäni ensisijaisesti hallitusmuotoon, sillä se oli tarkasteluajankohtanani voimassa olevaa oikeutta. TSS-oikeuksista huomioni kohteena ovat sivistykselliset oikeudet ja niistä erityisesti oikeus maksuttomaan perusopetukseen (HM 13 §, PL 16 §) sekä sosiaaliset oikeudet ja niistä erityisesti oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalouteen ja oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (HM 15a §, PL 19 §). Viimeksi mainitusta oikeudesta tekee kuntien valtionosuusjärjestelmän kannalta merkittävän se, että kunnat maksavat aina osan toimeentulotukimaksuista. Oikeus ilmaiseen perusopetukseen ja riittäviin sosiaali- ja terveystalouteen velvoittaa kuntia käytännön järjestämistoimien myötä suuresti, vaikka rahoituksesta osuus tuleeikin valtiolta.

Huomion kohteena olevien perusoikeuksien julkiselle vallalle asettamat velvoitteet vaihtelevat hieman painoarvoltaan. Pääsääntö on, että perustuslain säännökset taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista eivät välittömästi perusta subjektiivisia oikeuksia kansalaisille. Maksutonta perusopetusta koskeva HM 13 §:n 1 momentti on poikkeus tästä säännöstä, sillä sen perusteella jokaisella on oikeus sekä perusopetukseen että sen maksuttomuuteen (Tuori 1999a, 515). Toinen poikkeus sääntöön on oikeuden välttämättömän toimeentuloon ja huolenpitoon määrittävä HM 15a §:n 1 momentti, joka niin ikään

luo subjektiivisen oikeuden. On kuitenkin huomattava, että lainvalmisteluasiakirjat korostavat vahvasti oikeuden viimesijaisuutta, eli toimeentulotukea tulee myöntää ainoastaan, jos ”henkilö ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa omalla toiminnallaan eikä saa sitä myöskään muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä” (Tuori 2004, 216).

Riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut turvaava HM 15a §:n 3 momentti ei luo subjektiivisia oikeuksia. Se sisältää sekä julkista valtaa koskevan yleisen että nimenomaan lainsäätäjään kohdistetun toimeksiannon. Toimeksianto kohdistuu ennen kaikkea valtioon ja ulottuu kuntiin vain niiltä osin, kuin tavallisella lailla on osoitettu kunnille sosiaali- ja terveyspalveluja koskevia tehtäviä. On myös huomattava, että vaikka julkisen vallan on turvattava palvelujen saatavuus, säännös ei vaadi, että nimenomaan julkisyhteisöt tuottavat nämä palvelut. (Tuori 1999b, 625.) Kunnalliset palveluntuottajat saavatkin käskyn palvelujen järjestämisestä lain tasolla (mm. kansanterveyslaki 66/1972 ja sosiaalihuoltolaki 710/1982). Palvelujen riittävyyden määrittelyssä lainvalmisteluasiakirjoissa asetettiin lähtökohdaksi taso, joka luo ”jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä” (Tuori 2004, 238).

Perusoikeuksien tulkinnan myötä päädytään toteamaan, että perustuslain tasolla olevat TSS-oikeudet eivät suoraan vaikuta kuntien toimintaa ohjaavasti niin paljon kuin etukäteen voisi olettaa. Kuntien velvoittamisen ja ohjauksen pääpaino on lain tasoisissa säädöksissä, jolloin perustuslakiin sisältyvä ristiriita kunnallisen itsehallinnon korostamisen ja TSS-oikeuksien välillä lieventyy. TSS-oikeuksien merkitystä kuntien kannalta ei tule kuitenkaan väheksyä. Ne ovat lakihierarkiamme ylimmällä tasolla symboloimassa oikeuksiemme painoarvon kasvua ja turvaamassa niitä siltä varalta, että alemman tasoiset säädökset jättävät oikeuksia toteuttavalle tasolle liikaa tulkinnanvaraa ja oikeutemme vaarantuvat.

4.3. Suomen valtionapujärjestelmän muutokset 1990-luvulla

Valtionapujärjestelmän esittelyni pohjautuu järjestelmän kannalta tärkeimpiin lakeihin ja niiden pohjalta esityksensä laatineiden asiantuntijoiden näkemyksiin. Koska tarkastelen valtionapujärjestelmää yleisellä tasolla ja erityisesti eniten kustannuksia aiheuttavien hyvinvointipalvelujen näkökulmasta, en yritäkään ottaa mukaan kaikkia lakeja, jotka oikeutta-

vat kuntia saamaan valtiolta avustuksia. Rajaus on yhteneväinen analyysiaineiston rajauksen kanssa. Kokonaisuuden hahmottaminen menee lukuisat yksityiskohdat huomioivan kuvauksen edelle.

4.3.1. Järjestelmä ennen vuotta 1993

1960-luvulla luotiin kuntien taloudelliseen kantokykyyn perustuva valtionapujärjestelmä, jonka keskeisenä tavoitteena oli tasoittaa kuntien taloudellisia eroja. Järjestelmän perimmäisenä tavoitteena oli tasa-arvoperiaate, jonka mukaan asuinkunnasta riippumatta kansalaisilla oli mahdollisuus samanlaisiin peruspalveluihin samantasoisella ja oikeudenmukaisella verorasituksella. Valtionosuusjärjestelmän aineellisia perusteita koskeva kantokyyloukituslaki (665/1967, 649/1985) ja muodollisia perusteita koskeva laki kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja –avustuksista (35/1973) muodostivat kiinteän lakikokonaisuuden, jonka puitteissa suurin osa valtion ja kuntien välisestä rahoitusosuuksien jaosta suoritettiin (Myllymäki 2000, 246).

Kustannusperusteinen valtionosuusjärjestelmä jakautui yleisiin ja tehtäväkohtaisiin valtionosuuksiin. Yleisiin valtionosuuksiin luettiin varsinainen yleinen valtionosuus, verotulojen täydennys sekä harkinnanvarainen avustus. Tehtäväkohtaisiin valtionosuuksiin kuuluivat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet. Tulopohjan tasoitukseen käytettävien yleisten valtionosuuksien määrä jäi esimerkiksi vuonna 1991 vain noin 3%:n tasolle valtionosuuksien kokonaismäärästä. Näistäkin vain verotulojen täydennys (1,3% kokonaisuudesta) oli puhdas tulopohjan tasoituserä. Yleisten valtionosuuksien vaikutus kuntien selviytymiseen oli siis hyvin pieni, ja järjestelmän rakenne painottui vahvasti tehtäväkohtaisten valtionosuuksien varaan (vuonna 1991 yhteensä jopa 96,7% kokonaismäärästä). Tehtäväkohtaisten valtionosuuksien ensisijainen tavoite oli palvelujen kustannuserojen tasoittaminen, mutta käytännössä kantokyyloukituksen vuoksi kuntien taloudellinen asema muodostui keskeiseksi jakokriteeriksi. (Laasanen 1999, 49-50.) Tehtäväkohtaisten valtionosuuksien hallitseva asema merkitsi myös suurta määrää erityislakeja, joiden vuoksi vuoden 1973 valtionosuuslaki yleislakina jäi tehottomaksi ja järjestelmän kokonaisuus vaikeasti hallittavaksi (Myllymäki 2000, 249).

Kantokykyluokitusjärjestelmä valtionosuuksien määrittäjänä

Kantokykyluokituslait eivät varsinaisesti olleet valtionapuja koskevia lakeja, mutta niiden tosiasiallinen merkitys oli kuitenkin valtionapuinstituution kannalta tärkeä. Koko valtionapunormiston edellytettiin pohjautuvan kantokykyluokituksen mukaan porrastetun osuuden suorittamiseen kunnille (Niemivuo 1976, 103). Kantokykyluokkia oli kymmenen, jolloin heikoimmassa taloudellisessa tilanteessa olleet kunnat sijoitettiin ensimmäiseen ja parhaimmassa tilanteessa olleet kymmenenteen. Ensimmäisten luokkien kunnat saivat suhteellisesti enemmän valtionosuuksia kuin luokitukseltaan suuremmat kunnat. Sisäasiainministeriö vahvisti kuntien kantokykyluokituksen kalenterivuodeksi kerrallaan. (Laasanen 1999, 52).

Kantokykyluokkaa määritettäessä otettiin huomioon kunnan asukasta kohti laskettu veroäyrimäärä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja sivistystoimen käyttömenoista kunnan taloudelle aiheutunut rasitus, jolloin huomioitiin paitsi palvelujen taso, myös niiden tarve. Muita kantokykyluokan määräytymisperusteita olivat kunnan saaristoisuus, taajamarakenne, asutuksen hajanaisuus, alueellisten palvelujen tuottaminen tai kustantaminen, kaksikielisyys, kunnan taloutta rasittava työttömyys, väestörakenteen ja elinkeinoelämän muutokset sekä paikkakuntakohtaiset muut poikkeukselliset rasitustekijät. (Ks. esim. Helin 1993, Oulasvirta 1996, Paasio & Meisalo 1981.) Puutteellisen tilastoaineiston vuoksi kunkin kunnan palvelutarpeen ja -tason huomioiminen jäi käytännössä toteutumatta, ja veropohjan painoarvo nousi tarkoitettua korkeammaksi kantokykyluokituksesta päätettäessä. Kantokykyluokitus osoittautui kokonaisuudessaan myös liian joustamattomaksi kuntien taloudellisen tilanteen muuttuessa. (Laasanen 1999, 53.)

Kustannusperusteisen valtionosuusjärjestelmän tavoite oli keskimääräisen palvelutason turvaaminen valtionavuin. Tällöin tasoituksen ideana oli, että kunta saisi suhteessa kaikkiin kuntiin valtionosuutta määrän, jolla se kykenisi tuottamaan keskimääräistä tasoa olevat palvelut vastaavalla verorasituksella. Jotta lopputulos olisi ollut oikeidenmukainen, samanlaiset kunnat olisivat päätyneet samoihin kantokykyluokkiin. (Mt., 53). Lopputulos ei suinkaan ollut tällainen, vaan järjestelmä kohteli samanlaisia kuntia hyvinkin eri tavalla (Oulasvirta 1996, 93-94).

Yleinen valtionosuus määräytyi kunnan kantokykyluokkaan perustuvan kertoimen avulla.

Se laskettiin kertomalla asukasta kohti laskettu keskimääräinen markkamäärä kantokyykyluokan mukaisella kertoimella. Tällöin asukaskohtaiset erot saattoivat olla eniten ja vähiten valtiosuutta saaneiden kuntien välillä yli 7-kertaiset (Laasanen 1999, 50). Näin ollen jos jo kantokyykyluokitus kohteli kuntia epäoikeudenmukaisesti, saatu valtiosuus vääristyi tarpeeseen nähden huomattavasti. Tehtäväkohtaisissa valtiosuuksissa kantokyykyluokituksen problematiikka korostui vielä moninkertaisesti, kun kantokyykyluokka oli määräytymisen peruskriteeri ja tehtäväkohtaiset valtiosuudet merkitsivät yli 90% koko valtiosuuspotista. Muita merkittäviä tehtäväkohtaisten valtiosuuksien määräytymiskriteerejä oli 3: tehtäväkohtaiset menot ja tulot, kustannusten toiminnallinen tarpeellisuus (arviointi tapahtui ennakkomenettelyllä tai jälkikäteisellä tilitysmenettelyllä) ja edellytys, etteivät kustannukset olleet määrältään liiallisia tai kohtuuttoman korkeita (arviointi tapahtui samoin kuin toiminnallisen tarpeellisuuden kohdalla). Määräytymiskriteerien perusteella määriteltiin valtiosuuden volyymi eli prosenttiosuus kustannuksista. (Mt., 56-57.)

Yhteenvetona vanhasta järjestelmästä voidaan sanoa luvun 2.3. määrittelyjä apuna käyttäen, että se sitoutui toteuttamaan hyvin selvästi tavoitettaan eli tasa-arvoperiaatetta. Tästä johtuen järjestelmä oli normatiivispainotteinen ja päätyi korostamaan tehtäväkohtaisia valtiosuuksia, jotka olivat lisäksi sidottuja ja kustannusperusteisia. Järjestelmän muotoilussa päädyttiin painottamaan kuntien ohjausta ja velvoittamista toimintaan, jotta tehtävät hoidettaisiin käytännössä suhteellisen samantasoisina eri puolilla maata. Tämä johti voimakastakin kritiikkiä aiheuttaneisiin järjestelmän epäkohtiin.

Vielä vuonna 1976 kunnallistalouden neuvottelukunta näki kustannusperusteisessa järjestelmässä lukuisia etuja. Esimerkiksi maantieteellisistä seikoista johtuvat erot palvelujen kustannuksissa tulivat huomioiduiksi. Kuitenkin jo samaisessa mietinnössä järjestelmän epäkohtien luettelo oli mittava (KM 1976:24, 8-10). Huomionarvoista on, että vuonna 1982 neuvottelukunta ei enää maininnut järjestelmän eduista kuin tasevaikutuksen. Epäkohtien luettelo sen sijaan muodostui pitkäksi jo vuosikymmen ennen uudistusten alkua. Ensinnäkin valtiosuuksien ja -avustusten suuri määrä sekä niiden perusteiden erot koettiin ongelmallisiksi. Kustannusperusteisuus kokonaisuudessaan nähtiin epäkohtana, sillä se ei kannustanut taloudelliseen toimintaan ja johti näin järjestelmän tuhlailevaisuuteen. Kantokyykyluokitusjärjestelmän puutteena todettiin sen kyvyttömyys mitata kuntien taloudellisessa kantokyykyssä ja valtiosuutarpeessa olevia eroja. Lisäksi harkintaperusteiden painoarvon lisääminen luokitusmuutosten yhteydessä aiheutti lisää epäselvyyksiä järjestelmään. Kun-

tien tiukasti rajoitettu toimintavapaus sekä järjestelmän byrokraattisuus ja työläys todettiin niin ikään ongelmallisiksi. (Laasanen 1999, 57-58; KM 1982:66, 29-41.)

4.3.2. Järjestelmä vuosina 1993 – 1996

Vuonna 1992 säädetynt kuntien valtionosuuslain (688/1992) voimassaoloajan (1.1.1993 – 31.12.1996) kuntien valtionosuusjärjestelmä oli eräänlaisessa välitilassa. Myllymäki kutsuu vuonna 1993 voimaan tullutta lainsäädäntöuudistusta suureksi valtionosuusuudistukseksi, neljä vuotta myöhemmin säädetyt uudet valtionosuuslait hän liittää tätä uudistusta jatkavaksi ja täydentäväksi. (Myllymäki 2000, 250-251.) Itse käytän tutkimuksessani voimakkaampaa kolmijakoa, eli katson vuosien 1993 – 1996 muodostavan toisen osan, joskin väliaikaisen ja lyhyen, valtionosuusjärjestelmän uudistusprosessissa. Valintani tarkoituksenmukaisuutta tukee tutkimuksen analyysiosuuden aikarajaus. Kymmenen vuoden tarkasteluajanjakson kolmijako helpottaa ryhmittelyä ja vertailua, varsinkin kun kaksi suurta, analyysiosassa tutkittavana olevaa lainsäädäntöprosessia määrittävät jaksojen vaihtumisajankohdat.

Kuntien valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksen ensimmäinen vaihe toteutettiin säätämällä paitsi edellä mainittu kuntien valtionosuuslaki, josta tuli järjestelmää määrittävä yleislaki, myös kaksi tehtäväkohtaista erityislakia: laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (733/1992) ja laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (705/1992). Kaikkia näitä lakeja koskevasta hallituksen esityksessä (HE 214/1991 vp) mainitaan seuraavat, uudistuksen keskeisimmät tavoitteet:

- kustannusperusteisten valtionosuuksien korvaaminen laskennallisilla, kuntakohtaisilla valtionosuuksilla
- valtion ja kuntien välisen kustannusten jaon säilyttäminen
- kuntien toiminnallisen liikkumavapauden laajentaminen suhteessa valtioon (Myllymäki 2000, 252; HE 214/1991 vp).

Uuden järjestelmän rakenne poikkesi vanhasta huomattavasti. Esiin nousee kaksi pääasiallista muutosta suhteessa vanhaan: siirryttiin kuntakohtaisesta kustannusperusteisuudesta laskennallisiin valtionapukriteereihin ja tehtäväkohtaiset valtionosuudet yhdistettiin suu-

remmiksi kokonaisuuksiksi (Oulasvirta 1996, 162). Kantokykyluokitus sen sijaan jäi voimaan, mutta se jäädytettiin vuosien 1993 – 1995 ajaksi. Tällä haluttiin säilyttää kuntakohmainen valtionosuustaso mahdollisimman lähellä vuoden 1992 tasoa, sekä turvata kunnille vuotta pidempi siirtymäkausi valtionosuusuudistuksessa (Laasanen 1999, 58). Toisen näkökulman mukaan syynä jäädytykseen oli se, ettei eduskunta halunnut muutoksia kuntien välisiin luokituksiin poikkeuksellisina talousvuosina, eli laman aikana. Lisäksi kantokykyluokitus sopii huonosti laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään (Myllymäki 1994, 169).

Uudessa järjestelmässä valtionosuus muodostui kahdesta osasta: yleisestä ja tehtäväkohtaisesta valtionosuudesta. Yleinen valtionosuus jakautui kolmeen osaan. Yleisen kiinteän valtionosuuden suuruuteen vaikuttivat ensinnäkin kantokykyluokka, kunnan asukastiheys, pinta-ala ja saaristoisuus. Lisäksi korvattavia tekijöitä olivat väestön kieliolosuhteet ja asukasluvun väheneminen. Toinen yleisen valtionosuuden osa oli verotulojen täydennys, joka oli tarkoitettu kunnille, joiden veroäyrimäärä asukasta kohti oli olennaisesti keskimääräistä alhaisempi. Yleisen valtionosuuden kolmas tekijä oli harkinnanvarainen avustus. Sitä myönnettiin kunnille, jotka poikkeuksellisten tai tilapäisten taloudellisten vaikeuksien vuoksi olivat lisätyn tuen tarpeessa. (Karhu ym. 1999, 20-21; HE 214/1991 vp)

Tehtäväkohtaisten valtionapujen tarvetta uusi järjestelmä mittasi ikäryhmäpainotteisesti, sillä ikäryhmillä oli suuri painoarvo sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutoimen valtionapujen määräytymisessä (Oulasvirta 1996, 162). Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon osalta vaikutusta valtionosuuden määrään oli kunnan työttömyysasteella, pinta-alalla, asukastiheydellä ja kantokykyluokalla, vaikkakin vähemmässä määrin (Leskinen 2001, 40). Opetus- ja kulttuuritoimen osalta valtionosuuden määräytymiskriteerit olivat monimutkaisemmat. Valtionosuuden perusta muodostui vuosittain vahvistettavasta laskennallisesta yksikköhinnasta, jonka määräytymiseen vaikuttivat mm. tuntikehysindeksi⁶ ja kunnan asukastiheys. Lisäksi määräytymisperusteena olivat kunnan asukasmäärä, oppilas- ja opiskelijamäärä, opetustuntimäärä, opetusviikkomäärä ja laitoksen henkilötyövuosimäärä. (Karhu ym. 1999, 22-23.)

Rakenteellisten muutosten ohella uusi järjestelmä poikkesi vanhasta merkittävästi perusidealtaan. Uudessa järjestelmässä ei ollut ollenkaan ns. korvamerkittyjä määrärahoja. Eli

⁶ Tuntikehysindeksi tarkoittaa laskennallista viikkotuntimäärää jaettuna oppilasmäärällä (Karhu ym. 1999, 22).

vaikka järjestelmässä olikin kaksi tehtäväkohtaista valtiosuuslakia, kunnan ei ollut pakko käyttää ko. lakien pohjalta määräytyviä valtiosuuksia kyseisiin tehtäviin, esim. terveydenhuollon järjestämiseen. Valta ja vastuu valtiosuuksien käytöstä siirtyi kunnalle (Myllymäki 2000, 253). Toisaalta lukuisat erityislait yhä velvoittivat kuntia hoitamaan tietyt tehtävät, esimerkiksi lasten päivähoidon ja peruskoulutoimen osalta (Oulasvirta 1996, 162).

Kuntia ei siis täysin vapautettu tekemään saamallaan rahoilla mitä haluavat. Luvun 2.3. määrittelyjä mukaillen uudistettu valtiosuusjärjestelmä pyrki yhä toteuttamaan tasa-arvoperiaatetta johtuen ennen kaikkea siitä, että kantokykyluokitus ohjasi valtionapujen määräytymistä erilaisin kertoimin. Tasa-arvoperiaatteen voi sanoa kuitenkin hieman vesittyneen, sillä kantokykyluokitusta ei enää tarkistettu vuosittain, eli se ei enää reagoinut kuntien muuttuneisiin tilanteisiin. Järjestelmän normatiivinen painotus lieveni niin ikään, sillä lakitasoinen sääntely väheni huomattavasti, ja keskusvirastojen toimivalta lakkautettiin kokonaan (Myllymäki 2000, 253). Itse valtiosuudet muuttuivat huomattavasti, sillä tehtäväkohtaiset valtiosuudet eivät olleet enää korvamerkittyjä. Niitä voi luonnehtia yleisavustusluonteisiksi (Oulasvirta 1996, 162), jolloin perinteinen tehtäväkohtaisuuden käsite itse asiassa lakkasi soveltumasta niihin. Valtiosuudet eivät myöskään olleet enää sidottuja kunnan omaan toimintaan, tosin on muistettava, että kuntia kuitenkin velvoitettiin erityislajeilla tarjoamaan palveluja. Järjestelmän kokonaisrakenne ja -periaate viittasivat vahvasti siihen, että valtiotasolla oltiin luovuttu yksityiskohtaisten tavoitteiden toteuttamisesta eli samantasoisten palvelujen maanlaajuisesta ihanteesta edullisempien valtiosuuslajien toivossa ja kuntien liikkumavapauden laajentamisen kustannuksella (vrt. järjestelmän tavoitteet s. 38). Yleistykseni palvelee pyrkimystäni hahmottaa kolmivaiheinen muutos siten, että eri vaiheet voidaan tiivistää ja yksinkertaistaa teoriapohjaisia apuvälineitä käyttämällä.

4.3.3. Järjestelmä vuodesta 1997 eteenpäin

Valtiosuusjärjestelmään tehtiin seuraavan kerran kuntien jako-osuuksiin vaikuttavia muutoksia vuonna 1996. Koska nämä uudistukset olivat osa laajempaa uudistusta, joka kokonaisuudessaan tuli voimaan vasta vuoden 1997 alusta, jätän välivaihevuoden pienemmälle huomiolle ja keskityn vuoden 1997 alusta voimaan tulleeseen järjestelmään. (Karhu ym. 1999, 23-24.) Toisaalta Heikki Kosken johdolla tehty selvitys, joka johti uuden järjestelmän käyttöönottoon vuoden 1997 alusta, oli jatkoa vuosina 1994 ja 1995 tehdyille selvi-

tyksille (KM 1996:16, 71). Järjestelmä haki siis muotoaan koko välivaiheen ajan, joten jaottelu eri vaiheisiin on tehtävä muutosten voimakkuuden pohjalta. Katson uuden järjestelmän perusteet määräävän yleislain säätämisen rajaavan kaksi eri vaihetta. Tämä toistamiseen laajasti uudistettu valtioapujärjestelmä muodostaa tarkasteluni kolmannen osan.

Vuoden 1996 alusta voimaan tulleista muutoksista merkittävin oli kantokykyluokituksen korvaaminen verotuloihin perustuvalla valtionosuuksien tasausjärjestelmällä. Lisäksi muutettiin joitakin tehtäväkohtaisten valtionosuuksien perusteita lähinnä vähentämällä niitä ja poistettiin kuntien maksama kansaneläkkeiden lisäosamaksu. Samanaikaisesti valtionosuuksia leikattiin 4,2 miljardia markkaa. Verotulotasauksen määräksi asetettiin 90% koko maan keskimääräisestä asukaskohtaisesta verotulosta, joka koostuu kunnallisverosta, kiinteistöverosta ja yhteisövero-osuudesta. Jos kunnan verotulot alittivat mainitun 90% rajan, sille myönnettiin tasausta niin, että tasauslisän kanssa kunnan verotulot olivat 90% keskimääräisestä laskennallisesta asukaskohtaisesta verotulosta. Jos kunnan verotulot ylittivät tasausrajan, ylittävistä osuudesta vähennetään rahamäärä, joka on 40% tasausrajan ylittävistä laskennallisesta verotulosta, kuitenkin enintään 15% kunnan laskennallisesta verotulosta. (Karhu ym. 1999, 24; HE 110/1995 vp.) Tehtäväkohtaisista valtionosuuksista esim. opetus- ja kulttuuritoimen osalta siirryttiin kiinteisiin valtionosuusprosentteihin, jotka olivat kaikille kunnille samat ja perustuivat prosentuaalisiin osuuksiin valtionosuuksien laskennallisista perusteista (HE 110/1995 vp).

Vuoden 1997 valtionosuusuudistuksen yleiset tavoitteet olivat

- valtionosuusjärjestelmän selkeyttäminen ja tehtäväkohtaisten valtionosuuksien määräytymisperusteiden muuttaminen siten, että valtionosuudet kohdentuisivat kuntien kesken oikeudenmukaisesti
- uuden perustan luominen valtion ja kuntien väliselle kustannustenjaolle
- järjestelmä, joka kokonaisuutena olisi riittävän selkeä ja läpinäkyvä, niin että jokainen kunta voisi itse tarkistaa saamansa valtionosuudet (HE 149/1996 vp).

Muutoksen myötä kuntien valtionosuuslaki uudistettiin kokonaisuudessaan (1147/1996, myöh. KVOL 1996). Järjestelmästä tuli hieman helpommin lähestyttävä, ja terminologiaakin systematisoitiin laintasoisesti ymmärtämisen helpottamiseksi. Valtionosuus jakautuu yhä yleiseen ja tehtäväkohtaiseen, ja ensiksi mainittuun sisältyy perusosa ja tasausosa. Tehtäväkohtaisella valtionosuudella tarkoitetaan käyttökustannusten valtionosuutta, joka

myönnetään opetus- ja kulttuuritoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Rahoitusavustuksella viitataan verotulojen täydennykseen ja harkinnanvaraiseen avustukseen (KVOL 1996 2§).

Uuden järjestelmän yleinen valtionosuus muodostuu perusosasta ja olosuhdelisistä. Perusosa saadaan kertomalla kunnan asukasmäärä yleisen valtionosuuden keskimääräisellä määrällä, jonka valtioneuvosto vahvistaa vuosittain ja joka on sama kaikille kunnille. Perusosaan lisätään kunnasta riippuen erilaiset olosuhdelisät, jotka osaltaan saavat aikaan tasoitusvaikutuksen. Saaristolisää tai syrjäisyyslisää maksetaan vaihtoehtoisesti riippuen siitä, kumpi on kunnalle edullisempi. Liikenteen taajamalisää maksetaan yli 40000 taajama-asukkaan kunnille ja kielillisää saavat kaksikieliset kunnat. (KVOL 1996 8-12§.) Koko järjestelmän kannalta asukasluvulla on suuri merkitys. Kunnat eivät enää saa hyvitystä asukasluvun laskiessa, vaan päinvastoin useissa järjestelmän valtionosuuserissä asukasluvun aleneminen vähentää kunnan valtionosuutta. (Laasanen 1999, 67-68.)

Tasausvaikutukseltaan olosuhdelisiä paljon voimakkaampi on uuden järjestelmän verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus. Sen laskentaperusteet ovat pääosin samat kuin vuoden 1996 muutoksessa. Kantokykyluokitus korvattiin jo vuotta aiemmin esiteltyllä negatiivisella tasauksella. Tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa kunnan verotulot ylittävät tasausrajan eli 90% keskimääräisestä laskennallisesta asukaskohtaisesta verotulosta, ja kunnalta vähennetään yli menevästä osuudesta 40%, kuitenkin enintään 15% kunnan laskennallisesta verotulosta. (Myllymäki 2000, 256-257; KVOL 1996 13§.)

Uuteen järjestelmään sisältyvät tehtäväkohtaiset kriteerit poikkeavat melkoisesti vanhasta järjestelmästä. Uuden KVOL:n säätämisen yhteydessä myös tehtäväkohtaisia valtionosuuslakeja uudistettiin (laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta 1150/1996 ja kokonaan uusi laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta, 635/1998). Tehtäväkohtaiset valtionosuudet perustuvat nyt monimutkaisiin laskelmiin, joita ei ole tarpeen ryhtyä tässä esittelemään. Lyhyesti sanottuna sosiaalihuollon laskennalliset kustannukset määräytyvät kunnan asukasluvun, ikärakenteen, palvelu- ja jalostusaloilla työskentelevien määrän, työttömyysasteen ja työttömien määrän perusteella. Kunnan terveydenhuollon laskennalliset kustannukset määräytyvät kunnan asukasluvun, ikärakenteen ja sairastavuuden perusteella. Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisia kustannuksia korotetaan lisäksi kunnan syrjäisyyden ja saaristoisuuden perusteella

määräytyvällä syrjäisyyskertoimella. (Laasanen 1999, 70-71.)

Tehtäväkohtaisten valtionosuuksien määräytymistä kuitenkin yhdistää kaikille kunnille sama rahoitusosuus asukasta kohti kunkin palvelun piirissä. Kannustinvaikutuksena toivotaan olevankin, että koska todellisuudessa toteutuviin palvelun järjestämisen kustannuksiin ei kiinnitetä huomiota tehtäväkohtaisessa määräytymisessä, kunnat yrittäisivät järjestää palvelunsa mahdollisimman edullisesti ja tehokkaasti. Tuotantokustannuksista riippumatta kunta saa määrätyn summan, ja mahdollinen ylijäämä on kunnan oman päätöksen mukaan vapaasti käytettävissä. (KM 1996:16, 80-81.) On kuitenkin huomattava, että järjestelmä ei myöskään tasota omavastuuosuuden ylittäviä todellisia kustannuksia. Valtakunnalliset keskimääräiset kustannukset ovat monessa tapauksessa todellisia kustannuksia alhaisemmat, ja tämä pakottaa kunnat uuteen strategiaan palvelujen järjestämisessä ja kustannusten kurissa pitämisessä (Laasanen 1999, 70).

Uutta järjestelmää voidaan kuvata vahvan tarvepohjaiseksi, mutta kuitenkin samalla yleistyypiksi. Yleisten valtionapujen ohella myös tehtäväkohtaiset valtionavut ovat luonteeltaan yleisiä, sillä valtio ei enää aseta kunnille ehtoja valtionapujen käytöstä. Tarveperusteisuutta ilmentävät useat tarveindikaattorit, ja vaikka valtio yhä määrittelee kriteerien kautta tarpeen, kuntien omalle vastuulle jää määrittellä tarpeen tyydytyksen aste, toisin sanoen palvelutaso (Mt., 80-81). Luvun 2.3. tyypittelyä apuna käyttäen uusin valtionapujärjestelmä on yhä tasa-arvoon pyrkivä, nyt vain verotulojen tasauksen kautta. Väliaiheeseen eli vuosiin 1993 – 1995 verrattuna tasauksen voi sanoa olevan ainakin teoriassa tehokkaampaa, sillä verotulojen taseus reagoi kuntien muuttuviin olosuhteisiin. Suuntaus pois normatiivisen tiukasta kuntien ohjauksesta vahvistui entisestään. Nämä tiukat normiohjauskäytännöt on korvattu erilaisin kansallisin ohjelmin ja suosituksin (esim. STVOL:n 5§:n säätämä sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma, laki 1114/1998, joka on korvattu 1.4.2007 alkaen sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisella kehittämisohjelmalla, laki 253/2007). Korvamerkitsemättömät yleisavustusluonteiset valtionavut ja koko järjestelmän laskennallisuus on vain entisestään voimistunut. Ei voi kuitenkaan sanoa, etteikö kuntien erityispiirteitä pyrittäisi ottamaan huomioon muuta kautta, moninaisin tarveperustein. Joka tapauksessa menoautomaattinen nousevien kuntakohtaisten kustannusten ja vastaavasti kasvavien valtionosuuksien välillä on purettu. Vastineeksi on luovuttu valtionosuuksien sitomisesta kuntien toimintaan, jolloin kunnille on saatu lisää liikkumatilaa. Voidaankin kysyä, riittävätkö erilaiset ohjelmat ja suositukset sekä erityislait takaamaan palvelujen tason?

Onko kansallisista tavoitteista puhuminen mahdotonta tilanteessa, jossa kunnat toimivat huomattavan vapaasti oman harkintansa mukaan?

5. VALTIONAPUJÄRJESTELMÄ KUNTIEN ITSEHALLINNON KULMAKIVENÄ

1990-luvulla tapahtuneet muutokset valtionapujärjestelmässä ovat osaltaan vaikuttaneet kuntien itsehallinnolliseen asemaan. Toisaalta edellisessä luvussa käsitelty TSS-oikeuksien painoarvon nousu on tietyllä tavalla suitsinut kuntia samaan aikaan. Itsehallinnon aseman korostamisen puolesta on tullut vaikutteita myös maamme rajojen ulkopuolelta, sillä Suomen liittyttyä Euroopan unioniin vuosikymmenen puolivälissä unionin oma sääntely ja ohjelmat tulivat osaksi poliittista todellisuuttamme. Esimerkiksi subsidiariteetti eli läheisyysperiaatteen voi tulkita paikallista hallintoa vahvistavaksi periaatteeksi. (Mäenpää 1997, 64.) Todellisuus ei kuitenkaan ole näin yksiselitteinen, ja seuraavassa tarkastellaankin kuntien aseman monia haasteita 1990-luvun Suomessa.

5.1. Kunnallisen itsehallinnon historia ja valtionapujen kehitys

Kunnallinen itsehallinto on ollut lähes koko itsenäisyytemme ajan perustuslaintasolla turvattu oikeus. Jo hallitusmuodon ensimmäisessä, vuoden 1919 versiossa on kunnallisen itsehallinnon takaava 51.2 §: ”Kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään.” Vaikka pykälä on ollut olemassa itsenäisyytemme alusta alkaen, sen painoarvo ja tulkinta on vaihdellut eri ajankohtina. Vasta vuodesta 1970 alkaen kunnallisen itsehallinnon perustuslain suoja alkoi näkyä siinä merkityksessä, mihin perustuslainsuojan oletetaan yleisesti johtavan tavallisia lakeja säädettyessä. Tämä tarkoittaa sitä, että lainsäädäntötyössä ryhdyttiin pyytämään perustuslakivaliokunnan kannanottoja sellaisiin lainsäädännöllisiin uudistuksiin, joiden katsottiin liittyvän tai vaikuttavan kunnallishallinnon perustuslailliseen asemaan. Kyseisen käytännön myötä tulkinta kunnallisen itsehallinnon asemasta vakiintui tietyiksi näkemyksiksi, joista tämän tutkimuksen kannalta merkittäviä ovat seuraavat:

- Tavallisella lailla ei saa puuttua kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin

tavalla, joka tekisi itsehallinnon käytännössä merkityksettömäksi.

- Kunnan rahoitustehtävät eivät saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan. (Heuru 2002, 20-21.)

Kuitenkin kunnallisella itsehallinnolla on ollut merkitystä jo paljon ennen Suomen Hallitusmuodon olemassaoloa, ja osaltaan paikallinen itsenäinen toiminta on muodostanut edellytykset nykyisen kaltaiselle hyvinvointivaltiolle valtionapujärjestelmiseen.

Jo 1400-luvulla luotiin kihlakunnankäräjälaitos. Vähitellen ryhdyttiin pitämään pitäjänkokouksia 1500-luvulla, ja kuntien hoitamat tehtävät alkoivat lisääntyä. Sosiaalisuonteisista tehtävistä voidaan mainita kuntien vastuulle kuuluneen köyhäinhoidon laajentuminen ja kehittyminen 1700-luvulla. Pitäjänkokouksen aseman vahvistuminen ja tehtävien lisääntyminen aiheutui paljolti aatteellisen ilmapiirin muutoksesta, sillä suomalaisuusaate sai kannatusta 1800-luvulla, mikä johti oman kansan tarpeista huolehtimisen lisääntymiseen paikallisella tasolla. Vuonna 1865 säädettiin kunnallisasetus, ja sen myötä erotettiin kunta ja seurakunta hallinnollisesti toisistaan sekä määrättiin perustettavaksi kunnallislautakunta toimeenpanelevaksi ja valmisteleväksi elimeksi. Lisäksi säädettiin paljon kansalaisten arkea ja oikeuksia koskettavia säädöksiä, mm. kansakouluasetus. 1860-luvulla alkoi valtionapujen käyttö yleistyä, sillä valtiovalta maksoi osan kansakoulujen opettajien ja kunnanlääkäreiden palkoista sekä osallistui mm. kunnansairaaloitten perustamiskuluihin. (Soikkanen 1966, 10, 24-25, 92-93, 115-117, 159, 565.)

Suomen itsenäistyttyä valtionavut olivat kunnallistaloudessa jo merkittävä tekijä, mutta lainsäädännössä ei kuitenkaan muodostunut yhtenäisiä perusteita, joiden mukaan valtion ja kuntien väliset kustannukset jaettiin. Ei myöskään muodostunut säännönmukaisia rajoja sen suhteen, mitkä tehtävät annettiin kuntien hoidettaviksi. Usein syynä kuntien velvoittamiselle oli se, että tehtävien laatu tai hallinnon järjestely edellyttivät kuntien toimivan valtion sijaan. Eräissä tapauksissa haluttiin säästää valtion varoja, ja sen vuoksi tehtävä määrättiin kunnille. Joskus valtio omalla toimimattomuudellaan aiheutti kunnille toimintapakon, esimerkiksi hoitopaikkojen määrän jäädessä liian pieneksi valtio ei aina perustanut lisää sairaaloita, ja kuntien oli ryhdyttävä toimimaan itse. Valtio avusti kuntia anomuksen perusteella rakentamisen ja ylläpidon kuluissa. (Mt., 565.)

Kuntien tehtävien lisääntyminen ja valtion myötävaikutus tehtävien lisääntymiseen rajoitti-

vat kuntien itsehallinnollista asemaa. Tämä oli erityisen totta tapauksissa, joissa velvoite määrättiin laissa pakolliseksi kaikille kunnille. Taloudellisesti heikossa asemassa olevat kunnat joutuivat tällöin erityisen tukalaan asemaan, ja itsehallinto saattoi supistua jopa niin paljon, että kunta otettiin valtion ”pakkohallintoon” joko kunnan itsensä aloitteesta tai valtion toimesta. (Mt., 565-570.) Kuntien erilainen kantokyky alkoi näkyä jo hyvin varhaisessa vaiheessa tehtävien hoidon paineen alla.

Jo ennen sotia alkoi esiintyä vaatimuksia tasoituksen aikaansaamiseksi kuntien erilaisesta kantokyvystä johtuen. Nämä vaatimukset olivat pohjana 1940- ja 1950-lukujen uudistuksille. Sotien jälkeen säädettiin laki, joka mahdollisti kaikkein heikoimmassa asemassa olevien kuntien avustamisen valtion toimesta. Jos kunnalle anomuksen perusteella myönnettiin avustusta, se joutui lisättyyn valtion valvontaan. 1950-luvulta alkaen on kehitelty lukuisia luokitusehdotuksia kuntien varallisuuserojen selventämiseksi ja tasoituksen ja tuen jakautumisen perusteiksi. Vuonna 1959 valtioneuvoston asettama valtionavustuskomitea ryhtyi selvittämään kuntien kustannusten jakoa. (Mt., 702-709.) Lopputuloksena oli monien vaiheiden jälkeen jo aiemmin mainittu laki kuntien kantokykyluokituksista (665/1967).

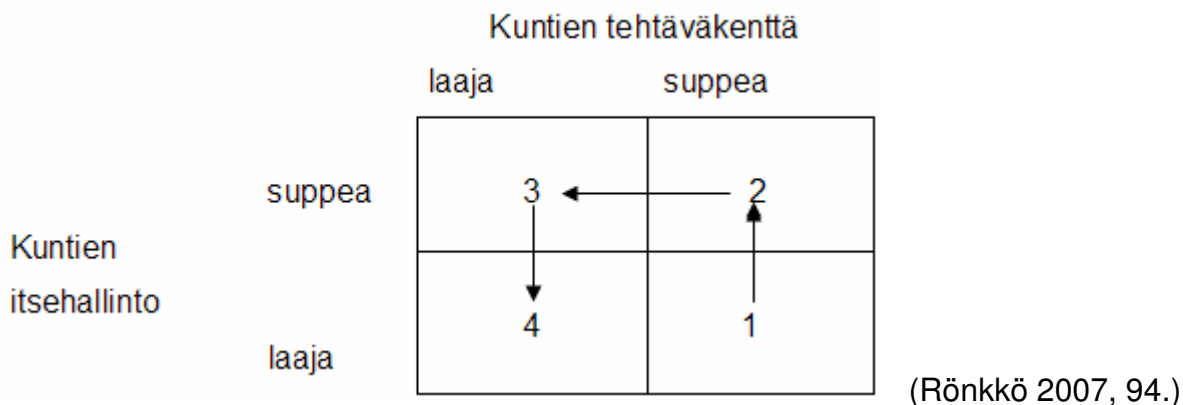
Tämän tutkimuksen asetelman kannalta olen päätenyt tarkastelemaan kuntien itsehallinnollista asemaa nimenomaan valtion harjoittaman kuntien velvoittamisen näkökulmasta. Varmasti kuntien itsehallintoa ja tämän myötä valinnanvapautta rajoittavat muutkin tekijät, kuten kuntien omasta toiminnasta ja valinnoista johtuvat taloudelliset vaikeudet tai vaikkapa yritysten siirtyminen kunnasta pois ja tästä johtuva verotulojen lasku. Kunta – valtio – suhteen tarkastelussa valitsemani yksinkertaistus on kuitenkin perusteltu, sillä valtakunnan tasolla eduskunnassa tarkastellaan kuntien asemaa niistä reunaehdoista käsin, joita valtio antaa kunnille laintasoisten velvoitteiden ja niiden hoitamista helpottavien määrärahojen eli valtionosuuksien muodossa. Tämä siitähän huolimatta, että monet kansanedustajista ovat samalla kotikuntansa kunnallishallinnossa mukana ja käytännössä hyvin perillä kunnallisen itsehallinnon rajoitteista. Kuntien velvoittamisesta aiheutuvaa rajoittamis-näkökulmaa sovellan seuraavassa, 1990-luvun tilannetta esittelevässä osuudessa.

5.2. Kunnallinen itsehallinto 1990-luvulla: itsehallinnon korostamista ja tosiasiallista rajoittamista

Kauko Heuru käyttää kunnallisen itsehallinnon käytännön sisältöä hahmotellessaan sanaparia itsehallitseminen ja itsehallinto. Itsehallitsemisella Heuru tarkoittaa tilannetta, jossa kunnat hallitsevat omaa aluettaan ja asioitaan, mutta ylemmän tason eli valtion ohjeistuksen ja joskus tiukkojen ja yksityiskohtaistenkin säädösten mukaan. Näin on kunnan erityistoimialan puitteissa, eli kunnan hoitaessa sellaisia tehtäviä, joita niille on erityisesti lain tasolla määrätty. Näin ollen sotien jälkeisenä aikana hyvinvointivaltiota rakennettaessa itsehallitseminen on koko ajan painottunut voimakkaasti kuntien pakollisten tehtävien lisääntyessä. Samaan aikaan itsehallinto eli kunnan yleisen toimialan laajuus ja tila on kaventunut. (Heuru 2001, 22-25.)

Näiden kahden termin avulla hahmotan seuraavassa kunnallisen itsehallinnon tilaa 1990-luvulla. Raja itsehallitsemisen merkitsemään samaa kuin kuntiin kohdistettu velvoittaminen ja pakko valtion taholta. Tämän logiikan mukaan itsehallinto on kunnan vapaasti päätettävissä olevaa toimintaa. Valtionavut ovat perinteisesti olleet tiettyyn pakolliseen tehtävään määrättyjä, ja näin ollen itsehallitsemisen alueeseen kuuluvia. Vapaus niiden kohdentamiseen kuntien sisällä on vasta suuren järjestelmämuutoksen myötä tullut mahdolliseksi, ja valtionaputehtävät ovat siirtyneet tiettyssä määrin itsehallinnon piiriin. Itsehallitseminen ja itsehallinto ovat siis olleet koko ajan samanaikaisesti olemassa kunnissa, mutta niiden aste ja laajuus suhteessa toisiinsa on vaihdellut huomattavasti. On huomattava, että termi itsehallinto tässä merkityksessä on paljon suppeampi kuin yleisessä merkityksessään. Näin ollen seuraava esitys kuntien itsehallinnosta 1990-luvulla ei pyrikään olemaan yleisellä tasolla sovellettavissa vaan ainoastaan kunta – valtio –suhdetta selventävä.

Pentti Rönkkö on kuvannut kunnallishallinnon kehitysvaiheita kuntien tehtävien ja itsehallinnon laajuuden näkökulmasta seuraavanlaisen nelikentän avulla:



Luvussa 5.1. käsiteltiin jo historialliset kehitysvaiheet yksi ja kaksi. Rönkkö nimeää nämä seuraavasti: 1. itsehallinnolliset paikallisyhteisöt köyhäinhuotokuntina ja 2. kunnat valtion paikallisviranomaisina. Sen sijaan kehitysvaiheet kolme ja neljä kuvaavat 1990-luvun muutosta. 3. kehitysvaihe on nimeltään valtion ohjaamat hyvinvointikunnat palvelujen tuottajina ja 4. on itsehallinnolliset palvelukunnat paikallisen hyvinvointipolitiikan toteuttajina (Rönkkö 2007, 94-100).

1990-luvulle tultaessa kuntien tehtäväkenttä oli laajimmillaan, ja tähän kolmanteen kehitysvaiheeseen liittyi itsehallitsemisen voimakas rooli valtiolta tulevan ohjeistuksen ollessa laaja ja yksityiskohtainen. Rönkön nimitys hyvinvointikunnat sopii tähän tilanteeseen hyvin, kunnilla ei ollut muuta vaihtoehtoa kuin suorittaa niille annetut lukuisat tehtävät. Toisaalta myös kuntien maininta palvelujen tuottajina toimimisesta on kuvaava, sillä tuotanto-ilmaus on ymmärrettävissä jonkinlaisena mekaanisena ohjeistuksen noudattamisena ja toteutuksena. Periaate- ja linjapäätökset eivät kuulu tällaisen tuottajan toimivaltaan. Neljännessä vaiheessa eli varsinaisen itsehallinnon nostaessa päätään Rönkkö puhuu itsehallinnollisista palvelukunnista. Tällä viitataan erityisesti valtiosuusuudistuksen myötä vapaampaan kuntien asemaan. Myös kuntien nimittäminen paikallisen hyvinvointipolitiikan toteuttajiksi kuvaa hyvin kuntien uutta tilannetta. Nimenomaan maininta paikallisesta politiikasta on tässä merkittävä, sillä kunnille jäi huomattavan paljon tilaa muokata omaa hyvinvointipolitiikkaansa, kun ylhäältä tuleva ohjeistus jäi paljon yleisluonteisemmaksi aikaisempaan verrattuna. Siirryttiin kauas pelkästä mekaanisesta toteutuksesta ja kohti hyvinkin itsenäisiä hyvinvointipoliittisia linjapäätöksiä. Voidaan siis todeta, että Heurun ja Rönkön periaatteelliset hahmotelmat kuntien asemasta 1990-luvulla sopivat hyvin yhteen ja ovat oiva välin kuntien itsehallinnollisen aseman muutoksen hahmottamiseen järjestelmämuutoksen myötä.

Ennen ja jälkeen valtiosuusuudistuksen –asetelma on tietynlainen yksinkertaistus kunnallisen itsehallinnon aseman tarkastelussa. Se kuitenkin palvelee aihettani ja on monissa kohdin merkityksellinen. Valtiosuusuudistus ei aiheuttanut kunnille muutoksia ainoastaan uusien valtiosuuslakien muodossa. Vuonna 1995 säädettiin osana koko prosessia myös uusi kuntalaki (365/1995), joka kumosi sitä edeltäneen kunnallislain (953/1976). Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta uuden kuntalain tärkein anti oli kunnan toimialan yleisyyden perustava 2.1§: ”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille lain nojalla annetut tehtävät.”

Säännöksestä ilmenee dualismi, kahtiajako yleisen toimivallan (”itsehallinnon nojalla”) ja erityistoimialan (”laissa säädetyt tehtävät”) välillä. Dualistinen käsitys kuntien tehtävistä nojasi perinteiseen näkemykseen, jonka mukaan kunnilla olisi kahdenlaisia tehtäviä: itsehallintotehtäviä, jotka ovat valtiollisen ohjeidenannon ulkopuolella, ja valtion kunnille siirtämiä tehtäviä, toimeksiantotehtäviä, kuten hyvinvointipalvelujen toteutus ennen järjestelmämuutosta. Säännöksen merkitystä kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta kohottaa kuitenkin se, että nykyisen näkemyksen mukaan mainitulla kahtiajaolla ei ole perustaa, sillä kuntien tehtäväkenttä on oikeudellisesti yhtenäinen säätämistavasta riippumatta. Kuntien tehtäviä ei myöskään voida pitää valtiolta siirrettyinä, sillä oikeusvaltiossa kaiken toimivallan tulee perustua oikeusjärjestykseen, jolloin mikään taho ei omista toimivaltaa eikä siten voi siirtää tai hajauttaa sitä mihinkään. (Ryynänen 2004b, 62-63.)

Kuntalaki näin ollen osaltaan edisti käsitystä kuntien huomattavasti laajenneesta tehtäväkentästä, varsinkin muun kehityksen ja käytännön tulkintojen korostaessa yleisen toimialan tärkeyttä. Kunnan sisäisessä hallinnon järjestämisessä alkoi myös uusi vapaus kuntalain myötä. Oman lisänsä 1990-luvun puolivälin kunnallishallinnon autonomian ja kuntien aseman korostamiseen toi Suomen liittyminen Euroopan unioniin ja sen myötä yhteisön paikallishallintoa koskevat periaatteet.

5.3. Valtionapujärjestelmän ja kunnallisen itsehallinnon haasteet EU-Suomessa

Kuntien rooli Euroopan unionissa on samanaikaisesti sekä itsenäinen että alisteinen. Unionin päätökset eivät muodollisesti rajoita mitenkään kunnallista itsehallintoa. Itsehallinnon takeet ovat jäsenvaltion sisäisesti ja itsenäisesti päätettävissä, ja ainakin muodollisesti integraatio korostaa itsehallinnon kansallista luonnetta. Toisaalta kuitenkin kunnat nähdään osana jäsenvaltiota ja näin ollen valtion jäsenyysvelvoitteet koskevat suoraan kuntia, mikä tosiasiallisesti rajoittaa kuntien toimintavapautta. EU:n päätösten toimeenpanon paikallisesta luonteesta johtuen myös kunnat realisoivat integraatiopäätöksiä, ja tässä kaivataan yhdenmukaisuutta kuntien välillä. Tämä voi myös edellyttää kuntiin kohdistuvaa ohjausta ja valvontaa. Näiden näkökohtien lisäksi on huomattava, että pohjoismaiseen hyvinvointivaltioon kytkeytyvä itsehallintomalli on hyvin erilainen ja uusi tulokas eurooppalaisessa integraatiossa. Perinteisesti eurooppalainen kunta on tehtäviltään ja taloudelliselta merkitykseltään huomattavasti suppeampi, joten EU:n tasolla voi olla vaikea ymmärtää Suomen kuntien laajaa ja vastuullista vapautta. (Mäenpää 1997, 11-12.)

Subsidiariteetti- eli läheisyysperiaate korostaa niin ikään jäsenvaltioille kuuluvan päätöksenteon tärkeyttä. Periaatteen tarkoituksena on korostaa kansallisen päätöksenteon ensisijaisuutta ylikansalliseen nähden. Eli vaikka subsidiariteettiperiaatteen voisi ajatella korostavan paikallishallinnon asemaa, se ei muodollisesti koske valtion sisäistä päätösvallan jakoa. Kuitenkin unionisopimuksen yksi tavoite on pyrkiä siihen, että päätökset tehdään läheisyysperiaatteen mukaisesti mahdollisimman lähellä kansalaista. (Mt., 20-21.) Käytännössä EU:n voidaan kuitenkin sanoa olevan ”kuntasokea”, sillä kunnallisen itsehallinnon suoja ei ole turvattu sopimuksissa. Ja vaikka alueelliset ja paikalliset intressit ovat edustettuina EU:ssa alueiden komitean kautta, ei tästä seuraa mitään institutionaalista taetta itsehallinnolle. Demokratia on EU:n näkökulmasta ajateltavissa myös ilman kunnallista itsehallintoa. (Ryynänen 2003, 19.)

Valtionosuusjärjestelmän ja sen käytännön kuntatasoisen toteutuksen näkökulmasta EU:n pääasialliset vaikutukset tulevat Euroopan talous- ja rahaliiton myötä. Jo EMU:n jäsenyyskriteerit korostivat vaatimusta julkisen talouden alijäämän pienuudesta. Vaikka talous- ja rahaliittoon liityttiin vasta tarkasteluajanjaksoni jälkeen 2000-luvun alussa, voidaan esittää

joitakin toteamuksia rahaliiton kuntataloudelle asettamista vaatimuksista. Koska kuntatalous käsittää suuren osan koko julkistaloudesta ja yhteisen valuutan johdosta finanssipoliittisten ohjauskeinojen arvellaan koko ajan lisäävän merkitystään, on hyvin vaikea nähdä kuntataloutta kovin riippumattomana osana julkistaloutta. Valtion talous ja kuntien talous limittyvät toisiinsa, jolloin haasteena on kunnallisen itsehallinnon tilan riittävä säilyminen. (Mt., 52-53.) Tämän voi päätellä asettavan paineita kuntatalouden ohjaamiseen myös valtionosuuksien kautta. Valtion ohjauksen lisääntymiseen painottuva suuntaus olisi päinvastainen valtionosuusuudistuksen hengen kanssa. Kokoavasti voidaan sanoa, että EU:n vaikutukset kuntiin ovat lähes poikkeuksetta välillisiä (Sandberg 2000, 189).

Kunnallista itsehallintoa Euroopan mittakaavassa tarkasteltaessa on mainittava, ettei EU ole ainoa paikallisten toimijoiden asemaan huomiota kiinnittänyt taho. Euroopan neuvosto on myös laatinut paikallisen itsehallinnon peruskirjan, joka tuli voimaan Suomessa vuonna 1991. Peruskirja rajoittaa merkittävästi valtion oikeuksia valvoa kuntien toimintaa. Se painottaa valtion oikeutta ainoastaan kuntien lainmukaisuuden valvontaan ja jättää tarkoituksenmukaisuusvalvonnan valtion oikeuksien ulkopuolelle. (Ryynänen 2004a, 49-50.) Kuntien valtionosuusjärjestelmän näkökulmasta tämän peruskirjan merkitys ei ole kovin merkittävä, sillä valtionosuusjärjestelmää säännellään lain tasoisesti.

6. TUTKIMUKSEN AINEISTO JA METODOLOGIA

6.1. Tutkimusaineisto: eduskunnan täysistuntokeskustelut

Empiirisenä tutkimusaineistona käytän eduskunnassa käytyjä valtionosuusuudistusta ja muuta kunta – valtio –rahoitussuhdetta koskevia eduskuntakeskusteluja. Paitsi kaksi valtionosuusjärjestelmää sääntelevää yleislakia (kuntien valtionosuuslait 688/1992 ja 1147/1996, myöhemmin 1992 ja KVOL 1996), säädettiin 1990-luvulla näihin molempiin yhteensä 13 muutosta. Lisäksi aihetta koskee läheisesti huomattava määrä erikoislakeja muutoksineen, näistä ennen kaikkea on mainittava laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (733/1992, myöhemmin STVOL) niin ikään 13 muutoksellaan sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetut lait (705/1992 ja 635/1998, yhteensä 23 muutosta 1990-luvulla). Näin ollen yksittäisten lakien säätämisen yhteydessä eduskun-

nassa käytetyt, yksittäisten kansanedustajien puheenvuorot olisivat muodostaneet liian laajan aineiston. Koska valtionosuusjärjestelmän ja samalla hyvinvointipalvelujen muutosprosessi on kiinnostukseni kohteena, ei tarkasteltavan ajanjakson lyhentäminen tullut kyseeseen.

Mahdollisen analysoitavan aineiston laajuudesta johtuen päädyin tarkastelemaan eduskuntaryhmien ryhmäpuheenvuoroja aihetta koskien vuosina 1990-2000, jolloin aineistoni ytimeksi muodostui kolme selontekoa ja kaksi välikysymystä sekä budjetin käsittelyn yhteydessä käytetyt ryhmäpuheenvuorot kymmenen vuoden ajalta (vuosien 1991 – 2000 budjetit, jotka on käsitelty eduskunnassa vuosina 1990 – 1999). Lisäksi itse lainsäädäntöä unohtamatta mukana on edellä mainitut kaksi yleislakia valtionosuusjärjestelmää koskien, KVOL 1992 ja KVOL 1996 kaikkine käsittelyvaiheineen. Käsittelyajankohtana voimassa olleen valtiopäiväjärjestyksen (7/1928) mukaan lakia säädettäessä oli neljä vaihetta, joissa kansanedustajilla on mahdollisuus lausua mielipiteensä lakiehdotuksesta, eli lähetekeskustelu ja kolme täysistuntokäsittelyä. Nimenomaan näiden kahden lain säätämiseen liittyvien täysistuntokäsittelyjen ottaminen mukaan tutkimusaineistoon on perusteltua kahdesta syystä. Kyseessä on kokonaan uusien lakien säätäminen, jolloin asian käsittely eduskunnan täysistunnossa on oletettavasti laaja-alaisempaa kuin pykälämuutosten säätämisen yhteydessä. Lisäksi kyseisiä lakeja koskeviin hallituksen esityksiin oli sisällytetty myös asiaan liittyvää erikoislainsäädäntöä, ja niitä käsiteltäessä sallittiin keskustelu samanaikaisesti säädettävistä STVOL:sta sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetuista lakiesityksistä. Viimeksi mainittuja erikoislakeja tai -lakimuutoksia kommentoitiinkin melko tavalla molempia kuntien valtionosuuslakeja säädettäessä, joten em. kahden valtionosuuslain täysistuntokäsittelyjen kautta muodostuva kokonaiskuva kattaa laajasti koko hyvinvointipalvelujen rahoitussuhteen muutoksen.

Aineistoon valitut, aihetta käsittelevät selonteot on annettu eduskunnalle vuosina 1990, 1996 ja 1999. Näin ollen ne kattavat käsittelemäni ajanjakson kokonaan. Ne myös kuvaavat kunta - valtio -rahoitussuhteen muutosprosessia ajoittumisellaan, sillä ensimmäinen käsiteltävä valtioneuvoston selonteko (VNS 2/1990) käsittelee suunniteltua julkisen hallinnon uudistamista, vasta tulossa olevaa prosessia, jossa kuntien valtionosuusuudistuksen kehittäminen oli yksi tärkeimmistä osa-alueista. Valtioneuvoston selonteko VNS 4/1996 käsittelee sosiaaliturvaa, ja se sivuaa monilta osin toteutuneen valtionosuusuudistuksen problematiikkaa sekä kommentoi tulevaa. Lisäksi kyseinen selonteko on mielenkiintoinen

sikäli, että sen käsittely lomittuu KVOL 1996:n kanssa, eli se ajoittuu valtiosuusuudistuksen toisen vaiheen ytimeen. Viimeinen valtioneuvoston selonteosta (VNS 3/1999) käsittelee uuden, vuonna 1995 säädetyn kuntalain soveltamisen vaikutuksia kuntien hallintoon ja toimintaan. Kuntien taloustilanne esiintyy monessa kohdin, ja näin ollen myös kunta – valtio -rahoitussuhde.

Välikysymykset aiheesta keskittyvät tarkasteluajanjakson loppupuolelle, vuosiin 1998 ja 2000. Välikysymys VK 5/1998 tiedustelee valtion rahoitusvastuuta vanhusten ja sairaiden hoidossa, ja välikysymys VK 1/2000 peräänkuuluttaa hyvinvointiyhteiskunnan perusrakenteiden turvaamista. Molemmat välikysymykset ovat saman puolueen alulle panemia, mutta kuitenkin välikysymysten täysistuntokäsittelyissä esitetyt ryhmäpuheenvuorot osoittavat painopisteiden muuttumista eduskuntaryhmien kannanotoissa. Välikysymykset myös ajoittuvat kahden eri hallituksen kausille, tosin vuoden 1999 eduskuntavaalit eivät muuttaneet hallitus-oppositio-jakolinjaa puolueiden välillä.

Koko vuosikymmenen osalta aihetta koskevin osin aineistoksi otetut budjettikeskustelut tuovat aineistoon jatkuvuutta, sillä niiden myötä mukaan tuli puolueryhmien lausuntoja tutkittavasta aiheesta jokaiselta tarkasteluvuodelta. Budjettikeskustelujen mukaan ottaminen valottaa lisäksi yhtä tärkeää 1990-luvun kunta – valtio –rahoitussuhdetta kuvaavaa ilmiötä, massiivisia julkisen talouden säästöjä. Näistä kunnat kantoivat osansa, ja ne sisältyivät valtion talousarvioon ja tulivat siten vahvasti esiin budjettia käsiteltäessä. Vuotuiset budjetit- ja säästölait ovat valtiosuusuudistusten ohella muokanneet vahvasti kuntataloutta viime vuosikymmenellä.

Yhteenvedona voidaan todeta, että aineistoni on suuri määrä täysistuntopuheenvuoroja vuosilta 1990-2000, yhteensä 170 ryhmäpuheenvuoroa selontekojen ja välikysymysten käsittelyjen osalta ja 66 yksittäisten kansanedustajien puheenvuoroa KVOL 1992:n ja KVOL 1996:n käsittelyjen osalta. Puheenvuorot katsotaan tutkimuksessa puolueiden kannanotoiksi aiheeseen. Näin on myös yksittäisten kansanedustajien puheenvuorojen tapauksessa, jotta asiasta voidaan saada kokonaiskäsitys. Näiden puheenvuorojen julkaistut pöytäkirjat ovat olleet käytössäni, pääosin sähköisessä muodossa. Vuosien 1990-1993 osalta aineistoni muodostavat kuitenkin painetussa muodossa olevat pöytäkirjat, sillä sähköisessä muodossa olevia pöytäkirjoja ei ko. ajanjaksolta ole ollut saatavilla.

Tutkimusaineisto sijoittuu neljän eri eduskunnan ja näin ollen myös neljän eri hallituksen istuntokausiin. Vuoden 1991 eduskuntavaaleissa kokoomusjohtoinen Holkerin hallitus vaihtui keskustajohtoiseen Ahon hallitukseen, mikä puolestaan sai väistyä neljä vuotta myöhemmin sosialidemokraattijohtoisesta Lipposen ensimmäisestä hallituksesta. Vuonna 1999 sosialidemokraatit jatkoivat saman miehen johdolla toisenkin kauden hallituksen ohjauksessa Lipposen II hallituksen aloittaessa työnsä. Tarkasteluajanjakson puolivälissä olleet, vuoden 1995 eduskuntavaalit muuttivat melkoisesti hallitus-oppositio-jakolinjaa, mikä on eduksi puolueiden eduskuntaryhmien kannanottoja analysoitaessa. Kaikki neljä suurinta puoluetta olivat 1990-luvulla sekä hallituksessa että oppositiossa, mikä tuo nämä puolueet kokonaisuutena arvioiden helpommin rinnastettaviksi sen sijaan, että jokin niistä olisi ollut koko ajan hallituksessa tai oppositiossa. Toki silti on huomattava, että nimenomaan vuoden 1995 vaalit jäädäyttivät hallitus-oppositio-jakolinjan seitsemäksi vuodeksi, jolloin vastakkainasettelu tulee vahvimmin esiin vuosikymmenen loppua kohti edettäessä.

6.2. Metodien esittely

Tutkimus on laadullinen vähäistä sisällön erittelyyn kuuluvaa taulukointia lukuun ottamatta. Vaikka pitkä tarkasteluajanjakso mielestäni onkin ollut perusteltu kunta-valtiorahoitussuhteen muutosprosessia tutkiessani, se on alusta alkaen osoittautunut haasteeksi analyysin tekemiselle. Eduskuntaryhmien ryhmäpuheenvuorojen sisältö on riippuvainen monesta muustakin asiasta kuin puolueiden politiikan sisällöstä. Vaalien läheisyys ja muut ajankohtaiset tapahtumat vaikuttavat välttämättä julkiseen puhumiseen eduskunnassa. Kymmenen vuoden ajanjaksoon erilaisia yhteiskunnallisia tapahtumia mahtuu paljon, ja toki lausuntojen muotoa muokkaa myös puolueen asema hallitukseen nähden. Analyysin pääosassa kiinnitän huomiota erilaisiin retorisiin vakuuttamisiin ja oman kannan puolustamiseen ilmaiseviin lausumiin. Näiden yhteydessä pohjaan Jonathan Potterin näkemykseen, pääosin Arja Jokisen tulkitsemana mutta myös muutaman muun kirjoittajan näkemyksillä täydennettynä. Päädyin tähän sen vuoksi, että käsitykseni mukaan puolesta – vastaan – asetelma on eduskunnassa yleisin tilanne.

Tutkimus yhdistää retorista diskurssianalyysiä ja sisällön erittelyä, mikä ei kaikkien mielestä ole suositeltava yhdistelmä. Esimerkiksi Tuomi ja Sarajärvi esittävät, että sisällönana-

lyysi ja diskurssianalyysi tehdään kahdesta eri näkökulmasta, eivätkä ne näin ollen juuri-kaan tuota yhteismitallista tietoa. Tällöin ne eivät myöskään ole helposti sovitettavissa yhteen. Sisällönanalyysissä etsitään tekstin merkityksiä ja diskurssianalyysissä analysoidaan, miten näitä merkityksiä tekstissä tuotetaan. (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 105-106.) Kuitenkin yhdistän sisällönanalyysiin retorista diskurssianalyysiä, jolloin on helpompaa painottaa merkitysten argumentointia niiden tuottamisen sijaan.

6.2.1. Retorinen diskurssianalyysi

Retorisessa analyysissä tarkastellaan merkitysten tuottamisen kielellisiä prosesseja siitä näkökulmasta, kuinka jotkut todellisuuden versiot pyritään saamaan vakuuttaviksi ja kannatettaviksi sekä kuinka kuulijat, lukijat tai keskustelukumppanit saadaan sitoutumaan niihin. Diskurssianalyysissä argumentoinnin molemmat puolet, yhtäältä argumenttien kehittäminen ja toisaalta argumentointi ihmisten välisenä kommunikaationa, ovat mukana. Huomio ei ole siten ainoastaan puheen sisäisissä rakenteissa vaan myös siinä, mitä kyseisillä argumenteilla tehdään tilanteissa joissa ne tuotetaan. Argumentointi on siis ennen kaikkea tekemistä, sosiaalista toimintaa. Tämän toiminnan ymmärtäminen edellyttää tiettyjen käsitteiden uudelleen tulkitsemista. (Jokinen 1999, 126-127.)

Diskurssianalyysissä asenteiden sijasta puhutaan *asemoitumisesta* (to locate oneself, termin suomennos Jokinen 1999, 127), joka on aina sosiaalista toimintaa, tietynlaisen position ottamista julkisessa keskustelussa Ennen kaikkea asemoituminen ilmaisee puhujan näkemyksen asiasta. Mutta asemoitumisella on myös sosiaalinen merkitys, se sijoittaa yksilön laajempaan kontekstiin, jolloin asemoituminen viittaa paitsi yksilön mielipiteeseen, myös niihin mahdollisiin vastakkaisiin mielipiteisiin, joita muilla on asiasta. (Billig 1991, 43.) Argumentaatiossa pyritään yleensä oman position puolustamiseen ja vahvistamiseen ja toisaalta vastaposition heikentämiseen. Argumentointi ei tapahdu koskaan tyhjiössä, vaan se on osa laajempaa argumentaatiokontekstia. (Jokinen 1999, 127-128.) Argumentteja tulee tarkastella kontekstissaan, vuorovaikutuksen osina, joiden merkitys rakentuu esittämisyhteydessään (Summa 1989, 94). Argumentaation yksi keskeinen ulottuvuus on puhuja-yleisösuhte, jolloin suhde yleisöön – joko konkreettisesti paikalla olevaan tai oletettuun yleisöön – tekee argumentaatiosta monipolvisen ja yllätyksellisen tapahtuman, koska argumentin vakuuttavuus rakentuu viime kädessä vasta sen vastaanotossa. (Jokinen 1999,

128).

Diskurssianalyysissä vakuuttavaa retoriikkaa tarkastellaan usein *faktan konstruointina* (Emt., 129). Juhila määrittää tutkimansa faktuaalistamisstrategiat sellaisiksi vakuuttelun muodoiksi, joita käyttämällä jonkun tiedon totuusarvosta tulee niin suuri, että kyseinen versio vaikuttaa itsestäänselvältä ja ainoalta oikealta. Sanotulla ja totuudella ei näytä olevan mitään eroa vaan asiat saadaan näyttämään kiistattomilta tosiasioilta. Näitä strategioita hän nimeää viisi: (Juhila 1993, 151-158.)

1. Itse todettuun vetoava strategia kohdistaa huomion puhujan itsensä läsnäoloon ”tapahtumapaikalla”.
2. Vaihtoehdottomuusstrategia vakuuttaa kuulijoita siitä, että asiat on mahdollista ja järkevää hoitaa ja ratkaista vain yhdellä tavalla.
3. Kvantifioiva strategia faktualisoi asiantilojen ja tapahtumien ”määrällistämällä”, esittämällä erityisesti täsmällisiä lukuja mutta myös suuntaa-antavat luvut tulevat kyseeseen vakuutettaessa.
4. Sosiaalisiin normeihin tukeutuva strategia faktuaalistaa tukeutumalla yhteisesti jaettuihin sosiaalisiin normeihin. Näillä tarkoitetaan vakiintuneita käsitteitä ja vaikeasti kumottavia periaatteita.
5. Asiantuntijuusstrategia faktuaalistaa johonkin erityistietämykseen vetoamalla. Tällöin voidaan vedota joko ulkopuolisiin asiantuntijoihin tai omaan asiantuntemukseen. (Emt., 158-181.)

Kolmantena uudelleentulkintaa vaativana käsitteenä Jokinen esittää *kategorisoinnin*. Minikä tahansa kuvauksen keskeinen piirre on kategorisoiminen: kuvaus formuloi jonkin esiin, henkilön tai tapahtuman joksikin, jolla on tietyt ominaisuudet. Kategoriat määrittelevät myös erilaisia toimintoja, esim. mikä on normaalia ja hyväksyttävää. Tällainen luokittelu on hyvinkin arvottavaa. (Jokinen 1999, 129-130.)

6.2.2. Retorisia keinoja

Jonathan Potter hyödyntää sodan metaforaa esitellessään retorisen argumentaation kahta eri osapuolta: Hyökkäävä retoriikka pyrkii vahingoittamaan vasta-argumentteja ja puolus-

tava retoriikka vahvistamaan omaa positiota niin, että sitä ei päästä vahingoittamaan. (Potter 1996, 106-107.) Puolustava retoriikka voidaan nähdä retorisen argumentaation kivijalkana, ja sen esittely avaa näkökulmia myös sen vastinparin, hyökkäävän retoriikan keinoihin. Keinot kun ovat paljolti samanlaiset hyökkäävässä retoriikassa, niiden funktio luonnollisesti poikkeaa puolustavan retoriikan käytöstä. (Jokinen 1999, 131.) Tämän vakuuttamisen keinojen erittelytavan katson sopivan omaan tutkimukseeni, sillä parlamentaarinen keskustelu on paljolti juuri hyökkäys – puolustus –vaiheiden vaihtelua.

Karkeasti jaotellen esitetyn argumentaation vakuuttavuutta voidaan lisätä joko sellaisilla retorisilla keinoilla, jotka keskittyvät väitteen esittäjään, tai keinoilla, jotka liittyvät esitettyyn argumenttiin. Potter mainitsee erityisesti seuraavat puolustavan retoriikan keinot, joita siis voidaan käyttää myös hyökätessä asiaa vastaan. Keinojen ryhmittelyä helpottava kahtiajako on Arja Jokisen tekemä, ja tukeudun Jokisen käsityksiin myös keinojen suomennosten ja tiettyjen selventävien tulkintojen osalta.

Väitteen esittäjään keskittyvät keinot

Argumentin esittäjän omien intressien etäännyttäminen varsinaisesta väitteestä (stake inoculation) voi tapahtua esimerkiksi siten, että esittäjä pyrkii osoittamaan itsensä realistiksi ja objektiiviseksi. Tämän voi tehdä vaikkapa antamalla ymmärtää, että puhuja on joutunut omien intressiensä vastaisesti kohtaamaan ja myöntämään tosiasiat, jotka sitten vain raportoi muille. (Jokinen 1999, 133-134; Potter 1996, 123-128.) Tämä muistuttaa Juhilan edellä mainitsemaani itse todettuun vetoavaa strategiaa, mutta nähdäkseni se toisaalta vahvistaa strategiaa, koska puhuja paitsi raportoi asian, myös nöyrytyy raportoimaan sen omien alkuperäisten intressien vastaisella, ”oikealla” tavalla. Kyseistä strategiaa täydentää vielä *liittoutumisasteen sääntely* (alignment, footing) retorisenä keinona. (Jokinen 1999, 136-138; Potter 1996, 142-149.) Tämä sääntely vahvistaa em. etäännyttämiskeinon objektiivisuusluonnetta, mikäli pystytään vakuuttamaan yleisö ”pelkän ja puhtaan” havainnoinnin ja raportoinnin olevan kyseessä.

Puhujakategorioilla voidaan oikeuttaa (category entitlement) siten, että joihinkin kategorioihin sijoitetaan oikeus tietynlaiseen tietoon ja tietämykseen, jolloin asiasta riippuen sopivaan kategoriaan kuuluvan henkilön lausuma katsotaan erityisen vakuuttavaksi. Kategori-

oiden arvostus kuitenkin vaihtuu tilanteittain, jolloin voidaan tarkastella, mikä kategoria milloinkin herätetään henkiin ja kuinka sitä käytetään ko. tilanteessa. Argumentin esittäjän tapa kategorisoida itsensä antaa myös viitettä yleisösuhteesta, eli mitä yleisöä hän pyrkii puhuttelemaan. Kategorioiden jäsenyydestä voidaan myös käydä kamppailua keskustelun aikana. (Jokinen 1999, 135-136; Potter 1996, 114-115, 133-134.) Oikeutustavan voidaan katsoa lähenevän Juhilan em. asiantuntijuusstrategiaa, mutta kyseinen strategia saa lisäpontta, mikäli päädytään edellisen lisäksi eritoten *vakuuttamaan asiantuntijan lausunnolla*. Tämän retorisen keinon piiriin kuuluu olennaisena myös tavoite *konsensuksen saavuttamisesta*. Vetoaminen toisen, usein ”riippumattoman asiantuntijan” sanaan, suorien lainauksien käyttäminen sekä me-retoriikan hyödyntäminen ovat tyypillisiä tämän vakuuttamistavan esimerkkejä. (Jokinen 1999, 138-139; Potter 1996, 158-162.)

Argumenttiin liittyvät keinot

Esitettyyn argumenttiin liittyviä keinoja hyödynnetään mm., kun *'tosiasioiden katsotaan puhuvan puolestaan'*. Asiat pyritään esittämään puhujista ja tulkinnoista riippumattomilta tosiasioilta. 'Tosiasiapuheella' syrjäytetään toimijoiden rooli ja vastuu asioiden kulusta, ja sillä voidaan tukahduttaa tehokkaasti vastustusta muotoilemalla asiat ehdottoman välttämättömiksi, esittämällä ko. tavalla toimimatta jättämisen seuraukset tuhoisina. (Jokinen 1999, 140-141.) Keino on hyvin lähellä Juhilan vaihtoehdottomuusstrategiaa. *Kategorioiden käyttö* paitsi puhujan myös puhutun asian suhteen saattaa toimia hyvinkin vakuuttavasti. Kategorioiden tuottaminen ja niiden funktiot ovat kiinnostuksen kohteena. *Yksityiskohdilla ja narratiiveilla vakuuttaminen* saattaa lisätä asian ”totuusarvoa” kuulijan näkökulmasta, varsinkin jos kuulija narratiivin pohjalta ikäänkuin ”itse” tekee toivotunlaisen päättelyn ”totuudesta”. (Emt. 141-145.)

Numeerinen ja ei-numeerinen määrällistäminen, Juhilan kvantifioimisstrategian ilmentymänä, toimii paitsi lukujen myös sanojen avulla määrää havainnollistettaessa. Luvut luovat helposti mielikuvan selkeydestä, mitattavuudesta ja ”totuudesta”. Kvantifioinnin yhteydessä voidaan tarkastelu-ulottuvuuksia vaihtelemalla saada asia näyttämään entistä voimakkaammin siltä miltä sen halutaan näyttävän. *Metaforien käytön* mahdollisuudet piilevät niiden kyvyssä aktivoida tietynlaisia merkityspotentiaaleja. Metaforan avulla voidaan hyvin lyhyesti, ilman pitkiä selityksiä, aikaansaada ilmaisulle ja sitä kautta esitetyle alialle tietynlaatuinen sivumerkitys, esimerkiksi tapahtuman toivottavuuteen liittyvä (”tulevaisuus ei

näytä ruusuiselta”). *Ääri-ilmaisut* auttavat minimoimaan tai maksimoimaan tilannetta tarpeen mukaan, ja niiden avulla voidaan myös tuottaa mielikuvaa toiminnan säännönmukaisuudesta tai oman toiminnan oikeellisuudesta (”ikuisesti, täysin, mitään, aina...”, ”jatkuvasti, koskaan, milloinkaan...”, ”jokainen/kuka tahansa olisi tehnyt näin...”). (Emt., 146-152.)

Kolmen listan avulla asialle saadaan yleisyyden ja tavallisuuden vaikutelmaa, *kontrastiparin* avulla suotavaksi tarkoitettu vaihtoehto korostuu ei-suotavan vastenmielisyyden rinnalla. Positiivisina koetut *esimerkit ja rinnastukset* antavat asialle toivottua positiivista sisältöä, ja *toisto ja tautologia* aikaansaavat tuttuuden lisäksi uusia, halutunsuuntaisia merkityssisältöjä toistettavalle asialle esityksen kuluessa. *Oletetun vasta-argumentin huomioiminen ja siihen varautuminen* on paitsi tapa suojautua ja varustautua ennalta mahdollisia hyökkäyksiä vastaan, myös vihje yleisökonstruktiosta eli ihmisjoukosta, jonka puhuja haluaa vakuuttaa. (Emt., 152-155.)

Tutkimusaineistooni perustuen nojaan Jonathan Potterin näkemykseen retorista vakuuttamista ja eritoten oman kannan puolustamista koskien. Chaïm Perelmaniin paljolti henkilöityvä uusi retoriikka lienee Potterinkin ajattelun taustalla, mutta olen sitä mieltä, että ”puhtaassa muodossaan” sitä ei ollut tarkoituksenmukaista soveltaa tutkimuksessani. Tulkitsen Potterin jalostaneen retoriikkaa enemmän siihen suuntaan, mikä palvelee omia intressejäni. Mielestäni huomiota ei kannata kohdistaa kiinteästi argumentoinnin rakenteeseen, argumenttien voimaan jonkinlaiseen konsensukseen pääsemiseksi. Eduskunnassa äänestetään lopputuloksesta, mikäli äänestystä edellyttävästä asiasta on kyse, ja koko 1990-luvun ajan hallitukset olivat eduskunnan istuntokauden ajan koossa pysyneitä enemmistöhallituksia. Tällöin hallitus-oppositio –jako näkyy äänestystuloksissa, jolloin ne tuskin ovat kovinkaan yllätyksellisiä. Siksi puolustava – hyökkäävä vakuuttaminen on kiinnostavampaa, kuinka sitä rakennetaan (mitä merkityksellistetään), kuka sen rakentaa, mistä asemasta, ja onko tässä yhteneväisyyttä puolueyhymien sisällä.

6.2.3. Sisällön erittely

Aineiston laajuudesta johtuen sen ryhmittelyn ja pääasiallisen analyysin apuna on käytetty sisällön analyysiä, erityisesti sisällön erittelyä. Sisällönanalyysin ja sisällön erittelyn käsitteitä käytetään vaihtelevasti. Esimerkiksi Tuomi ja Sarajärvi määrittelevät sisällön erittelyn

sisällönanalyysin kvantitatiivisesti aineistoa kuvailevaksi osaksi. Sisällönanalyysillä he tarkoittavat dokumenttien sisällön sanalliseen kuvaukseen pyrkivää analyysiä. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 107-108.) Tässä määritelmässä sisällön erittely ja sisällönanalyysi erotetaan selvästi toisistaan. Bernard Berelsonin klassisen määritelmän mukaan sisällön erittely (content analysis) on kommunikaation ilmisisällön objektiivista, systemaattista ja määrällistä kuvailua varten soveltuva tekniikka (Berelson 1952, 18, suomennos Pietilä 1976, 51). Berelson mainitsee siis ainoastaan määrällisen ulottuvuuden, jolloin hänen määrittelemänsä käsite voidaan perustellusti suomentaa sisällön erittelyksi. Veikko Pietilä käyttää niin ikään suomennosta sisällön erittely, mutta hänen mukaansa käsite viittaa sekä tilastolliseen että sanalliseen aineiston kuvailuun. Hieman toisin ilmaistuna sisällön erittely on Pietilän mukaan joukko menettelytapoja, joiden avulla dokumenttien sisällöstä tieteellisiä pelisääntöjä noudattaen tehdään havaintoja ja kerätään tietoja. (Pietilä 1976, 52-53.) Näin ollen Pietilän sisällön erittely –käsite sisältää molemmat Tuomen ja Sarajärven selkeästi erottamat käsitteet sisällön erittely ja sisällönanalyysi. Tässä tutkielmassa nojaututaan Veikko Pietilän näkemykseen sisällön erittelystä tutkimusmetodinä, jonka kautta voidaan pyrkiä sekä määrällisiin että laadullisiin tulkintoihin.

Määrällinen – laadullinen –ulottuvuuden ohella sisällön erittelyn piirissä väitellään siitä, tulisiko havainnoinnissa pidättäytyä tarkastelemaan ainoastaan dokumenttien ilmisisältöä, joka on siis fyysisesti läsnä. Berelsonin sisällön erittelyn määritelmässään mainitsema kommunikaation ilmisisältö –ilmaus viittaa siihen, että hänen mukaansa analysoitavan dokumentin tietoja ei tule käyttää viittauksina dokumentin ulkopuolisiin ilmiöihin. Pietilä kuitenkin haluaa ulottaa tulkintojen tekemisen mahdollisuuden muuhunkin kuin käsillä olevaan aineistoon. Hänen mukaansa kerättävät tiedot voivat koskea paitsi dokumenttien sisältöä ilmiönä sinänsä, myös niitä ilmiöitä, joihin dokumenttien sisältö voi epäsuorasti viitata tai joista se suoraan kertoo. (Pietilä 1976, 51-53.) Pietilän näkemys sisällön erittelystä on tältäkin osin hyvin sovellettavissa tähän tutkielmaan. Eduskunnassa pidetyt puheenvuorot kertovat aina paljon enemmän kuin pelkkä silminnähtävä tekstiversio niistä. Ajankohta, esimerkiksi vaalien läheisyys tai puhujan edustaman puolueen asema hallitus – oppositio –jakolinjalla lienevät eräitä yleisimmistä sisältöä määrittävistä tekijöistä.

Sisältöluokat

Sisällön erittelyä käyttävän tutkimuksen tärkein vaihe on Pietilän mukaan sisältöluokkien valinta ja määrittely. Lähtökohdan sisältöluokkien muodostamiselle muodostaa tutkimusongelma. Sisältöluokat voidaan pyrkiä rakentamaan tutkittavan aineiston pohjalta ja sitä painottaen, tai niiden rakentamisessa voidaan painottaa jotain ulkopuolista käsitejärjestelmää, viitekehystä tai teoriaa. (Pietilä 1976, 96-97.) Tässä työssä tutkimusta ohjaavat sisältöluokat on muodostettu tutkittavan aineiston pohjalta. Sisällön erittely on toiminut välineenä laajan aineiston ryhmittelemisessä ja erityisesti aika-aspektin hahmottamisessa. Kymmenen vuotta kattava aineisto on jaettu kolmeen osaan: Aika ennen valtiosuus uudistuksen 1. vaihetta, uudistuksen 1. ja 2. vaiheen välinen aika ja 2. vaiheen jälkeinen aika. Samat sisältöluokat ovat käytössä jokaisessa ajanjaksossa. Kustakin ajanjaksosta on muodostettu havaintomatriisi Pietilän esittämän mallin mukaan. (Emt., 116-127, ks. myös muunlaisia taulukointimahdollisuuksia Tuomi & Sarajärvi 2002, 112-119.) Ennen tarkempaa havaintomatriisin ja analyysin etenemisen esittelyä on kuitenkin tarpeen esittää Pietilän määrittelemät peruskäsitteet sisällön erittelylle:

- *Sisältöluokka* yhdistää tutkittavan ilmiön konkreettiseen sisältöön. Sisältöluokka määritellään operationaalisesti alkioden avulla.
- *Alkio* on sisällön osa, kuten sana tai ajatus, jonka voidaan katsoa ilmaisevan tutkittavaa ilmiötä. Samaa ilmiötä ilmaisevat alkiot ovat ilmiötä vastaavan sisältöluokan indikaattoreita.
- *Havaintoyksikkö* on yksikkö, johon liittyvänä tiedot tutkittavasta ilmiöstä merkitään muistiin ja/tai johon liittyvänä niitä jatkossa käsitellään.
- *Luokitusyksikkö* on se määrätty osa havaintoyksikössä, joka luokituksessa kirjataan siihen sisältöluokkaan, johon viittaavan alkion se sisältää.
- *Mittayksikkö* on se numeerinen arvo tai sen määräysperuste, joka luokitusyksikölle annetaan kun se kirjataan sisältöluokkaan, johon se kuuluu. (Pietilä 1976, 94, 101-102, 106-107.)

Käsitteiden merkitystä lienee tarvetta selventää esimerkein. Tutkimuksessani mainituista käsitteistä pääosassa ovat sisältöluokka, alkio ja havaintoyksikkö. Havaintoyksikkönä käsitellään kutakin tarkastelun kohteena olevaa puheenvuoroa, eli tutkimuksessa on yhteensä 236 havaintoyksikköä. Näistä etsitään erikseen määriteltyjen sisältöluokkien mukaisia alki-

oita, eli mainintoja, jotka määrittävät puheenvuoron kuuluvan tiettyyn sisältöluokkaan. Sisältöluokat ja kaikki havaintoyksiköt on koottu kolmeksi erilliseksi taulukoksi tarkasteluajanjakson kolmijaon pohjalta. Havaintoyksiköt eli puheenvuorot muodostavat sarakkeen, ja kaikki mahdolliset sisältöluokat on merkitty taulukon yläriville. Näin kunkin puheenvuoron kohdalla on mahdollista merkitä, mihin sisältöluokkaan se kuuluu. Yksi havaintoyksikkö on mahdollista kirjata myös useampaan eri sisältöluokkaan, eli jos puheenvuoro sisältää useita eri sisältöluokkiin viittaavia alkioita, nämä kaikki tulevat huomioiduiksi (katso esimerkki taulukosta s.103).

Tulkintani mukaan Pietilän metodi suosittaa samojen sisältöluokkien ulottamista kaikkiin havaintoyksiköihin. Näin periaatteessa teenkin, mutta koska tarkasteluajanjakson pituudesta seuraa automaattisesti erilaiset painotukset eri ajanjaksoina, tätä ei ole voinut jättää huomiotta. Olen muokannut sisältöluokkien kokonaisuuden sellaiseksi, että kunkin ajanjakson tärkeimmät ja eniten esiintyvät alkiot tulevat huomioiduiksi.

Sisältöluokkien muodostaminen eteni aineiston pohjalta. Aineistoa läpi käydessäni tietyt teemat toistuivat jatkuvasti, ja niiden pohjalta muodostin luokat. Luokkia on suhteellisen monta, mikä johtuu paitsi aihepiirin laajuudesta, myös ajanjakson pituudesta ja tästä seuraavasta teemojen vaihtelusta ajan ja muutosten edetessä. Näin ollen osa sisältöluokista on koko ajan esiintyviä (luokat 1, 2, 4, 6, 7, 12) ja osa kuhunkin ajankohtaan kiinteästi liittyviä (luokat 5, 8, 9, 10, 11, 13). Joukossa on myös hyvin yleisluonteinen luokka, jonka funktiona on lähinnä auttaa löytämään tekstistä hyvinvointiretorisia kannanottoja (luokka 14).

Sisältöluokat jakautuvat valtionosuusjärjestelmän uudistamisen kannatusta ja sen syitä esitteleviin sisältöluokkiin (luokat 1-4), järjestelmäuudistuksen yleisiin vastustuslausumiin (5), järjestelmäuudistukselta odotettaviin näkökohtiin (6-8), ajan kuluessa uuden järjestelmän kritisointia sisältäviin näkemyksiin (9-12) sekä kuntien valvonnan lisäämisvaateisiin (13). Lisäksi on huomioitu hyvinvointiretoriset lausumat (14). Sisältöluokat jakautuvat osittain alaluokkiin, jotka on määriteltä tiettyjen sisältöluokkien sisällön tarkentamiseksi. Analyysissä katson, että alaluokan alkion sisältävä havainto sisältää samalla aina pääluokan alkion, alaluokalla on vain tarkentava merkitys. Esitän tässä ainoastaan pääsisältöluokat, joita sitten olen omia huomioitani selkeyttääkseni osin jakanut alaluokkiin. Sisältöluokat alaluokkineen on esitetty esimerkkitaulukon yhteydessä, s.104.

Sisältöluokat pääluokittain:

Mittayksiköt:

Byrokratian purku	1
Hallinnon tehostaminen	2
Hallinnon modernisointi: palveluajattelu	3
Kuntavapautus	4
Kuntavapautus vaarallista	5
Kunnille taattava resurssit palveluihin	6
Peruspalvelut taattava jokaiselle	7
Raha ei ainoa merkitsevä palveluissa	8
Uudistus pidemmälle, kuntien vapautta lisättävä	9
Kunnat luistavat vastuusta	10
Valtio pakenee vastuuta	11
Budjettileikkaukset sekoittavat järjestelmää	12
Kuntien valvontaa lisättävä	13
Hyvinvointiretorista kommentointia	14

On huomattava, että sisällön erittely havaintomatriisin laatimisen avulla on tässä tutkimuksessa vain apuväline aineiston kokonaisuuden hahmottamiseen ja ryhmittelemiseen. Taulukot eivät kerro mitään tuloksia. Tämän johdosta esitän vain yhden taulukon liitteenä, metodiani selventääkseni.

Käytännön työnjako kahden eri metodin, retorisen diskurssianalyysin ja sisällön erittelyn, välillä on tutkimuksessani seuraava: Aineiston laajuudesta johtuen sitä oli tarpeen ryhmitellä ja järjestää luokkiin niin, että oli mahdollista saada sisällön kokonaisuudesta käsitys. Tässä toimi sisällönerittely sisältöluokkineen ja niistä tehtyine taulukoineen. Näiden taulukoiden tutkimisesta lähdin liikkeelle, kiinnitin erityisesti huomiota eniten esiintyviin sisältöluokkiin ja niihin liittyvien lausumien esittäjiin. Sisällön erittely oli erityisen suureksi avuksi talousarvioiden käsittelyn yhteydessä pidettyjen puheenvuorojen analyysissä. Talousarvioista lausuntoja esitettäessä harvoin pohditaan mitään suurempia linjoja ja pitkän aikavälin kehityskaaria. Huomio kiinnittyy lähes poikkeuksetta seuraavan vuoden talousarvioon ja sen jakoperiaatteisiin ja mahdollisiin supistuksiin ja leikkauksiin. Näin ollen sisältöluokkien

esiintymiset sinällään antoivat paljon välineitä analyysin tekoon budjettien yhteydessä.

Kuitenkin painotukset ja asioiden esitystavat, joskus värikkäätkin, kadotetaan helposti pelkistettäessä. On myös tärkeää huomioida, että pelkkä tietyn asian esiintyminen tekstissä ei kerro kaikkea. Tärkeää on se, miten asia ilmaistaan, liittyykö asiaan arvottamista suuntaan tai toiseen, tai kenties kritiikkiä. Tässä retorinen diskurssianalyysi astuu kuvaan, tuoden samalla asian esittämisen vivahteet ja ilmaisut vakuuttamisen keinoina tarkasteltavaksi. Erityisesti lakiesitysten sekä valtioneuvoston selontekojen ja välikysymysten käsittelyjen yhteydessä nämä keinot olivat avuksi analyysiä syvennettäessä. Kuitenkin laajan aineiston ryhmittelmissä ja yleisen sisällön hahmottamisessa sekä huomion kiinnittämisessä usein toistuviin asioihin sisällön erittely sisältöluokkineen oli näissäkin tapauksissa hyödyksi analyysin ensiasteena. Analyysin tuloksia esitellään luvussa 7.

7. PUOLUEET JA VALTIONAPUJÄRJESTELMÄN MUUTOS

7.1. Puolueet ja valtionavut 1990 – 1992: Suuri muutos on tarpeen

7.1.1. Hallitus - oppositio –jako ja hallitusohjelmien sisältö

Tarkasteluajankohdan alussa valtaa piti Harri Holkerin hallitus⁷, jonka valtakausi jatkui aina vuoden 1991 huhtikuuhun saakka. Tuolloin aloitti työnsä Ahon sinipunahallitus⁸, jonka hallituskaudella Suomi kohtasi monenlaisia haasteita, tarkasteluajankohdan aikana suurin näistä oli taloudellisen laman vaikutuksen laajuus ja sen tulo ihmisten tietoisuuteen.

Holkerin hallituksen hallitusohjelmassa mainitut aluepoliittiset tavoitteet olivat varsin mittavat. Hallituksen tavoitteeksi mainittiin aluepoliittisen lainsäädännön uudistamisen. Kuntien asema saa erityistä huomiota osakseen, ja painotus on valtionosuusjärjestelmän muutok-

⁷ Holkerin sinipunahallituksessa (30.4.1987 - 26.4.1991) istuivat Kansallisen Kokoomuksen (myöh. Kokoomus) lisäksi Suomen Sosialidemokraattinen Puolue (myöh. SDP), Ruotsalainen Kansanpuolue (myöh. RKP) ja Suomen Maaseudun Puolue (myöh. SMP). SMP kuitenkin jätti hallituksen vuoden 1990 lopulla.

⁸ Ahon sinipunahallitukseen (26.4.1991 – 13.4.1995) kuuluivat keskustan ohella Kokoomus, Suomen Kristillinen liitto (myöh. SKL) ja RKP. SKL jätti hallituksen vuonna 1994. (Suomen hallitukset.)

sessä sekä kuntalaisten tarpeista lähtevässä palvelujen määräytymisessä valtion ohjauksen sijaan. Selvästi voidaan nähdä, että kuntien vapauden ja aseman korostus oli tavoitteena jo ennen lamaa. (Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma 30.4.1987.)

Ahon hallituksen ohjelmassa kuntien aseman korostaminen saa vielä enemmän painoarvoa. Ahon hallitus toikin kuntien valtiosuuslain (KVOL 1992) eduskunnan käsiteltäväksi. Voidaan todeta, että uusi laki sisälsi hyvin hallitusohjelman peruseriaatteet byrokratian purusta ja kuntien vapauttamisesta kustannusten suitsimiseen ja toiminnan yleiseen tehostamiseen. Aluepolitiikka yleisemminkin mainitaan, ja korostetaan maakunta- ja aluekeskusten asemaa, mikä ennakoii tulevaa maakuntahallinnon kehittämistä. Tässä onkin suurin painotusero Holkerin ja Ahon hallitusten välillä. Maakuntien voi selvästi nähdä olevan keskustajohtoisien hallituksen huomion kohteena. (Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991.) Kuntien kehityssuuntakaavailujen näkökulmasta hallitusohjelmat ovat hyvinkin lähellä toisiaan, ja Ahon hallituksen ohjelman voi katsoa tässä suhteessa jatkavan kunnallishallinnon vapauttamista ja byrokratian purkua.

7.1.2. Perustelut järjestelmämuutoksen tarpeelle: talousnäkökulma, byrokratian purku ja kunnallinen itsehallinto

Tutkimusaineisto käsittää ensimmäisen tarkasteluajanjakson osalta vuosien 1990 – 1992 budjettien eduskuntakäsittelyihin sekä valtioneuvoston selonteon (VNS 2/1990 vp: Julkisen hallinnon uudistamisesta) käsittelyyn liittyvät ryhmäpuheenvuorot ja lisäksi valtiosuuslain (KVOL 1992) käsittelyn aikana eduskunnassa lausutut yksittäisten kansanedustajien näkemykset.

Ajallisesti ensimmäiseksi sijoittuu valtioneuvoston selonteon käsittely. Selonteon antoi eduskunnalle Holkerin hallitus. Selontekoa käsiteltäessä puolueet olivat hyvin yksimielisesti sitä mieltä, että valtiosuusjärjestelmää on muutettava. Eniten korostuivat byrokratian purkuun liittyvät näkemykset, ja moniportainen kuntia kontrolloiva koneisto nähtiin kestävämmänä. Kuitenkin tähän liittyen on mielenkiintoista, että yli puolet byrokratian purkua vaativista puolueista vaati samalla peruspalvelujen turvaamista. Ryhmäpuheenvuoroista ei kuitenkaan käy ilmi, miten tämä vähäisen valvonnan ja kansalaisten oikeuksien takaamisen mahdollistava yhtälö toteutetaan.

Puolueita tarkasteltaessa sekä hallitus että oppositio olivat yhtä mieltä byrokratian purun tarpeesta. Ainoana koko puoluekentästä Suomen Kansan Demokraattinen Liitto (myöh. SKDL) suhtautui koko järjestelmäuudistuksen perusideaan negatiivisesti. Puheenvuorossaan SKDL:n edustaja Apukka totesi tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden jääneen alisteiseksi liikeyritysmäiselle tuottavuudelle ja tehokkuudelle (PTK 34/1990 vp). Hallituksen ja opposition näkemyseroista voidaan mainita erityisesti hallinnon hajauttamisen painopisteiden eroavaisuus. Keskusta painotti paitsi kuntien aseman vahvistamista, myös maakuntahallinnon kehittämistä. Kokoomus kuitenkin ehdottomasti osoitti painopisteen kuntatasolle, samoin RKP. Kokoomus nosti myös esiin yksityissektorin tarjoamat mahdollisuudet palvelujen tuotannossa. Selonteon käsittelyn aikana vastuu -retoriikka ilmeni ensimmäistä kertaa, tosin sitä käytettiin eri painotuksin. Pääosin kuitenkin viitataan siihen, että kuntien saama vapaus sisältää kääntöpuolella vastuun hoitaa asiat ja järjestää palveluita tasapuolisesti ja riittävästi. Kokoomukselta löytyi eniten uskoa siihen, että kunnat kyllä osaavat arvioida ja hoitaa vastuunsa.

Retorisia keinoja selonteossa käytettiin verrattain vähän. Tämä liittyy siihen, että uudistuksen tarpeellisuudesta sinänsä oltiin hyvinkin yksimielisiä. Ei ollut tarpeen vakuuttaa kehtään uudistuksen välttämättömyydestä. Tilanne luokin tilaa humoristisillekin ilmaisuille liian suureksi kasvaneesta julkisesta sektorista. Kokoomuksen Varpasuo ensin nimittää julkista taloutta yliturpeaksi (PTK 34/1990 vp), mistä SKL:n Kankaanniemi jatkaa:

”Julkinen hallinto on parin viime vuosikymmenen aikana pöhötynyt, nyt se on ylipainoinen” (PTK 36/1990 vp).

Parhaan huulen heittää kuitenkin ministeri Kanerva:

” On siis olemassa kaksi hallinnon kehittämisen painopistesuuntaa, ns. neitimalli, jossa on kaksi toimivaa perustasoa ja mahdollisimman vähän väliporrasta, ja ns. maatuskamalli, joka on tasapaksu ja lättymalli, josta ei ole käyttökelpoiseksi, tehokkaaksi, kansanvaltaiseksi, toimivaksi järjestelmäksi taloudelliselta pohjalta” (PTK 36/1990 vp).

Budjettien käsittelyissä sivuttiin valtionosuuksia hyvin suppeasti ja monesti vain mainiten. Pääasiassa tyydyttiin toistelemaan budjettikäsittelyyn sopivasti taloudellista välttämättömyyttä uudistaa valtionosuusjärjestelmä. Yhdessä puheenvuorossa mainittiin jo taloudellisesta taantumasta, mutta korostettiin, ettei toki lamasta voitu puhua. Jälkeenpäin vuoden

1991 budjettia on yleisesti kutsuttu Louekosken löysäksi valtiovarainministerin mukaan. Laman alla olisi ilmeisesti tarvittu tiukempaa linjaa. Kuitenkin valtiovarainministeri oli jo tuolloin sen verran tiukentanut menopuolta, että Keskustan edustaja Aho paheksui kuntien joutumista vaikeuksiin Louekosken aiheuttaman loven vuoksi (PTK 84/1990 vp).

Kuntien valtiosuuslain käsittely aiheutti runsaasti kannanottoja ehdotetun järjestelmän osalta. Tilanne oli muutoinkin muuttunut, sillä Ahon hallitus oli aloittanut työnsä ja laman voimakkuus tullut kaikkien tietoisuuteen. Retoriset painotukset siirtyivät byrokratian purun korostamisesta kuntien vastuu –argumentaatioon. Pelättiin muuttuneen tilanteen tuomia muutoksia, ja kaikki puolueet ilmaisivat jossain määrin huolensa peruspalvelujen turvaamisen puolesta. Hallitukseen siirtynyt Keskusta ryhtyi siitä huolimatta Kokoomuksen rinnalla puhumaan luottamuksesta kuntien järkevään toimintaan. Vasemmistoliitto ilmaisi vahvimmin epäilynsä kuntien vastuullista toimintaa kohtaan.

Ajatus taloudesta valtiosuusjärjestelmän ja tätä kautta julkisten hyvinvointipalvelujen toiminnan reunaehtona tulee vahvasti esiin monissa kannanotoissa. Kunta ei voi nauttia laajasta toimivallasta, jos sillä ei ole taloudellista liikkumavaraa siihen. Tämä on tärkeä näkökulma jatkoakin ajatellen. Mitä merkitystä on järjestelmällä, jonka rakenne sinällään kuulostaa ja näyttääkin toimivalta vapaammin työnjakoineen, mutta käytännössä ylempi taso (valtio) päättää sen rahan, jota kunnat voivat käyttää. Yksikköhinta kutakin asukasta kohden on niiden päätettävissä, jotka istuvat kaukana kunnan valtuustosaleista. Onko kuntavapaus, järjestelmän toimivuus ja tehostaminen ja byrokratian purku vain näkyvän organisaation purkua kun taustalla oleva valtion rahavirtoihin perustuva ohjaus jää kuitenkin olemaan? Mitä iloa on kunnan vapaudesta, jos sitä ei varojen puutteessa voi mitenkään olla?

Hyvin tärkeä huomio valtiosuusjärjestelmän puutteita koskien tulee ilmi SDP:n edustaja Vehkaojan puheenvuorossa. Järjestelmä suunniteltiin 1980-luvun lopussa, ja silloin se kuulosti kovinkin toteuttamiskelpoiselta ja järkevältä. Kun toteutus asettui laman aikaan, suunnitelman perusteluilta meni pohja (PTK 77/1992 vp). Valtiosuuskien leikkaukset eivät näy lakiesityksessä. Näin ollen niiden vaikutusta ei myöskään voitu arvioida, varsinkin kun leikkausten suuruusluokka päätettiin vuosittain. Näin ollen kansanedustajat käsitelivät järjestelmää, jonka suurinta uhkaa he eivät pysty tietämään tai estämään. Se kun ei kuulunut varsinaisesti itse järjestelmään.

Retorisia keinoja käytettiin jonkin verran lakiehdotusta käsiteltäessä. Koska kaikki olivat samaa mieltä siitä, että muutosta tarvittiin, keskityttiin väittelemään muutoksen sisällöstä sen sijaan että olisi yritetty vakuuttaa vastapuolta muutoksen taakse. Esimerkiksi kuntien järkevään ja vastuuntuntoiseen päätöksentekoon uskonut Kokoomuksen kansanedustaja Varpasuo loi metaforaa käyttämällä valtion harjoittamasta kuntien valvonnasta ja sitä puoltavista näkökohdista hyvin negatiivisen kuvan:

”... olisi jo aika luottaa kunnallishallintoon ja siellä tehtävään työhön ja nähdä, että kunnat huolehtivat, totta kai, lakisääteisistä tehtävistään ilman että isovelji asettaa erityisiä valvontalautakuntia ja valvontakomissioita” (PTK 3/1992 vp).

Mikäpä sen vastenmielisempi valvoja kuin valvontakomissio? Asia saadaan lyhyesti joko – tai –muotoiseksi. Kontrastipari vapaat, omien asukkaidensa oikeuksia turvaavat kunnat ja yksityiskohtaisesti valvovalle ja kyykyttävälle ”isoveljelle” alisteiset kunnat ei jätä paljon harkinnalle sijaa. Vapaus ja vastuu –sanapari nousi myös kontrastiparina esiin puheenvuoroissa. Sen käyttö on kuitenkin erilaista kuin edeltävä esimerkki. Kyseessä voidaan sanoa olevan yhteen kuuluva kontrastipari: Jos kunnille annetaan vapaus niin vastuu tulee ehdottomasti mukana. Lopputulos jää kuitenkin positiiviseksi. Vastuu vain rajoittaa vapautta eikä suinkaan ole sen vaihtoehto. Tällä sanaparilla vakuutettiin kuntavapautuksen oikeutusta samalla kuitenkin vihjaten, että vapaus oli joka tapauksessa rajoitettua.

Hallitus – oppositio –rajalinja ei korostunut valtionapujärjestelmän uudistuksen alkuvaiheessa. Lähinnä esiintyi painotuseroja sen suhteen, miten laajan ja perustavanlaatuisen uudistuksesta toivottiin tulevan. Tämän kääntöpuolena oli vaihteleva määrä pelkoa kuntien vapautuksesta seuraavan peruspalvelujen tason puolesta. Yksi uudistusta koskeva kysymys herätti kuitenkin enemmänkin väittelyä puolesta ja vastaan. Kyseessä on perusturvalautakunta.

7.1.3. Kiistelty perusturvalautakunta

Uuteen valtiosuuslakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 214/1991 vp) kanssa samanaikaisesti käsiteltiin HE 216/1991 vp, joka koski sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua

ja valtiosuutta koskevan lainsäädännön uudistamista. Tähän esitykseen sisältyi ehdotus sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen perustettavasta perusturvalautakunnasta. Lautakunnalle haluttiin antaa mahdollisuus selvittää, ovatko jotkin yksittäiset, lautakunnan tietoon saatetut kunnat toteuttaneet veloitteenaan olevat palvelut sen laatusina ja laajuisina kuin muualla maassa yleisesti.

Ehdotus herätti mielipiteitä puolesta ja vastaan. Oppositio, etunenässä SDP, halusi poistaa ehdotuksen perusturvalautakunnasta kokonaan ja nimitti sitä turhaksi byrokratian kukkaksi (PTK 2/1992 vp, SDP:n edustaja Lahti-Nuuttila). Muuten ehdotuksen esitettiin pääosin olevan joko puutteellinen tai tarpeeton. Kuitenkin Keskusta ja puolueen sosiaali- ja terveysministeri HUUHTANEN puolsi lautakuntaa. Myös oppositiossa oleva SMP kannatti tällaista heikompien puolta pitävän elimen perustamista. HUUHTANEN perusteli lautakunnan tarkoituksenmukaisuutta perusoikeuksien turvaamisella ja sillä, että lautakunnan toiminta järjestettäisiin mahdollisimman kevyellä organisaatiolla (PTK 77/1992 vp). Liberaalisen kansanpuolueen (myöh. LKP) Tuulikki UKKOLA oli ehkä voimakkaimmin mahdollisimman vapaan kuntatoiminnan ja mahdollisimman pienen valtion kontrollin kannalla. Hän ilmaisi-kin ajatuksensa vakuuttavalla vastinparilla:

” On olemassa puolueita, jotka rakastavat normeja, ja on olemassa puolueita, jotka luottavat kansalaisiin, kuntalaisiin, ja heidän kykyynsä tehdä oikeita valintoja vaaleissa eli valita sellaisia kuntapäätäjiä, jotka urheiluhallin sijasta päättävätkin perustaa lastentarhan” (PTK 3/1992 vp).

Perusturvalautakunta otettiin mukaan lakiin, mutta sen sanktiorooli vesitettiin. Lautakunnalle jätettiin ainoastaan mahdollisuus antaa niskuroivalle kunnalle suositus siitä, miten ja missä ajassa palvelujärjestelmässä olevat puutteet tulee korjata (laki 733/1992). Lopputulos kuvaa hyvin järjestelmämuutosta yleisemminkin sen alkuvaiheissa. Edettiin tiettyyn kuntien toimintaa vapauttavaan kehityssuuntaan, toisaalta kuitenkin haluttiin varmistua tiettyjen oikeuksien turvaamisesta. Sitten kuitenkin ei tätäkään päädytty täysimääräisesti toteuttamaan. Kokonaisuudessaan uudistus haki vielä suuntaansa.

7.2. Puolueet ja valtionavut 1993 – 1996: Valtionapuleikkauksia ja vastakainasettelua

7.2.1. Hallitus – oppositio –jako ja hallitusohjelman sisältö

Toisen tarkasteluajanjakson alussa Ahon hallitus oli suurin piirtein kautensa puolivälissä. Lama oli iskenyt täydellä voimallaan ja leikkaukset olivat pysyvä ja merkittävä osa talousarvioprosessia. Hallitusohjelmassa mainittu tärkeä tehtävä, kunnallishallinnon sopeuttaminen kansantalouden kehitykseen oli siis yhä käynnissä.

Valta vaihtui 13.4.1995 Lipposen hallituksen⁹ aloittaessa toimintansa. Saman vuoden alussa Suomi oli liittynyt Euroopan unioniin. Hallitusohjelman mukaan hallituksen tavoitteena oli hyvinvointiyhteiskunnan peruspalvelujen turvaaminen koko maassa. Aluehallinnon ja aluepolitiikan osalta hallitus lupasi selkeyttää lääninhallitusten, piirihallintoviranomaisten ja maakuntien liittojen toimialoja ja tehtäviä, sekä selkeyttää maakuntien liittojen toimintaa aluekehitysvastuullisina kuntien yhteistoimintaorganisaatioina. (Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995.)

Kunnallisen itsehallinnon vahvistamisen jatkaminen mainittiin ohjelmassa, samoin kuntien lakisääteisten palvelujen järjestämiseen tarvittavien voimavarojen riittävyuden takaaminen. Tarkasteluajanjakson päättävä kuntien kantokykyluokituksen poistava lakiuudistus (KVOL 1996) kuului myös Lipposen hallituksen saavutuksiin. (Mt.)

Kunta – valtio –rahoitussuhteen ja valtionosuusjärjestelmän osalta Lipposen hallituksen ohjelma jatkoi Ahon hallituksen aloittamalla tiellä ja vei valtionosuusjärjestelmän uudistuksen loppuun. Monet ohjelmatavoitteista olivat lähes tai täysin samoja kuin Ahon hallituksen ohjelmassa. Kuitenkaan ei voi olla huomaamatta karsimis-, selkeyttämis- ja turvaamisretoriikkaa kunnallista ja aluehallintoa sekä eri tasojen työnjakoa esiteltäessä. Hallitusohjelma lupaukset ovat huimat ja sen myötä odotukset toimien suhteen nousevat korkealle. (Mt.)

⁹ Lipposen sateenkaarihallituksen (13.4.1995 – 15.4.1999) muodostivat SDP, Kokoomus, Vihreä liitto (myöh. Vihreät), RKP ja Vasemmistoliitto. Hallituksen kokoonpano säilyi samanlaisena koko hallituskauden ajan. (Suomen hallitukset.)

7.2.2. Valtionapujen budjettileikkaukset: välttämättömyyttä hallituksessa ja paheksuttavaa oppositiossa

Tarkasteluajanjakson aineiston muodostaa neljän budjetin ja uuden valtionosuuslain (KVOL 1996) käsittely sekä valtioneuvoston selonteko sosiaaliturvasta (VNS 4/1996). Budjeteista kaksi ajoittuu Ahon hallituksen ja kaksi Lipposen hallituksen aikakaudelle. Yhteneväistä argumenttien sisällössä on voimakas säästöjen ja ennen kaikkea valtionosuuksien leikkauksien herättämä keskustelu. Kuten olettaa saattaa, jakolinja leikkauksien puolesta ja vastaan meni hallitus – oppositio –rajalinjalla. Näin voidaan todeta kaikkien neljän vuoden osalta. Mielenkiintoisinta tässä on tietenkin se, että hallitus – oppositio –jakolinja muuttui merkittävästi Ahon hallituksen kauden päättyessä ja Lipposen hallituksen kauden alkaessa. Vuonna 1993 vuoden 1994 budjettia käsiteltäessä Keskustan ryhmäpuheenvuorossa todettiin, että säästölinja on pakko ulottaa kuntien valtionosuuksiin johtuen valtionapujen suuresta osuudesta valtion budjetissa (PTK 94/1994 vp edustaja Mattila). Kaksi vuotta myöhemmin Keskusta paheksui suuresti leikkauksien määrää ja sitä, että kuntia patistetaan tarjoamaan palvelut kuntalaisille, vaikka hallitus itse on siirtänyt likaisen työn kuntien päättäjäille (PTK 127/1995 vp, edustaja Aula). Tuossa vaiheessa Lipposen hallituksen kausi oli kestänyt kahdeksan kuukautta ja hallitus esitteli ensimmäistä budjettiaan.

Toisaalta tätä hallituspuolueiden leikkausten kannatusta ei voi ottaa täysin kattavana tietona. Esimerkiksi vuodenvaihteessa 1994 - 1995 käsiteltäessä vuoden 1995 budjettia hallituspuolue SKL:n riveissä oli toisistaan poikkeavia, ryhmäpuheenvuoroistakin ilmi tulevia näkemyksiä. Toisaalta kannatettiin leikkauksia välttämättöminä (PTK 168/1994 vp, edustaja Jääskeläinen) ja toisaalta ne nähtiin valtion tekemän lupauksen rikkomisena (PTK 77/1994 vp, edustaja Hiltunen). Lisäksi aineistoni pohjalta on mainittava, että SDP ei kovinkaan ärhäkkäästi vastustanut valtionosuusleikkauksia oppositiossa ollessaan.

Välttämättömyysretoriikka noudattaa budjettiesityksiin liittyvissä puheenvuoroissa tehokkaasti vaihtoehdottomuusstrategiaa. Esimerkiksi RKP:n edustajat lausuiivat monesti asiasta puolueen istuessa hallituksessa koko 1990-luvun. Vuoden 1994 budjetin käsittelyn yhteydessä RKP:n edustaja Renlund totesi leikkausten olevan välttämätön realiteetti (PTK 94/1993 vp), ja vuotta myöhemmin samainen edustaja totesi, että parempi kärsiä pienemmät lisäleikkaukset välittömästi kuin suuremmat myöhemmin (PTK 77/1994 vp). Jälkimmäinen perustelu tuo mukanaan myös kontrastipari –asettelua, joko – tai –tilanteen vält-

tämättömyyden rinnalle. Tämä saa välttämättömät pienemmät leikkaukset kuulostamaan vähemmän vastenmielisiltä. On myös mainittava, että vaikka SDP ei oppositiossa ollessaan nimenomaan valtionosuusleikkauksia voimakkaasti vastustanutkaan, puolue omaksui helposti saman välttämättömyysretoriikan leikkausten suhteen kuin suurin osa muistakin puolueista hallitusvastuuseen siirtyessään.

7.2.3. Vastakkainasettelut korostuvat

Valtioneuvoston selonteon sekä uuden valtionosuuslain eduskuntakäsittelyt lomittuvat osin keskenään, joten vuoden 1996 mielipiteet koskien valtionosuusjärjestelmää ovat monipuolisesti aineistossa esillä. Esiin nousee runsaasti eri asioita koskevaa ja eri näkökulmista nousevaa vastakkainasettelua, ja vakuuttamisen keinot nousevat keskiöön.

Sisällöltään argumentit painottuvat vahvasti kuntien vapauttamisesta seuraaviin haasteisiin sekä peruspalvelujen ja perusoikeuksien turvaamistarpeeseen. Lisäksi paljon mainintoja saavat kuntien vapautumisesta seuraavat haasteet koskien lähinnä palvelujen resurssointia ja kenelle sen hoitaminen viime kädessä kuuluu. Yhä on vahvasti läsnä myös hallinnon tehostaminen ja taloudellinen pakko karsia mm. henkilöstöä sekä selvittää mahdollisuuksia yhteistyöhön toisten kuntien ja yksityisen sekä kolmannen sektorin kanssa palvelujen järjestämistä suunniteltaessa. Painotukset näissä maininnoissa suuntaan tai toiseen tietenkin vaihtelevat ja ovat merkityksellisiä, joten niitä tarkastelen seuraavaksi.

Ilmeisin vastakkainasettelu nousee esiin vanhan ja uuden hallituksen välillä. Eduskuntakäsittelyjen aikaan Lipposen hallituskautta oli takana noin puolitoista vuotta. Merkityksellistä on sekin, että valtionosuusuudistus oli kaksivaiheinen ja uudistuksen toinen osuus tuli eri hallituksen toteutettavaksi kuin ensimmäinen. Suurilta linjoiltaan toinen valtionosuuslaki jatkoi siitä mihin ensimmäinen jäi, mutta hallituksen vaihtumisesta seurasi selvästi tarve nostaa esiin eroja kahden lain ja siis kahden hallituksen saavutusten välillä.

”Me teimme oikein ja muut väärin” –vastakkainasettelua edustaa edustaja Pekkarisen, KVOL 1992:n aikaisen sisäasiainministerin kommentti:

”Jälkikäteen ajatellen erityisesti valtionosuusjärjestelmän suuruudistus -- vuonna 1993 oli tavattoman tärkeä tekijä siinä, että kunnat selviytyivät sittenkin

aika nopeasti -- niistä rajuista talouden haasteista, joiden kohteeksi ne aikaan joutuivat. -- Rinnan sen kanssa, että hallitus nyt uudistaa itse järjestelmää, -- hallitus kuitenkin leikkaa myös valtionosuuksia kaikkienensa” (PTK 123/1996 vp).

Valtionosuuksien leikkauksethan olivat kuitenkin myös Ahon hallituksen arkipäivää. Valtioneuvoston selonteon yhteydessä Keskustan ryhmäpuheenvuorossa käsitellään asiaa samalla asenteella:

”Ahon hallitus teki kipeitä leikkauksia, mutta perusturvaan ei puututtu. Valitettavasti Lipposen ohjelma merkitsi tässäkin käännettä. Kovat arvot saivat valtaa” (PTK 133/1996 vp, edustaja Hyssälä).

Jopa budjettikäsittelyjen yhteydessä vertailtiin leikkausten määrää ja samalla hallitusten paremmuutta:

”Kunnilta Lipposen hallitus leikkaa ensi vuonna kertaheitolla enemmän kuin Ahon hallitus koko neljän vuoden aikana” (PTK 127/1995 vp, Keskustan edustaja Aula vuoden 1996 budjetin käsittelyn yhteydessä).

Samankaltaisia argumentteja löytyy myös toiselta puolelta. SDP:n edustaja Kallio esitti seuraavanlaisia näkemyksiä valtionosuuslain käsittelyssä:

” Minun arvioni mukaan tuleva järjestelmä on aikaisempaa selkeämpi. -- [Uudistus merkitsee] aikaisemmin järjestelmässä vallinneiden vinoutumien korjaamista” (PTK 161/1996 vp).

Hallitus – oppositio –vastakkainasettelulle on tyypillistä vastakkainasettelun itsestäänselvyys. Kukaan ei ylläty siitä, että hallitus ja oppositio ovat eri linjoilla. Tämä korostaa tarvetta asemoitumiseen, jolloin otetaan automaattisesti huomioon vastapuolen oletettu näkemys omaa esitettäessä. Tämä näkyy monesti väitteiden perusteluissa. Yllä Keskustan edustaja Aula ei Lipposen hallituksen leikkauksia arvostellessaan yritäkään kieltää Ahon hallituksen leikkauksia, mutta vakuuttaa määrällistämällä eri hallitusten leikkausten volyymin ja vielä suhteessa toisiinsa.

Kuitenkin argumentaation sisällön näkökulmasta merkitsevempiä ovat muunlaiset vastakkainasettelut, joita kannanottojen perusteella nousee esiin. Näistä ensimmäinen on kuntien vapauden ja kansalaisten tasa-arvon ja oikeuksien vastakkain asettaminen. Vuoteen

1996 tultaessa valtionosuusjärjestelmäuudistuksen ensimmäinen vaihe oli ollut voimassa jo kolme vuotta. Myös budjettileikkaukset olivat tuoneet omaa lisäänsä kuntien ja valtion suhteeseen jo useamman vuoden ajan. Käytäntö oli jo ehtinyt osoittaa, että sokea luottamus siihen, että kunnat kyllä hoitavat velvoitteensa riittävässä määrin, oli osoittautunut vaaralliseksi. Oli pakko tunnustaa kuntien tilanteen eriytyminen enenevässä määrin ja se, että peruspalvelujen saatavuus ei ollut riittävä kaikkialla. Monissa kannanotoissa esiintyi näkemys, jonka mukaan kuntien vapaus oli johtanut kansalaisten epätasa-arvoon palvelujen suhteen. Tämän taas nähtiin vaarantavan perusoikeuksien ja TSS-oikeuksien toteutumisen. Aluksi samaa tarkoittaneet kuntien vapaus ja kansalaisten oikeudet olivat ajautuneet vastakkaisiksi näkemyksiksi.

Kuntien vastuu –argumentaation laajenuksena alkoi ilmentyä vastuun ulottamista jälleen valtioonkin enenevässä määrin. Vastuu palvelujen tarjoamisesta ei voinut jäädäkään yksin kuntien harteille, käytäntö oli sen osoittanut. Vastuun pallotteleminen kahden eri tahon ja tason välillä korostaa ylemmän tason olemassaoloa, viimesijaista vastuuta. Tämä taas lisäsi kuntien ja valtion vastakkainasettelua, kun uudistuksen pääpainon oli ollut tarkoitus olla kunnissa ja niiden tekemisessä valtion antaessa rahallista taustatukea. Jos perusoikeuksia ei voitu taata vapaiden kuntien Suomessa vaan ainoastaan valtion kantaessa lopullisen vastuun, kansalaisten oikeudet ja kuntien vapaus eivät selvästikään olleet yhteen sovittavissa. Valtion viimesijaisen vastuun ilmentymänä esiintyi enenevässä määrin vaateita harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen määrän nostoista. Kyseessä oli tietynlainen korjausliike, rahavirran lisääminen kuntiin päin oikeuksien toteutumisen takaamiseksi. Rahoitusavustuksen mukana seurasi kuitenkin myös jonkin verran avustuksen käytön kontrollia. Mielenkiintoista on, että puolueiden kannanotoissa esiintyi yhä myös vaateita kuntavapauden laajentamisesta entisestään. Erityisesti Kokoomus kunnostautui näiden esittämisessä (esim. PTK 94/1993 vp).

7.2.4. Hyvinvointiretoriikan esiintuloa

Hyvinvointivaltioretoriikka nosti päätään valtionosuusuudistuksen edetessä. Maininnat aiheetta koskien alkoivat lisääntyä, mutta sisällöltään ne luonnollisesti poikkesivat melkoisesti. Suurimmassa osassa kannanotoista todettiin, että vaikka suuria vaikeuksia oli ollut, hyvinvointivaltio oli saatu säilytettyä Suomessa. Yleensä nämä kannanotot tehtiin kulloi-

senkin hallituksen toimesta, sillä leikkaukset tuskin tukivat hyvinvointivaltion kehitystä. Oli tarpeen korostaa, että kuitenkin tästä suomalaisen yhteiskunnan ihannemallista ei oltu jouduttu luopumaan. Toisaalta oppositio painotti yleensä hyvinvointivaltion pelastustoimien kiireellisyyttä, tarvetta pikaisille hallituksen toimista poikkeaville toimille. Joka tapauksessa kaikista lausumista käy hyvinkin yksimielisesti ilmi, että hyvinvointivaltio on tarpeen säilyttää ja pelastaa. Sen olemassaolon oikeutusta ei kyseenalaisteta.

Esiin nousi myös näkemyksiä kuntien lisääntyvästä eriytymiskehityksestä. Kiinnitettiin huomiota siihen, että leikkaukset olivat kohdentuneet kuntiin eri tavoin ja näin aiheuttaneet epäreilusti erilaisia vaikutuksia eri kunnissa (esim. PTK 176/1993 vp, Vihreiden edustaja Luukkainen). Tämä aikaansai vastakkainasettelua kuntien kesken. Vastakkain asetettiin monesti pääkaupunkiseutu ja harvaan asutetut maaseutukunnat. Toisaalta verrattiin Pohjois- ja Etelä-Suomen tilanteita. Riippui ilmeisesti mielipiteen esittäjän omasta taustasta, minkä alueen kurjistumista korostettiin. Tämä vastakkainasettelu on harmillinen ilmiö uudistusprosessissa. Huomio siirtyi kuntien keskinäiseen kilpailuasemaan sen sijaan että tarkasteltaisiin järjestelmää kokonaisuudessaan. Uudistuksen yhtenä tarkoituksena oli luoda joustavuutta ja yhteistyötä kuntakenttään, ei vastinpareja. Voidaankin todeta, että valtionosuuksien leikkaukset sekoittivat tässäkin suhteessa järjestelmän kehitystä ja näkemyksiä siitä. Kun ryhdyttiin väittelemään siitä, miten leikkausten tulisi kohdentua, ei enää kyseenalaisteta leikkauksia itsessään.

Hyvinvointivaltiokeskustelusta löytyi räväkämpiäkin kannanottoja. Yleensä nämä lausuttiin pienten puolueiden edustajien toimesta. Uskallettiin jopa sanoa, että hyvinvointivaltio on jo mennyttä (PTK 133/1996 vp, edustaja Penttilä Nuorsuomalaisten ryhmäpuheenvuorossa). Samoin hyvinvointivaltion perusorganisointitapaan kiinnitettiin huomiota ja jopa ehdotettiin koko järjestelmän purkua sekä palvelujen järjestämistä muutoin kuin julkisen sektorin toimesta (esim. PTK 133/1996 vp, Nuorsuomalaisten edustaja Penttilä ja PTK 176/1993 vp, LKP:n edustaja Ukkola). Luonnollisesti pienille, maksimissaan muutaman edustajan eduskuntaryhmän muodostaville puolueille tällaisten vaateiden esittämisen on helppoa. Niiltä ei odotetakaan konkreettisia ratkaisusuunnitelmia. Pienet puolueet voivat ilmaista ideologiansa peruseriaatteita kannanotoissa ilman, että niihin sen suuremmin edes tartutaan tai niitä kritisoidaan. Riittävän kannatuksen kerääminen pienen ryhmän ehdotukselle on lähes mahdotonta, ja sekä lausuntojen antaja että kuulijat todennäköisesti tietävät tämän.

7.3. Puolueet ja valtionavut 1997 – 2000: Kriisiytymishuolia ja ratkaisuehdotuksia

7.3.1. Hallitus – oppositio –jako ja hallitusohjelman sisältö

Viimeisen tarkasteluajanjakson alussa Lipposen hallituksen kautta oli takana alle puolet. Aineiston Lipposen hallituksen kauden loppuajalle muodostavat vuosien 1998 ja 1999 budjettien käsittelyihin liittyvät eduskuntakeskustelut (käsittelyt tapahtuivat vuosina 1997 ja 1998) sekä välikysymys valtion rahoitusvastuusta vanhusten ja sairaiden hoidossa (VK 5/1998 vp).

Lipposen II hallitus¹⁰ aloitti työnsä 15.4.1999. Aineistona tarkasteluajanjakson loppuajan osalta ovat vuoden 2000 budjettikäsittely, valtioneuvoston selonteko uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan (VNS 3/1999 vp) sekä välikysymys hyvinvointiyhteiskunnan perusrakenteiden turvaamisesta (VK 1/2000 vp).

Kunta- ja aluepolitiikka saa melko suurta huomiota osakseen Lipposen II hallitusohjelmassa. Aluepolitiikan osalta EU-ohjelmat ja niiden kansallisen rahoituksen osuus saavat huomiota. Lisäksi painotetaan tarvetta lisätä valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen yhteistyötä. Kuntapolitiikan osalta korostuu tavoite turvata kunnallisten peruspalveluiden laatu ja saatavuus. Keinoina tähän mainitaan erityisesti peruspalveluiden arviointijärjestelmän kehittäminen sekä kuntien ja valtion välinen yhteistyöasiakirja, joka kattaa koko vaalikauden. Lisäksi hallitus kiinnittää huomiota kuntien tehtävien, velvoitteiden ja rahoituksen tasapainoon. Tavoitteena on lisätä vakautta, ennustettavuutta ja kuntien omaa päätöksentekomahdollisuutta. Uutena asiana mainitaan seutukuntayhteistyön lisääminen. Tällä pyritään tyydyttämään muuttuvia palvelutarpeita. Palvelutarpeisiin pyritään vastaamaan myös kuntien, järjestöjen ja yksityisen sektorin yhteistyömahdollisuuksia selvittämällä. Hyvinvointivaltion rinnalle nostetaan kansalaisyhteiskunnan rooli. (Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999.)

¹⁰ Lipposen II hallituksen muodostivat SDP:n ohella Kokoomus, Vasemmistoliitto, RKP ja Vihreät. Vihreät kuitenkin jättivät hallituksen vuoden 2002 keväällä. Tällä ei kuitenkaan ole merkitystä analyysin osalta, sillä tarkasteluajanjaksoni loppuu vuoteen 2000. (Suomen hallitukset.)

Hallitusohjelmasta ilmenee pääpiirteittäinen halu jatkaa valitulla linjalla kunta – valtio – suhteen kehittämisessä. Tarkoituksena on lisätä kuntien keinoja selvittää velvoitteistaan ja tarjota mahdollisuuksia jonkinlaiseen ennustettavuuteen kuntien toimintaympäristön suhteen. Seutukuntayhteistyön mahdollisuus on yksi keino selvittää velvoitteista, samoin katseen kääntäminen julkisen sektorin ulkopuolelle. Tavoitteena ei näytä olevan painottaa valvonnan lisäämistä tai valtion yksinomaista korjausroolia. Mainitut toimenpiteet esitetään kohta kohdalta niin, että kunnat ja valtio toimivat yhteistyössä tavoitteiden selvittämiseksi, valtion roolin ollessa eräänlainen mahdollistaja ja taustavaikuttaja.

7.3.2. Kuntien tilanteen kärjistymistä ja syyllisen etsintää

Budjettikäsittelyissä tulee esiin voimakkaasti kuntien taloudellisen tilanteen kärjistymisen korostaminen. Ongelmien olemassaolosta ollaan yksimielisiä, mutta virheellisestä toiminnasta ei. Oppositio käyttää numeerista määrällistämistä omien näkemyksiensä vakuuttavuuden voimistamiseksi. Lisäksi vastakkainasettelulla haetaan pontta omille näkemyksille. Toisaalta hallitus painottaa realistista suhtautumista tilanteeseen ja sitä, että kuntien tilanne ei ole niin paha kuin annetaan ymmärtää.

Opposition näkemyksiä kuvaavat hyvin seuraavat Keskustan ja SKL:n näkemykset:

”Lipposen hallituksen aikana [hallituskautta takana kaksi ja puoli vuotta] kuntataloudesta on leikattu 12,8 miljardia markkaa, kun vuosina 1991 – 1995 kunnallistalouden säästöjä tehtiin yhteensä 11,4 miljardia” (PTK 103/1997 vp, Keskustan edustaja Saari).

”Kuntasektorilla esiintyy sama trendi kuin koko yhteiskunnassa: syntyy a- ja b-luokan kuntia. A-ryhmässä menee niin hyvin, että velkoja lyhennetään ja kunnallisveroa alennetaan. B-ryhmässä velka kasvaa ja vero nousee. -- Yhteisvastuullinen hallitus ottaisi niiltä, joilla on, ja antaisi niille, jotka tarvitsevat” (PTK 104/1997 vp, SKL:n edustaja Kallis).

”Tämän vaalikauden päätöksillä on aiheutettu yli 14 miljardin lisärasitukset kunnille...” (PTK 100/1998 vp, Keskustan edustaja Saari).

Opposition kannanotoista nousee esiin eräänlainen populistinen yksinkertaistaminen. Ongelmia korostetaan ja toivottavammat olosuhteet tuodaan voimakkaasti esille. Jonkinlaisia

ylimalkaisia keinoja tilanteen ratkaisemiseksi esitetään niin ikään (vaalikauden mittainen kuntasopimus, PTK 100/1998 vp, Keskustan edustaja Saari; selvitysmiehen asettaminen valtiosuusjärjestelmää tarkastelemaan, PTK 129/1999 vp, Keskustan edustaja Aula). Tapaa varojen uudelleen osoittamiseksi ei Keskustan kannanotoista löydy.

Lipposen hallituksessa hallitusvastuuseen yli kymmenen vuoden tauon jälkeen päässyt Vasemmistoliitto esittää mielenkiintoisia kannanottoja kuntien tilanteesta. Vaikka ideologiasta näkökulmasta voisi olettaa puolueen haluavan turvata laajan julkisen sektorin kattavine julkisine palveluineen, puolue keskittyy välikysymyksen (VK 5/1998 vp) käsittelyn yhteydessä esitetyissä kannanotoissaan oman asemansa puolustamiseen ja opposition kyseenalaistamiseen:

”Välikysymyksessä vieritetään syy -- yksistään tämän hallituksen niskaan, vaikka juuri Ahon hallituksen aikana vuonna 1993 päävastuu palveluiden järjestämisestä siirrettiin kunnille valtiosuus uudistuksella. -- Kyse ei -- ole kaikkien kuntien kohdalla talousongelmista, vaan painopisteiden valinnoista” (PTK 12/1998 vp).

Esiin nousee näin myös epäluottamusta kuntien toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen. Tämänkin arvovalinnan, eli päätöksen luottaa kuntien vapaaseen ja oikeudenmukaiseen päätöksentekoon, teki Vasemmistoliiton korostaman näkemyksen mukaan Ahon hallitus. Vasemmistoliitto itse Ahon hallituksen aikaisena oppositiopuolueena mainitsee epäilleensä jo tuolloin vahvasti kuntien porvarillisten voimien laiminlyövä velvoitteensa. Pelko osoitautui aiheelliseksi. (Mt.)

Yllä mainittujen näkökulmien perusteella voidaan todeta, että eduskunnassa Lipposen hallituksen loppupuolella esitetyt kannanotot keskittyivät lähinnä syyllisten etsintään ja oman puolueen oikeellisen toiminnan ja vastapuolen virheiden korostamiseen. Itse asia tuntui hukkuvan välillä näihin väittelyihin. Kuitenkin myös muunlaista argumentointia esiintyi.

Hallituspuolue Kokoomus

Kokoomus istui hallituksessa koko 1990-luvun ajan, ja oli mukana päättämässä monia vaikeita kysymyksiä. Puolue sai myös mielenkiintoista näkökulmaa oppositiopolitiikkaan hallituksesta käsin. Puolueen edustaja Zyskowicz vuonna toteaa vuonna 1998, että valtio jou-

tui tekemään välttämättömiä säästöjä useita kertoja 1990-luvun kuluessa ja aina kulloinkin oppositio, riippumatta pääoppositiopuolueesta tai, syytti hallitusta hyvinvointivaltion murentamisesta. Kokoomus näkee leikkaukset ja säästöt hyvinvointiyhteiskunnan itsepuolustuksena, jonka ansiosta hyvinvointiyhteiskunnalta ei pudonnut pohja pois (PTK 100/1998 vp). Tämä kuvaa hyvin Kokoomuksen näkemystä kuntatalouden haasteista. Taloudellinen pakon korostaminen säästöjen ja leikkausten yhteydessä ei ollut aiheutunut ainoastaan siitä, että siten saatiin säästöille legitiimisyttä muiden silmissä. Säästettiin, jotta ei menetettäisi jotain pysyvästi ja kattavasti.

Puolue pyrki myös pehmentämään kunta – valtio –vastakkainasettelua sekä korostamaan realistista ja tosiasioihin pohjautuvaa näkemystä tilanteesta. Näitä painotuksia edustavat hyvin valtiovarainministeri Niinistön lausumat:

”... tavallisen suomalaisen ihmisen kannalta on yksi lysti, kuka tai mikä hänelle palvelun tarjoaa. -- Julkinen sektori, valtio ja kunnat ovat tässä suhteessa aivan samassa veneessä” (PTK 103/1997 vp).

”Sellainen ajatus ylipäättään, että valtio olisi jokin läpilainausliike, joka toisella kädellä ottaa velkaa nimiinsä ja toisella kädellä jakaa sen sitten samassa veneessä istuvalle kuntasektorille, ei ole aivan tästä päivästä. Julkinen sektori täytyy ymmärtää kokonaisuutena...” (PTK 103/1997 vp).

Mielenkiintoinen ja aineistossani harvinainen viittaus EU-politiikkaan liittyy myös Kokoomuksen kannanottoihin. Kokoomus ilmoittaa toteuttavansa politiikassaan läheisyysperiaatetta (PTK 81/2000 vp, Kokoomuksen edustaja Kurvinen). Kokoomuksen läheisyysperiaate tarkoittaa paljolti samaa kuin EU-käsitteistöissä käytetty, eli kansalaisten jokapäiväistä elämää koskevat päätökset on tehtävä mahdollisimman lähellä kansalaista. Tällä Kokoomus viittaa luonnollisesti kuntiin ja siihen, että on ajan hengen mukaista päättää asiat kuntatasolla. Kokoomuksen näkemyksen kanssa ristiriidassa on EU:n näkemys läheisyysperiaatteesta kansallisena päätöksentekona.

7.3.3. Kiistelty harkinnanvarainen rahoitusavustus ja vaatimuksia valtion kontrollin kasvattamisesta: Askel taaksepäin vai järjestelmän täydentämistä

Pelkkään vastakkainasetteluun ja väittelyyn ei eduskuntakeskustelu muutenkaan sortunut.

Luonnollisesti esitettiin myös vaateita jatkoa ajatellen kuntien tilanteen helpottamiseksi. Erityisesti harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen rooli korostui vaateissa. Argumentointi sitä koskien oli kahden tyyppistä. Toisaalta vaadittiin lisää määrärahaa harkinnanvaraiseen avustukseen kuntien ahdingon helpottamiseksi. Toisaalta kyseenalaistettiin koko harkinnanvaraisen avustuksen suuri rooli valtionosuusjärjestelmässä. Rahoitusavustusta ja muita kuntien asemaa helpottavia keinoja koskeva keskustelu kietoutui selvästi myös yhteen koko ajan voimistuvan vastuu –argumentaation kanssa.

Rahoitusavustuksen kasvattamista koskevia vaateita ja sitä tukevia kannanottoja esiintyi yllättävän paljon hallituksen piirissä (esim. PTK 36/2000 vp, Vasemmistoliiton edustaja Huotari ja PTK 100/1998 vp, SDP:n edustaja Tuomioja). Tällä yritettiin selvästi antaa viitettä hallituksen kuntia helpottavista aikeista ja toimista. Toisaalta rahoitusavustuksen roolia kyseenalaistettiin myös hallituksen toimesta (PTK 42/1999 vp, Kokoomuksen valtiovarainministeri Niinistö ja PTK 70/1999 vp, Kokoomuksen edustaja Tulonen), ja ennen kaikkea opposition näkemyksissä (esim. PTK 36/2000 vp, SKL:n edustaja Kankaanniemi) . Opposition kannalta tämän ymmärtää juuri siitä näkökulmasta, että harkinnanvarainen rahoitusavustus lisää kuntien alisteista asemaa valtion ”rahahanoihin” nähden ja tekee talouden suunnittelusta ja ennakkoinnista valtion vuotuisista budjettipäätöksistä riippuvaa. Rahoitusavustuksen avulla sivuutetaan myös helposti järjestelmän muuttamiseen kohdistuvat paineet. Mielestäni on kuitenkin yllättävää, että vaikka pääoppositiopoolue Keskusta panosti voimakkaasti valtionosuusleikkausten kritisointiin, mikä sinänsä oli lyhytnäköistä ja vuotuisiin päätöksiin kohdistuvaa, rahoitusavustusten kasvattaminen ei kuulunut puolueen asialistalle aineistoni perusteella.

Rahoitusavustuksen luonteesta seuraavat ongelmat huomioiden puolueet esittivät myös muunlaisia ratkaisuja kuntien ongelmien helpottamiseksi. Nämä kuitenkin tuovat lisänä jonkinasteista kuntien kontrollin lisääntymistä, mikä ei saa kannatusta osalta puolueita. Esimerkiksi Vasemmistoliitto esitti kuntien suitsimista ja perusturvalautakunnan oikeuksien kasvattamista kuntien lakisääteisten velvoitteiden valvojana (PTK 70/1999 vp). Näin kuntia voitaisiin ainakin jossain määrin pakottaa hoitamaan velvoitteensa. Myös SKL mainitsi mahdollisuuden osittaiseen normiohjaukseen palaamisesta (PTK 70/1990 vp). Tämä ei kuitenkaan saanut kannatusta kaikilta, esimerkiksi RKP esitti ratkaisuksi paikallista valvontaa valtion valvonnan sijaan. Sosiaaliasiamiesjärjestelmälle asetettiin RKP:n toimesta suuret odotukset julkisten palvelujen kuluttaja-asiamiehinä toimimisesta (Mt.). Kuitenkin

yksittäisiin erityisaloihin liittyen RKP:kin hyväksyy valtion kontrollin lisäämisen. Esimerkkinä tästä mainitaan lastenpsykiatrian korvamerkit määärärahat. Joka tapauksessa puolue korostaa kyseisenkaltaisten määrärahojen lyhytkestoisuutta ja poikkeavuutta yleisestä linjasta. (PTK 36/2000 vp, edustaja Löv.)

Rahoitusavustuksen kasvattamisen ongelmana nähtiin myös se, että kyseisen avustuksen volyyymia ei voida loputtomiin kasvattaa ilman, että vastapainona valtio alkaa seurata rahojen päätymskohdetta. Tämä taas lisäisi sääntelyä ja voitaisiin nähdä paluuna kohti vanhaa järjestelmää. Päähallituspuolue SDP ei näe tätä hyvänä ratkaisuna, vaan korostaa ennen kaikkea valitulla linjalla jatkamista lisänä kuitenkin valtionosuusjärjestelmän ja peruspalvelujen seuranta ja informaatio-ohjaus valtion toimesta. Mainitut keinot eivät ole kuntia suoraan pakottavia, mutta niille arvokasta tietoa tarjoavia ja siksi valitun linjan mukaisia. (PTK 147/1998 vp.) Seurannan ja arvioinnin painotus korostuu vuosikymmenen loppua kohti mentäessä enenevässä määrin. Hallituksen linjaukset selvästi kannattavat informaatio-ohjausta tarkemman ja pakottavanluonteisen ohjauksen sijaan (esim. PTK 81/2000 vp, SDP:n edustaja Hiltunen).

7.3.4. Vastuun monitahoisuutta ja hyvinvointiretoriikan monipuolistumista

Päävastuullista peruspalvelujen riittävyyden ja tason takaajaksi haettiin koko vuosikymmenen lopun ajan. Hallitus piti johdonmukaisesti kiinni siitä, että kunnat ja valtio yhdessä ovat vastuussa peruspalveluiden riittävyydestä ja laadusta ja tätä kautta perusoikeuksien toteutumisesta. Usein viitattiin perustuslakiin ja sen muotoiluun ”julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut” (esim. PTK 36/2000 vp, SDP:n edustaja Puisto). Näin hallitus perusteli sitä, että valtio voi vetäytyä käytännön vastuusta ja vedota siihen, että täyttää velvollisuutensa palvelujen järjestämisen mahdollistajana maksamalla lain määräämät valtionosuudet. Oli kuntien itsensä ongelma, jos ne eivät kykene hoitamaan velvoitteitaan valtion antamien mahdollisuuksien myötä (Mt.). Valtion vastuu oli siis ainoastaan yleisen tason vastuuta (PTK 70/1999 vp, SDP:n edustaja Peltomo).

Oppositiossa korostui toisenlainen tulkinta asiasta. Perättiin valtion viimesijaista vastuuta palvelujen ja oikeuksien takaajana. Tätä perusteltiin ennen kaikkea sillä, että kuntien ei voitu edellyttää järjestävän riittävän kattavia palveluja, jos niillä ei ollut keinoja siihen. Val-

tion leikkauspolitiikan katsottiin vieneen tosiasialliset mahdollisuudet järjestää lain vaatimat palvelut (esim. PTK 36/2000 vp, Keskustan edustaja Pekkarinen). Valtion toiminta nähtiin samalla hyvinkin ristiriitaisena julkituotujen tavoitteiden kanssa, sillä kuntien vapaus toimia ei voinut mitenkään toteutua, jos kunnat olivat jatkuvasti riippuvaisia valtion vuotuisista päätöksistä liittyen esimerkiksi tehtäväkohtaisten valtionosuuksien yksikköhintoihin ja budjettileikkauksiin. Eli normiohjauksen todettiin korvautuneen taloudellisella ohjauksella, ja kunnille luvattu toimintavapaus oli jäänyt selvästi saavuttamatta (esim. PTK 81/2000 vp, SKL:n edustaja Kärkkäinen). Kuntien taloudellinen asema oli heikentynyt, mutta luvattua vapautta ei siltikään ollut saavutettu. Hallituksen vastine mainitunkaltaisiin argumentteihin oli, että kunnat eivät voi vaatia lisää varoja ilman mitään rajoituksia varojen käytölle eli varojen lisääminen merkitsisi valvonnan lisäämistarvetta (esim. PTK 152/1998 vp, SDP:n edustaja Puisto). Vuosikymmenen loppua kohden edettäessä korostuivat myös vaateet kuntien välisestä yhteistyöstä ongelmien ratkaisuna. Painotus oli vapaaehtoisella yhteistyöllä palvelujen järjestämiseksi, mutta jopa pakottavia toimia valtion toimesta ehdotettiin, mikäli kunnat eivät itse ymmärrä elinkelvottomuuttaan (PTK 70/1999 vp, Kokoomuksen edustaja Tulonen).

Hyvinvointiyhteiskunta tai –valtio ja sen säilyttäminen olivat selvästi kaikkien puolueiden kannattamia. Yleisesti ottaen hallitus katsoi, että hyvinvointiyhteiskunta oli onnistuttu säilyttämään ja tämä oli nimenomaan toteutettu säästötoimien avulla (esim. PTK 152/1998 vp, RKP:n edustaja Pietikäinen). Oppositio edusti taas sitä näkemystä, että hallitus oli vaarantanut hyvinvointivaltion toimillaan (esim. PTK 36/2000 vp, Keskustan edustaja Pekkarinen). Hyvin vähän kuitenkaan käytiin keskustelua siitä, mitä hyvinvointivaltiolla tarkoitettiin ja mitä se piti sisällään. Samoin peruspalvelujen sisällön avaaminen ja kartoittaminen jäi toissijaiseksi. Paljon puhuttiin riittävästä palveluista, hyvin vähän puhuttiin siitä, mikä on riittävä. Jotain voi kuitenkin päätellä siitä, että lausunnoissa siirryttiin käyttämään hyvinvointiyhteiskunta –nimitystä hyvinvointivaltio –käsitteen sijaan melko yleisesti . Ei voi olla täysin merkityksetöntä, että valtio –termi katoaa kokonaan koko kansan kannattamasta käsitteestä. Jopa Keskustan välikysymyksen nimessä käytetään hyvinvointiyhteiskunta –termiä (VK 1/2000 vp, Hyvinvointiyhteiskunnan rakenteiden turvaaminen).

7.4. Tulosten yhteenvetoa ja arviointia

Kuntien valtionosuusjärjestelmämuutosta ja siihen liittyviä kannanottoja ei voi arvioida huomioimatta syvää kansantaloudellista lamaa ja sen vaikutuksia. Leikkauksia ja säästöjä ei sinällään mainittu lakiteksteissä, mutta ne olivat hyvin merkittävä kokonaisuus ja osa kunta – valtio –suhdetta ja sen jännitteitä 1990-luvun Suomessa. Valtiontalouden leikkaukset myös herättivät suurimmat intohimot ja erimielisyydet eduskunnassa, ehkäpä juuri niiden luonteesta johtuen, sillä niistä päätettiin vuosittain ja ne myös kohdentuivat kuntiin monesti ilman kuntien mahdollisuutta varautua niiden vaikutuksiin. Tällöin oli helppoa herättää huomiota esittämällä erilaisia lukuja suurista rahamääristä sekä verrata näitä esimerkiksi edellisen hallituksen toimenpiteisiin. On mahdotonta tietää, kuinka Suomen julkisen talouden ja kuntien talouden osana sitä olisi käynyt, jos leikkauksia ei olisi toteutettu. Tällä hetkellä 1990-luku on kuitenkin niin kaukana takanapäin, että voidaan todeta, että eri hallitusten toimet eivät ainakaan julkisia palveluja kokonaan tuhonneet. Niiden riittävydestä ja tasosta tänä päivänä on hyvin helppoa olla montaa mieltä, aivan niin kuin aiemminkin.

Hallitus – oppositio –jakolinja oli koko 1990-luvun ajan se, mikä pääosin jakoi puolueiden näkemykset, varsinkin lyhyen tähtäimen toimien eli nimenomaan budjettipäätösten ja niihin liittyvien leikkausten suhteen. Tämä on luonnollisesti oletettavaakin, ja sama jako toistui kulloisenkin hallituksen toiminnan oikeellisuuden arvioinnin yhteydessä, eli välikysymysten ja selontekojen käsittelyjen yhteydessä. Mielenkiintoiseksi hallitus – oppositio –jakolinjan pysyvyyden tässä suhteessa tekee se, että hallituksen ja samalla opposition kokoonpano muuttui melkoisesti vuonna 1995. Kun samanaikaisesti voidaan todeta, että pääosiltaan Lipposen hallitus jatkoi Ahon hallituksen aloittamaa kehitystä kunta – valtio –suhteen osalta, myös leikkausten muodossa, on korostetun huomionarvoista, miten samankaltaisesti Keskustan ja SDP:n näkemykset niiden oppositiossa ollessa painoutuivat. Kokoomus oli koko ajan johdonmukaisesti samoilla linjoilla. Tosin on mahdotonta tietää, olisiko näin ollut, jos Kokoomus olisi ollut oppositiossa jossain vaiheessa tarkasteluajanjaksoa.

Toisaalta on mainittava, että aineistoni perusteella tiettyjen asioiden suhteen yksimielisyys ylitti hallitus – oppositio –jakolinjan. Kaikkien puolueiden näkemys oli, että vanha valtion-apujärjestelmä oli aikansa elänyt ja uudistuksen tarpeessa. Uudistuksen voimakkuuden suhteen esiintyi erilaisia näkemyksiä, lähinnä liittyen valtion suorittaman kuntien valvonnan

asteeseen ja kuntien vapauden laajuuteen. Lisäksi puolueet olivat hyvinkin yksimielisiä siitä, että hyvinvointiyhteiskunta oli säilytettävä vaikeista talousnäkymistä huolimatta, ja peruspalvelut oli taattava kaikille. Puolueiden kannanotot erosivat kuitenkin tässäkin kohdin merkittävästi sen suhteen, mikä nähtiin syynä ja seurauksena (pelastivatko säästöt hyvinvointiyhteiskunnan vai tuhoutuiko se, ainakin lähes, säästöjen johdosta) ja minkälainen yhteiskunta ylipäätään on ja voi olla hyvinvointiyhteiskunta. Lipposen hallituksissa istuneiden puolueiden näkemys oli selvästi sellainen, että kunhan kunnille taataan keskimääräisesti katsoen edellytykset palveluihin, niiden on tuotettava riittävät palvelut ja hyvinvointiyhteiskunta on turvattu. Keskustajohtoinen oppositio puolestaan kiinnitti huomion kuntien hyvin eriytyneeseen tilanteeseen ja palvelujen tason suureen vaihteluun, eli yksittäistapauksiin. Näin ollen hyvinvointiyhteiskunta oli opposition näkökulmasta vaarassa osassa kuntia, ja tämä riitti tukemaan väitettä, ettei hyvinvointiyhteiskunta ollut enää kattavasti turvattu.

Kunta – valtio –vastakkainasettelu nousi keskiöön valtionosuusuudistuksen ja leikkausten edetessä. Ennen uudistuksen alkua kuntien voitiin katsoa olevan julkisen talouden kiinteänä osana jatke valtion toimille, ne toteuttivat valtion päätöksiä paikallisesti. Vastakkainasettelu kahden eri tason välillä ei ollut korostunut, sillä kunnat olivat hallinnollisesti ja käytännössä selvän alisteisessa asemassa suhteessa valtioon. Uudistuksen myötä kuntien itsehallinnollinen asema sai lisää pontta ja huomiota. Kuitenkaan kunnat eivät todellisuudessa voi olla samoin itsehallinnollisia kuin esimerkiksi itsenäiset valtiot niin kauan kun ne ovat riippuvaisia ylemmästä tahosta, lakien ja määrärahojen muodossa. Ja kun näiden kahden sääntelyn mekanismin, lakien ja määrärahojen, tasapaino ei 1990-luvun aikana toteutunut, ajauduttiin selkeään kunta – valtio –vastakkainasetteluun. Puolueita houkutteli nähdä kunnat vapaasti määrärahojen puitteissa toimivina itsenäisinä yksiköinä, mutta todellisuudessa ongelmat johtivat taloudelliseen riippuvuuteen valtiosta. Tästä voi olettaa ainakin osin johtuvan kuntapuolue Keskustan hyvin kärkkäät ja jopa ärhäkät hyökkäykset hallitusta vastaan 1990-luvun lopussa. Kunnista kuului paljon negatiivista palautetta, ja todennäköisesti hallituksen kommentit kuntahallinnon haluttomuudesta ja kyvyttömyydestä järjestää palvelut niille annettujen määrärahojen avulla vain herättivät lisää katkeruutta.

Lopulta kuntien tilanteen kehitys aiheutti sen, että kansanedustajien kannanotoissa alkoi näkyä jopa kuntien ja kuntalaisten vastakkainasettelua. Eli kuntalaisten perusoikeuksien katsottiin vaarantuvan, sillä kaikki kunnat eivät kyenneet tai osanneet tarjota riittäviä hyvin-

vointipalveluja niille määrättyjen määrärahojen puitteissa. Tästä seurasi, että valtion tasolla eduskunnassa ryhdyttiin puolustamaan kansalaisten perusoikeuksia joko valtiota vastuun pakoilusta syyttämällä tai kuntia kyvyttömyydestä ja haluttomuudesta moittimalla. Näin syntyi kahden eri tason vastakkainasetteluasetelmaan kolmaskin taso, mikä ei ainakaan edesauttanut kokonaisuuden ongelmien harmonista ratkaisua. Aina löytyi jokin vastinpari ja näin ollen myös syyttelyn kohde.

Tarkasteluajanjakson lopussa kansantaloudellinen tilanne oli kohentunut ja voitiin todeta, että Suomi oli selvinnyt historiansa syvimmästä lamasta. Kuntien tilanne oli kuitenkin yhä heikko. Näin ollen voidaankin kysyä, oliko oikea valinta rokottaa kuntien taloutta niin voimakkaasti kuin rokotettiin? Jälkikäteen on tietenkin helppoa olla viisas, mutta silti voi kyseenalaistaa sen argumentin, minkä hallitus erityisesti 1990-luvun loppua kohden monesti esitti kuntien talouteen kohdistuvia leikkauksia perustellessaan: Valtio ei voi yksin kantaa julkisen talouden velkaantumisen taakkaa, kuntien on osallistuttava. Jos kuntien taloudellinen tilanne ei kuitenkaan palaudu yhtä joustavasti kuin valtion sen jälkeen kun talous kääntyy jälleen nousuun, tästä voisi kenties ainakin jatkoa ajatellen ottaa opiksi. Varsinkin EU:n myötä valtio on enenevässä määrin aina kuntien ja maailmantalouden välissä valvomassa ja säännöstelemässä, joten kuntien tuskin voi olettaa pystyvän yhtä hyvin saamaan hyötyjä talouden kasvusta itselleen kuin valtion. Onhan kunnallisvero kuitenkin valtion verotuloihin nähden pieni volyymiltaan, ja yhteisöverotulot taas ovat kunnassa olevista yrityksistä riippuvaiset. On siis nähdäkseni täysin epärealistista puhua kunnista täysin riippumattomina toimijoina, ja valtion kuntia koskevilla toimilla oli 1990-luvulla ja vielä tänäkin päivänä huomattava merkitys. Haasteena onkin löytää jonkinlainen tasapaino taloudellisen riippuvuuden ja kunnallisen itsehallinnon välillä. EU kannustaa molempien tukemiseen, mutta käytäntö kuitenkin korostaa ensin mainittua.

8. LOPPUPÄÄTELMÄT JA KOKONAISUUDEN ARVIOINTI

Lopuksi on tarpeen hahmottaa analyysin tuloksia teoriaosuudessa esitettyjen näkemysten valossa. Tämän hahmotuksen lähtökohtana on ristiveto kuntien ja valtion välillä, joka oli ilmiselvää ja voimakkuudeltaan vaihtelevaa koko 1990-luvun ajan. Ensin kunnat haluttiin vapauttaa ja sitten väiteltiin siitä, oliko vapautus tosiasiallisesti tapahtunut ja saisiko se edes tapahtua yksilön oikeuksien turvaamisen näkökulmasta.

Julkisen sektorin rakenne ja rakenteen määräytymisperusteet joutuivat valtionosuusjärjestelmän muutoksen myötä suurten muutosten kouriin. Fiskaalisen federalismin näkökulmasta kunnille annettu allokaatiotehtävä sai perinteistä pohjoismaista tulkintaa suuremman merkityksen, sillä kunnille määrätyt tehtävät ja ennen kaikkea paikallinen toteutus sai paljon lisää vapautta. Makujen kirjolle ja paikallisille painotuksille ja toteutumistavoille löytyi paljon enemmän tilaa ja mahdollisuuksia. Tätä korostivat myös puolueiden lausumat valtionosuusjärjestelmän muutoksen alla: Keskusvalta ei mitenkään voi tietää oikeaa tapaa tuottaa palvelut, vain paikallinen päättäjätaho tietää ja sekin kansalaisten ja kuntalaisten ohjastamana. Keskusjohdosta tulevat yksityiskohtaiset säännökset tuottavat vain byrokraatia ja tehottomuutta.

Julkisen sektorin distribuutiotehtävän näkökulmasta uusi järjestelmä niin ikään siirsi julkisten palvelujen osalta painopistettä paikalliselle tasolle. Tässäkin yhteydessä perusteena voidaan pitää paikallistietämyksen ensisijaisuutta palveluja tuottaessa. Kuitenkaan paikallinen taso ei täysin vastannut hyvinvoinnin jakamisesta palvelutuotannossa, sillä rahallinen mahdollistaminen oli kiinni paljolti valtiosta. Tähän kiteytyy paljolti myös uuden järjestelmän kritisointi. Riippuvuus valtiosta oli huima, sillä ilman valtionapuja palvelut eivät olisi toteutuneet. Toisaalta valtio velvoitti palvelujen tarjoamiseen lain tasoisin säädöksin. Kokonaisuutena hyvinvoinnin jakaminen paikallisesti oli muuttunut valtion pienenevän osuuden myötä kuntien oman rahoituksen avulla tapahtuvaan distributioon valtiotason säätämien lakien velvoittaessa kuntia. Tästä näkökulmasta lukuisat puolueiden esittämät vaatheet siitä, että kun kunnilta vaaditaan palvelujen tuottamista, niihin on varattava valtion toimesta resurssit, tulevat ymmärrettäviksi. Kunnat olivat yhä selvästi osa julkista sektoria, eivät itsenäinen toimija. Tätä korosti myös EMU:n kolmanteen vaiheeseen johtanut kehitys ja valtion käyttämät stabilisaatiokeinot julkisen talouden tasapainottamiseksi. Valtiolla oli yhä keinonsa ohjata julkista taloutta ja kuntia sen osana, mistä syystä kuntien itsenäiset keinot julkisen sektorin tehtävien hoitoon olivat hyvin rajalliset. Valtionosuuksien leikkaukset tuskin olisivat herättäneet eduskunnassa kovin kiihkeitä väittelyitä, jos kunnilla todellisuudessa olisi vartenotettavat keinot stabilisoida omaa talouttaan valtion stabilisoidessa julkista taloutta leikkauksin. Julkisen talouden näkökulmasta kunnat ovat kiistatta osa kokonaisuutta, jota valtio johtaa ja josta kunnat ovat ainakin taloudellisessa mielessä huomattavan riippuvaisia.

Keskus – ja paikallishallinnon työnjako ja sen perusteita koskeva keskustelu korostui koko 1990-luvun ajan. Perinteisestä paikallishallinnon agenttiteorian soveltamisesta käytäntöön ei voitu enää puhua, sillä kunnat toimivat hyvin eri tavoin ja ovat muutenkin rakenteeltaan erilaisia. Tämän johdosta vanha järjestelmä oli osaltaan tullut tiensä päähän. Kuitenkaan puolueiden kannanotossa ei ollut nähtävissä R.A.W. Rhodesin teoriaan pohjautuvaa molemminpuolista riippuvuutta uuden, kuntien osalta normatiivisesti vapaamman järjestelmän tullessa ajankohtaiseksi. Kannanotoissa korostui selvästi kuntien vapautus, mutta myös laintasoinen velvoitus valtion toimesta. Lisäksi esiintyi paljon kannanottoja siitä, että kunnat kyllä kantavat vastuunsa. Valtion voisi katsoa uuden järjestelmän myötä olevan riippuvainen kunnista sikäli, että kuntien harkintaan jää valtion lain tasolla kansalaisilleen lupamien palveluiden toteutuminen. Tällaisia kannanottoja ei kuitenkaan esiintynyt, vaan kuntia tarkasteltiin koko ajan ylhäältä käsin, siitä näkökulmasta, että kuntien oli hoidettava velvollisuutensa valtion määräämässä laajuudessa. Silloinkin, kun voimakkaasti polemisoiittiin valtionosuusleikkauksia, oli näkökulma selvästi se, että kunnat ovat riippuvaisia valtiosta eikä päinvastoin. Ja kun ryhdyttiin kiinnittämään huomiota kansalaisten oikeuksien toteutumiseen tai toteutumatta jäämiseen, asetelma oli sellainen, että kuntalaiset ovat kuntien vastapuolella ja oikeuksineen tiettyssä mielessä yläpuolella. Kuntien velvollisuus oli jälleen toimia niin kuin vaaditaan.

Uudistettavan valtionosuusjärjestelmän rakennetta arvioitaessa puolueet eivät kovinkaan selkeästi arvostelleet ja arvioineet järjestelmän taustaoletuksia. Tällä tarkoitan sitä, että keskityttiin toistelemaan yhteen ääneen järjestelmämuutoksen tarvetta ja vanhan järjestelmän toimimattomuutta ja tehottomuutta tuhlailevaisuuden näkökulmasta. Uuden järjestelmän rakenteen taustaoletuksena oli selvästi mahdollisimman yksinkertaistetut könttäsummat eri valtionaputehtäviin, ja nämä könttät kunnat itse saivat käyttää haluamallaan ja parhaaksi katsomallaan tavalla. Puolueiden tehottomuusarviot eivät ulottuneet näihin rakenteellisiin näkökulmiin lainkaan, vaikka oli melko suurella varmuudella pääteltävissä, että vapaasti käytettävät valtionavut eivät käytännössä kohdistu minkään yleisen tason mukaisesti tiettyihin palveluihin. Selvästi 1990-luvun alun taloudellisessa tilanteessa oli helpompaa pohtia kuntien omavastuisuutta kuin valtion osuuksien kohdentumisen tehokkuutta. Sen sijaan kannustavuusnäkökulma tuli esiin järjestelmän rakenteita pohdittaessa, sekin kuitenkin liittyi taloudellisen tehokkuuden arviointiin.

Tutkimukseni tulosten valossa hyvinvointivaltio ja sen säilyttäminen on arvo, joka sai kan-

natusta puolueilta koko 1990-luvun ajan ja yli hallitus – oppositio –jakolinjan. Risto Eräsaa-
ren näkemys hyvinvointivaltio –käsitteeseen sisältyvästä samanaikaisesta tilanteen kuva-
uksesta ja arvottamisesta pitää paikkansa tulosteni valossa. Hyvinvointivaltio selvästi arvo-
tettiin hyvin positiiviseksi ja toivottavaksi. Sen sijaan näkemykset hyvinvointivaltion uhattu-
na olemisesta ja toisaalta pelastamisesta vaihtelivat puolueittain ja hallitusasemasta riip-
puen. Samoin puolueiden lausumista voidaan päätellä hyvin erilaisia näkemyksiä hyvin-
vointivaltio –käsitteen sisällöstä.

Kokoomus piti johdonmukaisesti koko vuosikymmenen ajan kiinni siitä, että hyvinvointival-
tio ei tuhoutunut, vaan päin vastoin saatiin pelastettua lamasta huolimatta. Valtionosuuk-
siin kohdistuneista säästöjä oli turha kyseenalaistaa, sillä koko julkisen sektorin oli osallis-
tuttava säästötalkoisiin ja näin ollen myös kuntien oli kannettava kortensa kecoon. Koko-
naisuutena voidaan todeta, että Kokoomuksen näkemys hyvinvointivaltion sisällöstä oli
sekä laaja että suppea. Hyvinvointivaltion sisältö oli laaja siinä mielessä, että puolue luki
Suomen hyvinvointivaltioksi koko 1990-luvun ajan ilman ongelmia. Kuitenkin hyvinvointi-
palvelujen järjestämistavat ja laajuus muuttuivat huomattavasti tuona aikana. Kokoomuk-
sen näkemyksen mukaan hyvinvointivaltioksi luettiin siis sekä keskusjohtoinen järjestelmä
että kuntien osalta vapaa ja niukkuuteenkin taipuvainen järjestelmä. Hyvinvointivaltion
suppeus viittaakin tässä siihen, että leikkaukset ja rajut karsimiset sekä jopa mahdolliset
kuntien pakkoliitokset voivat Kokoomuksen näkökulman mukaan vielä kuulua hyvinvointi-
valtioksi kutsuttuun järjestelmään. Kokoomuksen joustava suhtautuminen viittaa Kososen
typologioita käyttäen sekä pohjoismaiseen että Ison-Britannian hyvinvointivaltiomalliin.
Vuosikymmenen edetessä päädyttiin vähitellen ensin mainitusta jälkimmäiseen.

Keskustan ja SDP:n käsitykset hyvinvointivaltiosta eivät luo yhtä selkeää ja johdonmukais-
ta kuvaa kuin Kokoomuksen esitykset. Tämä johtunee jo aiemminkin mainitusta syystä eli
siitä, että molemmat mainituista puolueista olivat tarkasteluajanjakson aikana sekä halli-
tuksessa että oppositiossa. Näin lausumat painottuvat selvästi kulloisenkin aseman mu-
kaan. SDP eteni näkemyksissään laajasta pohjoismaisesta mallista riisutumpaan, mutta
kuitenkin oli vakaasti sitä mieltä, että mistään oleellisesta hyvinvointivaltiomme ei joutunut
luopumaan. Järjestelmä ainoastaan muuttui ja asetti toimijoille haasteita. Keskustalle kävi
päinvastoin, eli leikkauksia tekevästä hallituspuolueesta siirryttiin oppositioon kauhistele-
maan leikkauksia. Keskustan lausumissa oli vuosikymmenen loppua kohden enenevässä
määrin hyvinvointipaatoista ja hallituksen syyttelyä ilman vaihtoehtoisia toimintaehdotuksia.

Puolue piti siis varsinkin vuosikymmenen loppua kohden lujasti kiinni laajasta pohjoismaisesta hyvinvointivaltioihanteesta eikä tunnustanut minkäänlaista tarvetta ihanteen muokkaamiseen. Suurimpien puolueiden poliittisten kannanottojen yhteenvetona voidaan siis sanoa, että kaikkien kolmen puolueen mielestä hyvinvointivaltio oli säilytettävä, ja hallituspuolueiden mielestä tässä onnistuttiinkin. Sisällölliset erot itse käsitteessä olivat kuitenkin melkoiset.

TSS-oikeudet esiintyivät aineistossa tietyllä tavoin negatiivisessa merkityksessä. Niiden väitettiin joko jäävän toteutumatta tai toteutuvan puutteellisessa määrin. Kuntien näkökulmasta TSS-oikeudet esitettiin usein niiden elintilaa entisestään kaventavina, sillä oikeuksien vaarantuminen merkitsi vaateita kuntien toiminnan muuttamisen suhteen. Yleensä kunnilta vaadittiin tällöin enemmän ja kattavampia palveluja. Lipposen hallitusten pääpuolueet näkivät asian ennen kaikkea niin, että kuntien täytyi vain luodun järjestelmän ja tilanteen puitteissa terästäytyä. Oli helppoa tämänkaltaisessa tilanteessa asettaa vastakkain kunnat ja kuntalaiset. Oppositio Keskusta etunenässä näki vastuun juontavan astetta kauempaa, eli hallituksen kyvyttömyydestä taata kunnille resurssit oikeuksien mukaisiin palveluihin. Sinänsä on tietenkin hedelmätöntä väitellä mikä taho on syyllinen, jos kansalaisten perustuslaintasoiset oikeudet eivät toteudu. Kuitenkaan järjestelmää ei voi kuvata kokonaisuutena loogiseksi ja vastuutussuhteita johdonmukaisiksi, jos perustuslaki sekä antaa kunnille tilaa että samanaikaisesti rajoittaa niiden toimintaa. Tällainen vastuiden monitahoisuus ja tietynlainen pakeneminen johtaa helposti siihen, että aina voidaan olla eri mieltä vastuullisesta, jolloin itse epäkohta jää huomion ulkopuolelle.

Kuntien valtiosuusjärjestelmän yksityiskohtaisen rakenteen osalta käytiin eduskunnassa hyvin vähän keskustelua. Tähän saattoi olla syynä aiemmin mainitsemani laaja kannatus uudistusta kohtaan. Toisena syynä lienee kuitenkin eduskunnassakin mainittu järjestelmän monimutkaisuus ja laskukaavojen hankaluus. On hyvin vaikeaa kommentoida esimerkiksi laskennallisten valtiosuusien määräytymisperusteita, jos niitä ei ymmärrä. Sen vuoksi pinnallisluonteinen tavoitteiden arviointi jäi pääasialliseksi sisällöksi. Poikkeuksen tästä muodosti kuitenkin perusturvalautakunnan rooli, jonka voi nähdä useasta näkökulmasta ja näin puolueet tekivätkin. Lautakunta nähtiin toisaalta yrityksenä säilyttää osa vanhaa valvontapohjaista järjestelmää ja toisaalta taas perusoikeuksien turvaajana. Perusturvalautakunta ja siitä herännyt keskustelu onkin tyypillinen esimerkki koko valtiosuusjärjestelmäkeskustelua kuvaavalle luonnehdinnasta: Puolueet reagoivat melko lailla toisin kuin niiden

olettaisi aatteellisen taustansa pohjalta. SDP vastustaa moista byrokratian kukkasta ja Ahon hallitus Keskusta etunenässä kannattaa. Lopputuloksena oli hallituksen kannan voitto vesitettyssä muodossa.

Kunnallinen itsehallinto on teema, joka oli mukana koko 1990-luvun ajan aineistossa. Riippumatta siitä puhuttiinko julkisesta taloudesta ja sen haasteista leikkauksineen, julkisen sektorin työnjaosta vai hyvinvointivaltion säilymisestä, taustalla oli kunnallisen itsehallinnon asema ja sen aiheuttamat vaatimukset ja mahdollisuudet järjestelmälle. Argumentoitiin paljon siitä, että kunnallinen itsehallinto aiheutti muutoksia ja edellytti kuntien aseman vapautusta. Kuntien tilanteen kärjistyessä syntyi kuitenkin vaikutelma, että kunnallisen itsehallinnon korostunutta asemaa ryhdyttiin käyttämään argumentaatiovälineenä kuntien oman onnensa nojaan jättämistä puolustettaessa. Problematisoitiin itsehallinnollisten kuntien asemaan sekaantuminen, mikä samalla vapautti rahallisesta vastuusta. Ja samalla kunnat kuitenkin olivat hyvin rajallisesti itsehallinnollisia johtuen taloudellisesta riippuvuudesta valtiosta. Tähän kuntien omilleen jättämiseen ei hallituksen kuitenkaan ollut mitenkään vaikeaa yhdistää EU:n tuomia julkisen talouden kokonaiskontrollin vaateita. Käytännössä valtiolla oli valta päättää, muttei vastuuta tukea.

Kokonaisuutena voidaan todeta, että kunta – valtio –suhde oli 1990-luvulla monimutkainen kokonaisuus päällekkäisiä rakenteita ja vaateita, jotka eivät muodostaneet loogista ja yhteen sopivaa kokonaisuutta. Kokonaiskäsitystä tuosta suhteesta on täysin mahdotonta saada pelkän lainsäädännön tasolla, julkistalouden tila ja siihen kuuluneet leikkaukset on otettava huomioon. Rakenteen monimutkaisuuteen viittaa myös monien puolueiden ailahtelu näkökantojensa suhteen. On yksinkertaista valita tietty osa kokonaisuudesta ja ajaa sitä eteenpäin, ja tilanteen ja valta-aseman muuttuessa kenties jopa vastakkainen näkemys, mikäli se herättää kannatusta seuraajissa.

Tutkimus lähti liikkeelle kuntien valtiosuusjärjestelmän muutoksen tarkastelusta. Matkan varrella tarkastelua oli laajennettava osin järjestelmän ulkopuolelle julkistalouden kokonaistilanteeseen, sillä näitä kahta ei voinut tarkastella erikseen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa. Lisäksi ne lomittuivat voimakkaasti keskenään, jolloin puolueiden kannanotot viittasivat usein valtiosuusjärjestelmän ulkopuolelle, vaikka virallisesti itse järjestelmä olikin tarkastelun kohteena. Missään nimessä lama ei siis aiheuttanut valtiosuusjärjestelmän muutosta puolueiden kannanottojen mukaan, lama kuitenkin monimutkaisti ja

vauhditti kunta – valtio –suhteen muutosta. Samoin voidaan todeta kunnallisesta itsehallinnosta. Se saavutti jonkinlaisen välinearvon puolueiden puheissa, sillä sitä käytettiin pääasiassa perustelemaan omaa näkemystä, oli se sitten kuntien rahallista tukemista vastustava tai kuntien vapautta korostava. Aineistosta ei noussut esiin syvällistä pohdintaa kuntien itsehallinnosta sinänsä, minkä voi katsoa johtuvan siitä, että lausumat esitettiin eduskunnassa eikä kunnanvaltuuston istunnossa. Kunta – valtiosuhteeseen liittyvä eduskuntakeskustelu lähti 1990-luvulla liikkeelle taloudellisesta näkökulmasta (tuhlaileva julkinen sektori) ja päättyi taloudelliseen näkökulmaan (kuntien ahdistava taloudellinen tilanne). Julkisen talouden merkitystä kokonaisuudessa ei siis voi liikaa korostaa.

LÄHDELUETTELO

Primääriaineisto:

Laki 688/1992, *Istuntopöytäkirjat HE 214/1991 vp käsittelyyn liittyen: PTK 3/1992 vp, PTK 75/1992 vp, PTK 77/1992 vp, PTK 78/1992 vp, PTK 79/1992 vp, PTK 84/1992 vp.*

Laki 1147/1996, *Istuntopöytäkirjat HE 149/1996 vp käsittelyyn liittyen: PTK 118/1996 vp, PTK120/1996 vp, PTK 123/1996 vp, PTK 159/1996 vp, PTK 160/1996 vp, PTK 161/1996 vp, PTK 162/1996 vp, PTK 173/1996 vp.*

Valtion talousarvio vuodelle 1993, talousarviosarja 1/1993, *Istuntopöytäkirjat HE 122/1992 vp liittyen: PTK 96/1992 vp, PTK 97/1992 vp, PTK 99/1992 vp, PTK 100/1992 vp, PTK 198/1992 vp, PTK 199/1992 vp, PTK 200/1992 vp, PTK 201/1992 vp, PTK 202/1992 vp, PTK 203/1992 vp, PTK 204/1002 vp.*

Valtion talousarvio vuodelle 1994, talousarviosarja 1/1994, *Istuntopöytäkirjat HE 126/1993 vp liittyen: PTK 91/1993 vp, PTK 92/1993 vp, PTK 94/1993 vp, PTK 95/1993 vp, PTK 175/1993 vp, PTK 176/1993 vp, PTK 177/1993 vp, PTK 178/1993 vp, PTK 180/1993 vp.*

Valtion talousarvio vuodelle 1995, talousarviosarja 1/1995, *Istuntopöytäkirjat HE 152/1994 vp liittyen: PTK 72/1994 vp, PTK 73/1994 vp, PTK 77/1994 vp, PTK 78/1994 vp, PTK 166/1994 vp, PTK 167/1994 vp, PTK 168/1994 vp, PTK 169/1994 vp, PTK 170/1994 vp, PTK 172/1994 vp, PTK 174/1994 vp.*

Valtion talousarvio vuodelle 1996, talousarviosarja 1/1996, *Istuntopöytäkirjat HE 72/1995 vp liittyen: PTK 49/1995 vp, PTK 50/1995 vp, PTK 55/1995 vp, PTK 56/1995 vp, PTK 59/1995 vp, PTK 124/1995 vp, PTK 127/1995 vp, PTK 128/1995 vp, PTK 129/1995 vp, PTK 131/1995 vp, PTK 132/1995 vp, PTK 134/1995 vp.*

Valtion talousarvio vuodelle 1997, talousarviosarja 1/1997, *Istuntopöytäkirjat HE 103/1996 vp liittyen: PTK 92/1996 vp, PTK 93/1996 vp, PTK 97/1996 vp, PTK 98/1996 vp, PTK 100/1996 vp, PTK 102/1996 vp, PTK 183/1996 vp, PTK 184/1996 vp, PTK 187/1996 vp,*

PTK 189/1996 vp, PTK 190/1996 vp, PTK 191/1996 vp, PTK 192/1996 vp.

Valtion talousarvio vuodelle 1998, talousarviosarja 1/1998, *Istuntopöytäkirjat HE 100/1997 vp liittyen: PTK 97/1997 vp, PTK 98/1997 vp, PTK 102/1997 vp, PTK 103/1997 vp, PTK 105/1997 vp, PTK 106/1997 vp, PTK 169/1997 vp, PTK 172/1997 vp, PTK 174/1997 vp, PTK 175/1997 vp, PTK 176/1997 vp, PTK 177/1997 vp, PTK 178/1997 vp.*

Valtion talousarvio vuodelle 1999, talousarviosarja 1/1999, *Istuntopöytäkirjat HE 105/1998 vp liittyen: PTK 94/1998 vp, PTK 95/1998 vp, PTK 100/1998 vp, PTK 101/1998 vp, PTK 103/1998 vp, PTK 104/1998 vp, PTK 167/1998 vp, PTK 171/1998 vp, PTK 173/1998 vp, PTK 174/1998 vp, PTK 175/1998 vp, PTK 176/1998 vp, PTK 177/1998 vp, PTK 179/1998 vp.*

Valtion talousarvio vuodelle 2000, talousarviosarja 1/2000, *Istuntopöytäkirjat HE 40/1999 vp liittyen: PTK 41/1999 vp, PTK 42/1999 vp, PTK 46/1999 vp, PTK 47/1999 vp, PTK 49/1999 vp, PTK 50/1999 vp, PTK 126/1999 vp, PTK 128/1999 vp, PTK 129/1999 vp, PTK 130/1999 vp, PTK 131/1999 vp, PTK 132/1999 vp.*

Valtion tulo- ja menoarvio vuodelle 1991, laki 1249/1990, *Istuntopöytäkirjat HE 117/1990 vp liittyen: PTK 84/1990, PTK 85/1990, PTK 87/1990, PTK 88/1990, PTK 89/1990, PTK 150/1990, PTK 151/1990, PTK 153/1990, PTK 154/1990, PTK 156/1990, PTK 157/1990, PTK 158/1990.*

Valtion tulo- ja menoarvio vuodelle 1992, laki 35/1992, *Istuntopöytäkirjat HE 57/1991 vp liittyen: PTK 49/1991 vp, PTK 50/1991 vp, PTK 51/1991 vp, PTK 52/1991 vp, PTK 53/1991 vp, PTK 119/1991 vp, PTK 120/1991 vp, PTK 121/1991 vp, PTK 123/1991 vp, PTK 124/1991 vp, PTK 127/1991 vp, PTK 129/1991 vp, PTK 130/1991 vp.*

VK 5/1998 vp Välikysymys: Vanhusten rahoitusvastuusta vanhusten ja sairaiden hoidossa. *Istuntopöytäkirjat PTK 147/1998 vp, PTK 148/1998 vp, PTK 152/1998 vp, PTK 153/1998 vp.*

VK 1/2000 vp Välikysymys: Hyvinvointiyhteiskunnan perusrakenteiden turvaaminen. *Istuntopöytäkirjat PTK 30/2000 vp, PTK 36/2000 vp, PTK 40/2000 vp.*

VNS 2/1990 vp Valtioneuvoston selonteko: Julkisen hallinnon uudistamisesta. *Istuntopöytäkirjat PTK 32/1990 vp, PTK 34/1990 vp, PTK 36/1990 vp, PTK 101/1990 vp, PTK 102/1990 vp.*

VNS 4/1996 vp, Valtioneuvoston selonteko sosiaaliturvasta. *Istuntopöytäkirjat PTK 132/1996 vp, PTK 133/1996 vp, PTK 46/1997 vp, PTK 49/1997 vp, PTK 52/1997 vp.*

Tutkimuskirjallisuus

Beam, David R. – Timothy J. Conlan (2002), Grants. Teoksessa Salamon, Lester M. (toim.), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, s. 340-380. New York: Oxford University Press.

Billig, Michael (1991), *Ideology and Opinions*. Lontoo: Sage Publications.

Esping-Andersen, Gøsta (1991), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Toinen painos. Cambridge: Polity Press.

Haider, Donald (1989), Grants as a Tool of Public Policy. Teoksessa Salamon, Lester M. (toim.), *Beyond Privatization. The Tools of Government Action*, s. 93-124. Washington: The Urban Institute Press.

Hallberg, Pekka (1999), Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka – Heikki Karapuu – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen, *Perusoikeudet*, s. 31-58. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.

Heinonen, Visa – Juri Mykkänen – Mika Pantzar (1997), Talouspolitiikan suomalainen malli valtiovarainministereiden budjettiesitelmissä 1974 – 1994. *Talous & yhteiskunta* 1997, 25:1, s. 77-93.

Helin, Heikki (1993), Kantokykyluokka ja liikkumavara. Luokan alennuksen vaikutukset. Teoksessa Helin, Heikki – Pekka Valkama, *Kunnallistalous käännekohdassa. Kunnallista-*

louden karikot. Kantokykyluokka ja liikkumavara. Yhtiöittäminen kunnallishallinnossa. Liikkumavaraprojekti, raportit 24-26. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Heuru, Kauko (2001), *Itsehallinnon aika.* Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 40. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Heuru, Kauko (2002), *Kunta perusoikeuksien toteuttajana.* Helsinki: Talentum Media Oy.

Huhtanen, Raija (1993), Nykyiset subjektiiviset oikeudet ja niiden tausta. Teoksessa Pelkonen, Veli (toim.), *Hyvinvointioikeus*, s. 23-43. Jyväskylä: Suomen Kaupunkiliitto ja Suomen Kunnallisliitto.

Ilveskivi, Paula (1998), Perusoikeusuudistus paradigmanmuutoksena. Teoksessa Lämsineva, Pekka – Veli-Pekka Viljanen (toim.), *Perusoikeuspuheenvuoroja*, s. 33-49. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, julkisoikeuden sarja A N:o 32.

Jokinen, Arja (1999), Vakuuttelevan ja suostuttelevan retoriikan analysoiminen. Teoksessa Jokinen, Arja – Kirsi Juhila – Eero Suoninen, *Diskurssianalyysi liikkeessä*, s. 126-159. Tampere: Vastapaino.

Juhila, Kirsi (1993), Miten tarinasta tulee tosi? Faktuaalistamisstrategiat viranomaispuheessa. Teoksessa Jokinen, Arja – Kirsi Juhila – Eero Suoninen, *Diskurssianalyysin aakkoset*, s. 151-188. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija (1992), *Hyvinvointivaltio käännekohdassa.* Tampere: Vastapaino.

Karapuu, Heikki (1999), Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö. Teoksessa Hallberg, Pekka – Heikki Karapuu – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen, *Perusoikeudet*, s. 61-86. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.

Karhu, Veli – Pasi Rentola – Matti Soronen (1999), *Kunnat puun ja kuoren välissä. Tutkimus kuntien valtionosuusjärjestelmän muutosten kohdentumisesta ja niihin sopeutumisesta 1993 – 1996.* Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 2/1999.

Karhu, Veli – Pasi Rentola – Aki Viitasaari (2000), *Valtionosuuskriteerit ja palvelutuotannon kustannustekijät. Tutkimus opetustoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen valtionosuusjärjestelmän toimivuudesta*. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 1/2000.

Korpi, Walter (1983), *The Democratic Class Struggle*. Lontoo: Routledge & Kegan Paul plc.

Koskela, Erkki – Heikki A. Loikkanen – Matti Tuomala (2002), Julkinen sektori Suomessa. Teoksessa Loikkanen, Heikki A. – Jukka Pekkarinen – Pentti Vartia (toim.), *Kansantaloutemme – rakenteet ja muutos*, s. 173-224. Kolmas painos. Helsinki: Yliopistopaino Oy.

Kosonen, Pekka (1987), *Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit*. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 48. Tampere: Vastapaino.

Kosonen, Pekka (1997), *Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot. Yhdentymistä ja hajaantumista*. 2. painos. Helsinki: Gaudeamus.

Kosonen, Pekka (1998), *Pohjoismaiset mallit murroksessa*. Tampere: Vastapaino.

Laasanen, Juhani (1999), *Valtionaputusoitus. Kustannusperusteisen ja laskennallisen valtionosuusjärjestelmän tasoituksen vertailu*. Acta Universitatis Tamperensis 705. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Leskinen, Hannu (2001), *Kunta vastuuseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennepoliittikan toimeenpano ja sen arviointi*. Kuopio: Kuopion yliopisto. Acta -väitöskirjasarja 1/2001.

Lång, K. J. (1993), Subjektiiiset oikeudet, perusoikeudet ja niiden vaikutus TSS-oikeuksiin. Teoksessa Pelkonen, Veli (toim.), *Hyvinvointioikeus*, s. 83-99. Jyväskylä: Suomen Kaupunkiliitto ja Suomen Kunnallisliitto.

Musgrave, Richard A. – Peggy B. Musgrave (1976), *Public Finance in Theory and Practice*. Toinen painos. Tokyo: McGraw-Hill Kogakusha LTD.

Myllymäki, Arvo (1994), *Julkistalouden sääntely*. Tampere: Finnpublishers Oy.

Myllymäki, Arvo (2000), *Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta*. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.

Mäenpää, Olli (1997), *Kuntien itsehallinto EU-Suomessa*. Kunnallissalan kehittämissäätöön Polemia-sarjan julkaisu nro 22. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Niemivuo, Matti (1976), *Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille. Oikeustieteellinen tutkimus valtionapuinstituutiosta julkisten palvelujen, erityisesti perus- ja keskiasteen koulutuksen määrällisen sääntelyn keinona*. Vammala: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 118.

Oulasvirta, Lasse (1996), *Kuntien valtionapujärjestelmä. Vertaileva arviointitutkimus kahdesta valtionapujärjestelmästä*. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol. 494. Tampere: Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos.

Paasio, Olli – Leena Meisalo (1981), *Kunnat luokkiin kantokyvyn mukaan*. Vantaa: Kunnallispaino.

Parsons, Wayne (1997), *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Toinen painos. Cambridge: University Press.

Pietilä, Veikko (1976), *Sisällön erittely*. Toinen korjattu painos. Helsinki: Oy Gaudeamus Ab.

Potter, Jonathan (1996), *Representing reality. Discourse, Rhetoric and Social Construction*. Lontoo: Sage Publications.

Rhodes, R.A.W. (1983), *Control and Power in Central – Local Government Relations*. Toinen painos. Aldershot: Gower Publishing Company Limited.

Ryynänen, Aimo (1993), *Subjektiiivisten oikeuksien soveltuvuus lähinnä kunnallisen itse-*

hallinnon kannalta tarkasteltuna. Teoksessa Pelkonen, Veli (toim.), *Hyvinvointioikeus*, s. 47-64. Jyväskylä: Suomen Kaupunkiliitto ja Suomen Kunnallisliitto.

Ryynänen, Aimo (2003), *Euroopan unioni ja itsehallinto*. Tampere: Klingendahl Paino oy.

Ryynänen, Aimo (2004a), *Kunnat valtion valvonnassa*. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.

Ryynänen, Aimo (2004b), *Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämismallit*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Rönkkö, Pentti (2007), Kuntien toimintaympäristön muutossuuntia: Kunnat ja muuttuva hyvinvointiyhteiskunta. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko – Arto Haveri – Veli Karhu – Aimo Ryynänen – Pentti Siitonen (toim.), *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*, s. 88-109. Kunnallistutkimuksia, 3. uudistettu painos. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.

Salamon, Lester M. (2002), The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. Teoksessa Salamon, Lester M. (toim.), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, s. 1-47. New York: Oxford University Press.

Salamon, Lester M. (1989), The Changing Tools of Government Action: An Overview. Teoksessa Salamon, Lester M. (toim.), *Beyond Privatization. The Tools of Government Action*, s. 3-22. Washington: The Urban Institute Press.

Sandberg, Siv (2000), Kunnat ja alueet. Vapaus lisääntyy, erot kasvavat. Teoksessa Rautio, Tapio – Matti Wiberg (toim.), *EU ja Suomi. Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaisen yhteiskuntaan*, s. 184-199. Helsinki: Oy Edita Ab.

Scheinin, Martin (1993), Edellyttävätkö kansainväliset ihmisoikeussopimukset subjektiivisia oikeuksia? Teoksessa Pelkonen, Veli (toim.), *Hyvinvointioikeus*, s. 105-114. Jyväskylä: Suomen Kaupunkiliitto ja Suomen Kunnallisliitto.

Soikkanen, Hannu (1966), *Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maakuntien itsehallinnon historia*. Helsinki: Maalaiskuntien liitto.

STAKES tilastotiedote 5/2006. *Sosiaalimenot ja rahoitus vuonna 2004*. 2.5.2006, Suomen virallinen tilasto, Sosiaaliturva 2006.

STAKES tilastotiedote 2/2007. *Terveysturvallisuuden menot ja rahoitus vuonna 2005*. 26.1.2007, Suomen virallinen tilasto, Terveys 2007.

Summa, Hilka (1989), *Hyvinvointipolitiikka ja suunnitteluretoriikka: Tapaus asuntopolitiikka*. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuksen julkaisuja A 17. Espoo: Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus. Teknillinen korkeakoulu.

Temmes, Markku (1987), *Hallintokoneiston autonomisuus. Tutkimus teknobyrokratisoitumisen vaikutuksista Suomen hallintokoneiston aseman kehitykseen*. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol 218. Tampere: Tampereen yliopisto.

Tuomala, Matti (1997), *Julkistalous*. Tampere: Tammer-Paino Oy.

Tuomi, Jouni – Anneli Sarajärvi (2002), *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki. Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Tuori, Kaarlo (1999a), *Sivistykselliset oikeudet*. Teoksessa Hallberg, Pekka – Heikki Karapuu – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen, *Perusoikeudet*, s. 511-531. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.

Tuori, Kaarlo (1999b), *Sosiaaliset oikeudet*. Teoksessa Hallberg, Pekka – Heikki Karapuu – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen, *Perusoikeudet*, s. 594-630. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.

Tuori, Kaarlo (2004), *Sosiaalioikeus*. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.

Viljanen, Veli-Pekka (1999a), *Perusoikeuksien rajoittaminen*. Teoksessa Hallberg, Pekka – Heikki Karapuu – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen, *Perusoikeudet*, s. 157-186. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.

Viljanen, Veli-Pekka (1999b), *Perusoikeuksien soveltamisala*. Teoksessa Hallberg, Pekka

– Heikki Karapuu – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen, *Perusoikeudet*, s. 111-156. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.

Lait

Hallitusmuoto (94/1919), viittauksissa käytetään lyhennettä HM.

Kunnallislaki (953/1976).

Kuntalaki (365/1995).

Kuntien valtionosuuslaki (688/1992).

Kuntien valtionosuuslaki (1147/1996).

Laki kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja –avustuksista (35/1973).

Laki kuntien kantokykyluokituksesta (665/1967).

Laki kuntien kantokykyluokituksesta (649/1985).

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (705/1992).

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (733/1992).

Perustuslaki (731/1999), viittauksissa käytetään lyhennettä PL.

Valtiopäiväjärjestys (7/1928).

Hallituksen esitykset

HE 214/1991 vp, *Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntien valtionosuuslaiksi ja siihen liitty-*

väksi lainsäädännöksi.

HE 216/1991 vp, *Hallituksen esitys Eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta.*

HE 110/1995 vp, *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräistä kuntien valtionosuuksien järjestelyistä vuonna 1996 ja eräistä muutoksista valtionosuuslainsäädäntöön.*

Komiteanmietinnöt

KM 1976:24, *Kuntien valtionosuus- ja avustusjärjestelmän kehittäminen. I Järjestelmän yleiset perusteet.* Helsinki: Kunnallistalouden neuvottelukunta.

KM 1982:66, *Kuntien valtionosuus- ja avustusjärjestelmän kehittäminen. II Ehdotus valtionosuus- ja avustusjärjestelmän uudistamiseksi.* Helsinki: Kunnallistalouden neuvottelukunta.

KM 1996: 16, *Kansalainen, kunta ja valtio.* Valtion ja kuntien välisten suhteiden uudistamisprojekti. Helsinki: sisäasiainministeriö.

Internet –lähteet

Kaupunkien ja kuntien lukumäärä 1917 – 2007. 02.01.2007. Kuntaliitto: Aluejaot, kuntanumerot ja kuntien lukumäärät.

<http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;374;36984;31661;4869>

Kuntien valtionosuudet vuonna 2000 hallinnonaloittain, 1000 mk. 17.1.2001. Kuntaliitto: Valtionosuudet.

<<http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;374;36984;11320;30823;385;101517;37506&field=FileAttachment&version=3>>

Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991.

<<http://www.valtioneuvosto.fi/tietoa-valtioneuvostosta/hallitukset/hallitusohjelmat/vanhat/aho/fi.jsp>>

Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma 30.4.1987.

<http://www.valtioneuvosto.fi/tietoa-valtioneuvostosta/hallitukset/hallitusohjelmat/vanhat/holkeri/Hallitusohjelma_-_Holkeri112891.jsp>

Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995.

http://www.valtioneuvosto.fi/tietoa-valtioneuvostosta/hallitukset/hallitusohjelmat/vanhat/lipponen/Hallitusohjelma_-_Lipponen112834.jsp

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999.

<http://www.valtioneuvosto.fi/tietoa-valtioneuvostosta/hallitukset/hallitusohjelmat/vanhat/lipponenII/fi.jsp>

Suomen hallitukset.

<<http://www.valtioneuvosto.fi/hakemisto/ministerikortisto/rapot.asp?rapotunnus=1>>

LIITE 1: Esimerkki sisällön erittelyssä käytetystä havaintomatriisista.

3. HAVAITOMATRIISIT VUODET 1997 - 2000												
SL	HAVAINTOYKSIKÖT:VK1/2000											
	PERUSPALV.M	ALUE&KUNTAM	KESK	SDP	KESK	KOK	VAS	RKP	VIHR	SKL	PS	REM
1												
1a												
1b												
1c												
2												
2a												
2a1	X			X								
2b												X
2c										X		
2d												
3	X											
4						X						
4a		X				X		X	X			
4b												
5												
6	X											
6a		X	X					X			X	
7	X			X	X		X		X			X
7a				X	X				X		X	X
8					X							
9												
10	X			X		X	X		X			
11			X		X			X		X	X	
12			X							X		
12a												
13		X		X				X				
13a												
14	X		X				X	X		X	X	

LIITE 2: Sisältöluokat alaluokkineen.

Sisältöluokat:

Mittayksiköt:

Byrokratian purku	1
Byrokratian purku kuntatasolle	1a
Byrokratian purku maakuntatasolle	1b
Byrokratian purku läänitasolle	1c
Hallinnon tehostaminen	2
Hallinnon tehostaminen: taloudellinen ”pakko”	2a
Hallinnon tehostaminen: taloudellinen ”pakko”: lama-maininnat	2a1
Hallinnon tehostaminen: Henkilöstön karsiminen	2b
Hallinnon tehostaminen: Kuntayhteistyö	2c
Hallinnon tehostaminen: Yksityinen sektori & kolmas sektori	2d
Hallinnon modernisointi: palveluajattelu	3
Kuntavapautus	4
Kuntavapautus: Vastuu-argumentointi, kunnat & valtio	4a
Kuntavapautus: Kannustin-argumentit	4b
Kuntavapautus vaarallista –argumentit	5
Kunnille taattava resurssit palveluihin	6
Kunnille taattava resurssit: Kunnat eriarvoisessa asemassa	6a
Peruspalvelut taattava jokaiselle	7
Peruspalvelut taattava jokaiselle: tasa-arvo ja perusoikeudet	7a
Raha ei ainoa merkitsevä palveluissa	8
Uudistus pidemmälle, kuntien vapautta lisättävä	9
Kunnat luistavat vastuusta	10
Valtio pakenee vastuuta	11
Budjettileikkaukset sekoittavat järjestelmää	12
Budjettileikkaukset sekoittavat järjestelmää: Kohdistuvat kuntiin eri tavoin	12a
Budjettileikkaukset sekoittavat järjestelmää: Leikkauksista luovuttava	12b
Budjettileikkaukset sekoittavat järjestelmää: Valtion pidettävä lupauksensa	12c
Kuntien valvontaa lisättävä	13
Kuntien valvontaa lisättävä: Luotava uusi väliporras	13a
Hyvinvointiretoriikan korostuminen	14