Tampereen yliopisto
Oikeustieteiden laitos

Petri Huttunen

Korkosuojaus kuntien taloudellisen kestävän kehityksen välineenä

Pro gradu–tutkielma
Kunnallisoikeus
Tampere 2009

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

Huttunen Petri: Korkosuojaus kuntien taloudellisen kestävän kehityksen välineenä

Pro gradu-tutkielma, XIV + 76 sivua.

Kevät 2009

Kuntalaki velvoittaa kunnat edistämään kestävää kehitystä. Tämä velvoite koskee sekä ekologista, sosiaalista että taloudellista kestävää kehitystä. Kestävän kehityksen lähtökohtana voidaan pitää tulevien sukupolvien huomioonottamista; nykyisen sukupolven tulee elää niin, että tuleville sukupolville jää vähintään yhtä hyvät olosuhteet elämiseen. Hyvä taloudenhoito on kunnallisen itsehallinnon kivijalka. Ylivelkaantuminen aiheuttaa väistämättä itsehallinnon kaventumisvaaran. Historia osoittaa, että laman aikana lainsäätäjä on puuttunut kuntien taloudellisiin vaikeuksiin hanakasti ja talousautonomia on saanut jäädä taka-alalle. Taloudellinen kestävä kehitys vaatii kunnilta pitkäjänteistä ja ennakoitavaa taloudenpitoa, jossa velkaantumisen vaarat otetaan tosissaan huomioon.

Tämän tutkimuksen painopiste on taloudellisen kestävän kehityksen alueella, kuntien lainarahoituksesta aiheutuvissa korkokuluissa. Tutkimus on pääosiltaan oikeusdogmaattinen eli lainopillinen ja toissijaisesti oikeushistoriallinen. Tutkimustehtävänäni on kunnallisen itsehallinnon taloudellisen ulottuvuuden tarkastelu kestävän kehityksen näkökulmasta. Aihepiiriä arvioidaan seuraavien kysymysten avulla: Millä tavoin lainsäädäntö pitää sisällään taloudellisen kestävän kehityksen ja kuinka taloudellisen kestävän kehityksen velvoitteet tulisi tulkita suhteessa kuntien toimintaan ja itsehallintoon? Miten korkosuojaus soveltuu osaksi talouden kestävää kehitystä oikeudellisessa mielessä? Onko voimassaoleva oikeusjärjestys kattavaa ja millä tavalla voimassaolevaa oikeusjärjestystä mahdollisesti tulisi kehittää mahdollisten epäkohtien, uhkien tai haasteiden varalta?

Kuntien taloustilanteessa on tapahtunut runsaasti muutoksia viimeisten vuosikymmenten aikana. 1990-luvun taitteen lama järkytti kuntatalouden perustuksia ja vuoden 2008 aikana alkanut viimeisin talouden poikkeuksellisen voimakas maailmanlaajuinen taantuma heijastuu myös suomalaisiin kuntiin. Pelkästään verotulojen raju supistuminen tulee aiheuttamaan monissa kunnissa merkittävän budjettivajeen. Kuntien lainanotto on lisääntynyt rajusti ja lainakanta saattaa lähivuosina nousta jopa kymmenen miljardin euron rajan yli. Tästä johtuen myös kuntien korkokustannukset ovat jatkuvassa kasvussa aiheuttaen huomattavan kustannuserän kuntatalouteen.

Kunnilla on nykyisin vapaus tehdä lainarahoitusta koskevat päätökset itsenäisesti ilman valtion viranomaiselle alistamista. Myös lainan muotoseikat ovat kunnan itsensä ratkaistavissa. Matalalla pysytellyt yleinen korkotaso houkuttelee tällä hetkellä markkinakorkoihin sidottujen lainojen ottamiseen, mutta mikäli korkotaso nousee tulevaisuudessa, saattaa monessa kunnassa tulla eteen uusi taloudellinen ongelma korkokustannusten noustua merkittävässä määrin. Lainojen korkosuojauksen avulla kunnilla on mahdollisuus välttää tai lieventää edellä mainitun kaltaisia riskejä. Korkosuojaus antaa toisaalta turvaa markkinoiden nopeilta heilahteluilta, mutta toisaalta myös lainan suojaamisesta aiheutuu kustannuksia.

Kunnallisen itsehallinnon keskeisenä perussisältönä voidaan pitää talousautonomiaa, joka on taattu perustuslaissa. Taloudellinen itsehallinto luo kunnille sekä oikeuksia että velvoitteita. Kunnilla on verotusoikeus, talouden suunnitteluvastuu sekä velvollisuus huolehtia talouden tasapainosta myös kalenterivuotta pidemmällä aikajaksolla. Monissa kunnissa kasvaa paine sekä veroäyrin nostoon että velkamäärän kasvattamiseen. Varsinkin niissä kunnissa, joissa velkaa on jo ennestään tehty runsaasti tilanne saattaa muodostua hyvin ongelmalliseksi. Edellisen laman aikana maassamme oli kuntia, joiden taloudellinen ahdinko meni siihen pisteeseen, että valtiovalta joutui puuttumaan kuntien asemaan poikkeuksellisen voimakkaasti, lainsäätäjän roolissa.

SISÄLLYS

LÄHTEET ..... **VII**
Kirjallisuus VII
Verkkolähteet ja artikkelit X
Lainsäädäntö ja lainvalmistelutyöt XI
Lyhenteet XIII
1 JOHDANTO **1**
1.1 Tutkimusaiheen esittely 1
1.1.1 Kestävän kehityksen lähtökohdat 1
1.1.2 Kunnat ja kestävä kehitys 3
1.1.3 Kunnat ja taloudellinen taantuma 4
1.2 Tutkimustehtävät ja tutkimusmenetelmät 5
1.2.1 Tutkimustehtävien asettaminen 5
1.2.2 Tutkimusmenetelmät ja niiden käyttö 7
1.3 Keskeiset käsitteet 8
1.3.1 Korkosuojaukseen liittyvät käsitteet 8
1.3.2 Taloudelliseen itsehallintoon liittyvät käsitteet 10
1.3.3 Kestävään kehitykseen liittyvät käsitteet 11
2 KORKOSUOJAUS JA LAINARAHOITUS OSANA KUNTIEN TALOUTTA **13**
2.1 Korkosuojauksen ominaispiirteet 13
2.1.1 Korkosuojaus ja talouden riskit 13
2.1.2 Korkosuojaus ja taloudellinen suunnittelu 16
2.2 Kuntien lainarahoituksen erityispiirteitä 18
2.2.1 Kuntien lainanrahoituksen historiaa 18
2.2.2 Kriisikuntalaki 20
2.2.3 Kuntien takauskeskus 22
2.2.4 Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 24
3 TALOUDELLISEN ITSEHALLINNON OIKEUDELLISET LÄHTÖKOHDAT **29**
3.1 Kuntien taloudellisen itsehallinnon historia 29
3.1.1 Paikallinen itsehallinto ennen nykyistä kuntajärjestelmää 29
3.1.2 Nykyisen kuntajärjestelmän synty 31
3.1.3 Itsenäisen Suomen kunnat ja talouden itsehallinto 32

3.2 Kuntien perustuslaillinen asema 34
3.2.1 Perustuslaki ja kunnat 34
3.2.2 Kunnan asukkaiden taloudellinen itsehallinto 37
3.2.3 Kuntien taloudelliset oikeudet ja velvollisuudet 39
3.3 Kunnat ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 41
3.3.1 Paikallisen itsehallinnon lähtökohdat ja laajuus 41
3.3.2 Paikallisviranomaisten taloudelliset voimavarat 42
3.3.3 Paikallisen itsehallinnon sisältö ja laajuus 44
3.4 Suomen EU-jäsenyyden vaikutukset kuntatalouteen 45
3.4.1 Eurooppalaisen talouspolitiikan taustaa 45
3.4.2 EU ja kunnallistalous 47
4 KUNTALAKI JA TALOUDELLINEN ITSEHALLINTO 50
4.1 Kuntalaki itsehallinnon peruslakina 50
4.1.1 Nykyisen kuntalain tausta 50
4.1.2 Kunnan suhde valtioon ja asukkaisiin 51
4.2 Kuntalaki ja kestävä kehitys 53
4.2.1 Kestävän kehityksen velvoitteet kuntalaissa 53
4.2.2 Kunnallistalous tasapainotaloutena 55
5. KESTÄVÄ KEHITYS OIKEUDELLISESTA NÄKÖKULMASTA 61
5.1 Kestävä kehitys lainsäädännössä 61
5.1.1 Kestävän kehityksen oikeushistoriallinen tausta 61
5.1.2 Kestävä kehitys perusoikeutena 62
5.1.3 Kestävän kehityksen perustuslaillinen merkitys 63
5.2 Korkosuojaus osana talouden kestävää kehitystä 64
5.2.1 Ennakoitavuuden vaatimus kestävässä kehityksessä 64
5.2.2 Julkinen velka ja kestävä kehitys 65
6 JOHTOPÄÄTÖKSET 67
6.1 Kuntatalouden tulevaisuuden näkymät 67
6.1.1 Kuntien taloudellisen itsehallinnon yleiset suuntaviivat 67
6.1.2 Kuntien talouden uhkakuvat ja haasteet 68
6.2 Korkosuojaus ja kestävä kehitys 69
6.2.1 Korkosuojauksen soveltuvuus oikeusjärjestyksen kannalta 69
6.2.2 Korkosuojaukseen liittyvän sääntelyn riittävyydestä 71
6.2.3 Korkosuojauksen edut ja haitat 73

7 LIITTEET.....75

LÄHTEET

Kirjallisuus

Eerola, Risto – Mylly, Tuomas – Saarinen Päivi: EU-oikeuden perusteet. 2. painos, Jyväskylä 2000.

Hakanen, Yrjö (toim.): Kuntapamfletti. Kunta- ja palveluhankkeen kritiikkiä ja vaihtoehtoja. Helsinki 2006.

Hallipelto, Aatos – Helin, Heikki – Oulasvirta, Lasse – Ruuska, Pertti: Kunnallistalouden perusteet. Helsinki 1992.

Hannus, Arno: Kunnallislaki. Helsinki 1993.

Hannus, Arno: Kunnallisoikeuden pääpiirteet. Juva 1991.

Hannus, Arno – Hallberg, Pekka: Kunnallislaki. 6. painos, Juva 1993.

Hannus, Arno – Hallberg, Pekka: Kuntalaki. 3. painos, Porvoo 2000.

Harjula, Heikki – Prättälä Kari: Kuntalaki: tausta ja tulkinnat. 5. painos, Jyväskylä 2004.

Helin Heikki: Kunnallistalouden 1990-luvun rytmihäiriö. Helsinki 2002.

Helin Heikki: Kunnallistalouden 1990-luvun vuoristorata. Helsinki 1999.

Heuru, Kauko: Itsehallinnon aika. Vammala 2001.

Heuru, Kauko: Kunnallisen budjettioikeuden perusteet. Helsinki 1987.

Heuru, Kauko: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Saarijärvi 2002.

Heuru, Kauko: Kuntalaki käytännössä. Helsinki 2001.

Heuru, Kauko: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki 2006.

Heuru, Kauko: Uusi kuntalaki. Helsinki 1995.

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryynänen, Aimo: Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. 2001 Jyväskylä.

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryynänen, Aimo: Kunta - kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki 2008.

Hollo, Erkki J.: Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Jyväskylä 2004.

Hoppu, Esko – Hoppu, Kari: Kauppa- ja varallisuusoikeuden pääpiirteet. Porvoo 2003.

Hull, John C.: Options, Futures, and Other Derivatives, 6th Edition, 2005.

Jäntti, Timo (toim.): Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Helsinki 2001.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. Jyväskylä 2003.

Kalima, Kai: Kunnan talous. Jyväskylä 1988.

Karila, Alpo: Kuntien talouden ohjaus ja sen muutos. Helsinki 1998.

Kunnalliskomitean mietintö 1993:33. Helsinki 1993.

Kuntarakenteita etsimässä. Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja -mahdollisuuksista. Tampere 2006.

Majoinen, Kaija: Mahdollistava valtuusto. Helsinki 1995.

Mannio, Lauri: Korko vero-oikeudessa. Helsinki 1997.

Myllymäki, Arvo: Finanssihallinto-oikeus. Juva 2007.

Myllymäki, Arvo: Julkistalouden valvonta. Helsinki 1994.

Myllymäki, Arvo: Kuntien kujanjuoksu. Vammala 2002.

Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki 2001.

Mäenpää, Olli: Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki 2002.

Mäenpää, Olli: Kuntien itsehallinto EU-Suomessa. Vammala 1997.

Määttä, Kalle: Oikeustaloustieteen perusteet. Helsinki 2006.

Niemivuo, Matti: Valtio ja kunnallinen itsehallinto. Helsinki 1991.

Perustuslaki 2000. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 8/1995.

Perustuslakiuudistus 2000. Helsinki 2000.

Ryynänen, Aimo: Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa. Helsinki 1991.

Ryynänen, Aimo: Kuntayhteisön johtaminen. Vammala 2001.

Ryynänen, Aimo: Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämisvaihtoehdot. Helsinki 2004.

Ryynänen, Aimo: Muuttuva kunnallisoikeus. Tampere 1999.

Ryynänen, Aimo: Uuteen kunnallislakiin – kuntien Suomeen. Tampere 1992.

Ryynänen, Aimo – Lehkonen, Raimo – Mennola, Erkki: Kunnallisoikeus. 2. painos, Helsinki 1995.

Sallinen, Sini: Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampere 2007.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Helsinki 2000.

Sahrman, Keijo (toim.) – Kirvelä, Torsti (toim.): Kunnat ja Euroopan unioni. EU-jäsenyyden vaikutukset paikallis- ja aluehallintoon. Helsinki 1994.

Saraviita, Ilkka: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Jyväskylä 2005.

Schwarze, Jürgen – Laakso, Seppo – Kuuttiniemi, Kirsi: Eurooppalaisen hallinto-oikeuden keskeiset periaatteet. 1999 Helsinki.

Solakivi, Maria – Virén, Matti: Kuntien henkilöstö, tehokkuus ja kuntakoko. Vammala 2006.

Sopimus Euroopan perustuslaista. Ulkoasianministeriö / Eurooppa-tiedotus. Helsinki 2005.

Wikström, Kauko: Oikeus ja talous. Helsinki 1994.

Verkkolähteet ja artikkelit

Euroopan keskuspankki (www.ecb.int)
http://www.ecb.int/ecb/history/emu/html/index.fi.html

Kauppalehti: (www.kauppalehti.fi)
http://www.kauppalehti.fi/5/i/etusivu/

Kuntalehti: (Artikkelit)
(KL 1/1993): *”Voutilainen väläyttää rajoja kuntien velanotolle”*
(KL 2/1993): ”Kommentti” (vastaus Voutilaisen kirjoitukseen, KL 1/1993)
(KL 5/1993):*”Selvitysmiesraportti”*
(KL 22/1993): *”Karkkilassa rakennetaan selviytymisohjelmaa”*

Kuntatiedon keskus (www.kunnat.net)
http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;356;1987

Kuntien takauskeskus (www.kuntientakauskeskus.fi)

http://www.kuntientakauskeskus.fi/index.htm

Tilastokeskus: (www.stat.fi)
http://www.stat.fi/til/kttp/2007/kttp_2007_2008-02-06_tie_001_fi.html
http://www.stat.fi/til/ktal/2008/ktal_2008_2008-02-28_tie_001_fi.html

Valtion säädöstietopankki (www.finlex.fi)
http://www.finlex.fi/fi/

Valtion ympäristöhallinto (www.ymparisto.fi)
http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=22119&lan=fi

Lainsäädäntö ja lainvalmistelutyöt

Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamisesta (HaVM 7/1994)

Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta (HaVM 31/2006)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamisesta (HE 84/1994)

Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi (HE 192/1994)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 8/2006)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta (HE 155/2006)

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993)

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998)

Korkolaki (633/1982)

Kunnallislaki 1948 (642/1948)

Kunnallislaki 1976 (953/1976)

Kuntajakolaki (1196/1997)

Kuntalaki (365/1995)

Laki kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä (658/1994)

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007)

Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista. (200/2005)

Perustuslakivaliokunnan lausunto h*allituksen esityksestä Eduskunnalle laeiksi Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta ja ulkoilulain 2 §:n muuttamisesta* (PeVL 42/1996)

Perustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (PeVL 10/1998)

Perustuslakivaliokunnan mietintö h*allituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi* (PeVM 10/1998)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Valtiovarainvaliokunnan lausunto h*allituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta* (VaVL 39/2006)

Varainsiirtoverolaki (931/1996)

Lyhenteet

1948KunL = Vuoden 1948 kunnallislaki (642/1948)

1976KunL = Vuoden 1976 kunnallislaki (953/1976)

A = Asetus

ecu = European currency unit (Euroopan rahayksikkö)

EMU = Economic and Monetary Union (talous- ja rahaliitto)

ERM = Exchange Rate Mechanism (Euroopan valuuttamekanismi)

ETY = Euroopan talousyhteisö

EU = Euroopan unioni

EY = Euroopan yhteisö, Euroopan yhteisöt

HaVL = Hallintovaliokunnan lausunto

HaVM = Hallintovaliokunnan mietintö

HE = Hallituksen esitys

HM= Suomen Hallitusmuoto (94/1919)

KHO = korkein hallinto-oikeus

KKO = korkein oikeus

KL = Kuntalehti

KM = komitean mietintö

KuntaL = Kuntalaki. (365/1995)

L = Laki

LA= Lakialoite

PeL = Suomen perustuslaki. (731/1999)

PeVL = perustuslakivaliokunnan lausunto

PeVM = perustuslakivaliokunnan mietintö

Sop = Sopimus

SopS = Sopimussarja

VaVL = Valtionvarainvaliokunnan lausunto

VaVM = Valtionvarainvaliokunnan mietintö

VN = Valtioneuvosto

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimusaiheen esittely

1.1.1 Kestävän kehityksen lähtökohdat

Kestävän kehityksen ideologian tuomat haasteet ovat olleet pinnalla jo yli kaksikymmentä vuotta. Tässä ajassa globaalista näkökulmasta on siirrytty kohti paikallisuutta, samoin valtiotasolta alue- ja paikallistasoille ja sitä kautta yksittäisiin kansalaisiin asti. Eräänlaisena lähtölaukauksena kestävälle kehitykselle voidaan pitää vuonna 1983 perustettua YK:n alaista johtamaa ympäristön ja kehityksen maailmankomissiota, jonka johtoon valittiin Norjan entinen pääministerin Gro Harlem Brundtland. Kyseinen komissio sai työnsä valmiiksi vuonna 1987, jolloin se julkaisi raportin *"Our Common Future"*.[1] Tässä raportissa ympäristön suojelua, taloudellista kasvua ja kehitysyhteistyötä tarkasteltiin yhdessä. Kestävän kehityksen käsite oli jo aiemmin ollut käytössä, mutta edellä mainittu raportti konkretisoi termin sisältöä ja kokonaiskuvaa ensimmäisen kerran viralliseen asuun.[2]

Suomen kestävän kehityksen toimikunta toimi professori Pentti Malaskan johtamana työryhmänä vuosina 1994 -1995 laatien kestävälle kehitykselle seuraavan määritelmän: *"Kestävä kehitys on jatkuvaa, ohjattua yhteiskunnallista muutosta eri aluetasoilla, jonka päämääränä turvata nykyisille ja tuleville sukupolville hyvät elämisen mahdollisuudet. Keskeistä on kolme ulottuvuutta, ympäristötaloudellinen, yhteiskunnallinen ja kulttuurinen, jossa talous on alistettu ekologiselle kestävyydelle."*[3] Kestävä kehitys voidaan täten jakaa hieman näkökulmasta riippuen kolmeen tai neljään pääalueeseen*; ekologiseen, sosiaalis-kulttuuriseen sekä taloudelliseen* kestävään kehitykseen.[4]

Perusajatuksena on, että ekologiselle kestävälle kehitykselle luodaan edellytykset sosiaalisen ja taloudellisin kestävän kehityksen avulla. Kysymys ei ole näin ollen pelkästään ympäristöstä, vaan ylipäänsä maapallon väestön tulevaisuudesta ja sen hyvinvoinnin turvaamisesta

---

[1] Raportti on suomennettu nimellä *"Ympäristön ja kehityksen maailmankomissio; Yhteinen tulevaisuutemme"* 1988.
[2] Mm. Hollo, s. 79.
[3] http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=22119&lan=fi.
[4] Monissa määritelmissä sosiaalinen ja kulttuurillinen kestävä kehitys nähdään yhtenäisenä osa-alueena. Tässä tutkimuksessa käytän määritelmää, jossa sosiaalinen ja kulttuurillinen kestävä kehitys nähdään yhtenä kokonaisuutena, sosiaalisena kestävänä kehityksenä.

kokonaisvaltaisesti.[5] Painopiste on kuitenkin ollut ekologisen kestävän kehityksen ylläpitämisessä muiden osa-alueiden toimiessa eräänlaisina tukirakenteina. Ne ongelmat, jotka ovat ihmisen toiminnan seurauksina syntyneet ja ilmenevät ympäristössä, pyritään poistamaan tai korjaamaan toimintamallien muuttamisen ja ajattelutapojen uudistamisen kautta tavoitteena saavuttaa ekologisesti parempi ja kestävämpi lopputulos.

Vuosien kuluessa kestävän kehityksen painopiste on siirtynyt voimakkaan ekologisesta näkökulmasta kulttuurillis-sosiaaliseen ja taloudelliseen suuntaan, vaikkakin edelleen ympäristökysymykset ovat kaikkein tunnistettavin piirre kestävän kehityksen ajattelussa ja käytännön toiminnassa. Tämä suuntaus näkyy myös kestävää kehitystä koskevassa lainsäädännössä; ympäristöoikeus on oikeudenalana varsin nuori, mutta silti sen kehitys on ollut viimeisten vuosikymmenten aikana nopeaa.[6] Kestävän kehityksen periaatteesta on vuosien saatossa muotoutunutkin eräs kaikkein keskeisimmistä ympäristöoikeudellisen ajattelun periaatteista.[7] Joissakin lakipykälissä on joko suora maininta tai pykälästä on johdettavissa kestävän kehityksen ajatus.[8] Sen sijaan kestävän kehityksen muiden osa-alueiden lainsäädännöllinen kehityskaari on ollut huomattavasti hitaampaa ja monin paikoin tätä puolta asiasta voisi luonnehtia jopa pysähtyneeksi. Tosin moniin muihin ympäristöllisiin ohjausperiaatteisiin verrattuna kestävän kehityksen periaate eroaa selvästi siinä, että sillä on sekä vahva kulttuurillis-sosiaalinen että taloudellinen ulottuvuus. Tämän vuoksi ympäristö-ekologinen ulottuvuus ei ole läheskään aina ensisijainen tarkastelukohde.[9]

Taloudellinen näkökulma on kestävän kehityksen kannalta erityisen haasteellinen, sillä ympäristökysymykset ja ekologinen kestävä kehitys ovat usein nousseet esille monessa kohtaa vahvojen taloudellisten intressien vastapainoksi, eräänlaiseksi kritiikiksi länsimaiselle talouskulttuurille ja maksimaalisen taloudellisen voiton tavoittelulle. Läntisen talouskulttuurin on nähty sivuuttavan monilta osin tehotalouden vastuukysymyksen luonnolle koituvista haitoista. Kysymys siitä, voidaanko kestävä kehitys ja taloudellinen kasvu ylipäänsä sovittaa yhteen, on

[5] Hollo, s. 79.
[6] Mm. Mäkinen, s. 206.
[7] Esim. Mäkinen, s. 22.
[8] Esim. Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005), jonka 1 §:ssä kuuluu seuraavasti: ”Tämän lain tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja huomioon ottamista viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä, parantaa yleisön tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia sekä edistää *kestävää kehitystä*.”
[9] Hollo, s. 79.

itsessään haasteellinen.[10] Taloudellinen kasvu jakaantuu tasaisesti harvoin, sillä esimerkiksi suhdannevaihtelut ja maakohtaiset erot saavat aikaan rajujakin eroja vuosittaisessa kasvutahdissa.

Lähtökohtaisesti voidaan todeta, että kestävässä kehityksessä kysymys on ympäristöarvojen kasvavasta huomioon ottamisesta, jossa taloudellinen kestävä kehitys toimii yhtenä keskeisenä osatekijänä. Samaan hengenvetoon on kuitenkin syytä todeta, että jokainen kestävän kehityksen osa-alue on niin vahvasti sidoksissa toisiinsa, ettei ole edes tarkoituksenmukaista pyrkiä tarkastelemaan asioita ainoastaan yhdestä näkökulmasta.[11]

1.1.2 Kunnat ja kestävä kehitys

Eurooppalaisella tasolla kuntien kestävän kehityksen työtä koordinoi Euroopan kaupunkien kestävän kehityksen kampanja. Kampanja kokoaa lukuisan joukon paikallisen tason eurooppalaisia verkostoja ja kuntia. Sen työ perustuu Aalborgin sopimukseen ja Aalborgin sitoumuksiin. Myös Suomen Kuntaliitto on linjannut kuntien kestävän kehityksen työtä omassa kestävän kehityksen toimintaohjelmassaan.[12] Aalborgin sopimuksessa todetaan muun muassa seuraavasti: ”*Me (kunnat) ymmärrämme, että kestävän kehityksen idea auttaa meitä rakentamaan elintason perustan luonnon kestokyvylle. Tavoitteenamme on saavuttaa sosiaalinen oikeudenmukaisuus, kestävä taloudellinen perusta ja ekologinen kestävyys. Sosiaalinen kestävyys edellyttää ilman muuta kestävää ja tasa-arvoista taloutta. Nämä taas edellyttävät ympäristön kestävää kehitystä.”* Aalborgin sopimuksen ja sitoumusten voidaan katsoa yleisellä tasolla antavan varsin hyvät perusedellytykset paikallisen kestävän kehityksen ideointiin, kehittämiseen ja saavuttamiseen.

Viime vuosina useat kunnat ovat kehitelleet Aalborgin sopimuksen pohjalta taloudellisen kestävän kehityksen strategioita ja toimintamalleja *(Agenda 21-ohjelma),*[13] joiden avulla toimia ja ohjata talousarvion tekemistä, hankintoja ja muuta kunnan taloussuunnittelua. Agenda 21-ohjelmaa voidaan sinällään pitää hyvänä työkaluna kunnan suunnittelussa, päätöksenteossa ja päivittäisessä toiminnassa, mikäli siihen on sitouduttu kokonaisvaltaisesti kaikilla hallinnonaloilla ja -tasoilla. Kunnat ovat tehneet ohjelmansa vapaaehtoisesti, mikä on osoitus kuntien halusta panostaa

[10] Tästä Heuru (2001), s. 53 ja Ilkka Niiniluoto kirjassa ”Hyvinvointivaltio ristiaallokossa”, s. 104 - 105.
[11] Tätä korostaa mm. Kuntaliiton kestävän kehityksen toimintaohjelma, s. 1.
[12] http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;356;1987.
[13] Lisää tietoa AGENDA21-ohjelmista saa esimerkiksi useimpien kuntien kotisivuilta.

kestävään kehitykseen myös lainsäädännön minimivaatimuksia enemmän. Etenkin pienissä kunnissa resurssit kestävän kehityksen ohjelmien laatimiseen ovat kuitenkin suhteellisen heikot.[14]

Kuntatasolla Suomessa taloudellisen kestävän kehityksen haasteita on siis runsaasti tarjolla, mutta tutkimuksessani pyrin keskittymään ensisijaisesti korkosuojaukseen ja sen merkitykseen taloudellisen kestävän kehityksen välineenä. Kuntien talouden hoito on jatkuva haaste; lakisääteiset perustehtävät ja yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät tulisi hoitaa moitteitta, uusia investointeja ja projekteja olisi toimeenpantava yritysten, kuntalaisten ja kunnan itsensä elinvoimaisuuden, hyvinvoinnin ja kilpailukyvyn turvaamiseksi. Samalla olisi kyettävä huolehtimaan tasapainoisesti kunnan rahoituksen perusteista, tuloista ja menoista myös talousarviovuotta pidemmällä aikajaksolla.

1.1.3 Kunnat ja taloudellinen taantuma

Vuoden 2008 aikana alkanut talouden poikkeuksellisen voimakas maailmanlaajuinen taloustaantuma heijastuu myös suomalaiseen kuntakenttään ja kuntatalouteen. Alkuvuoden 2009 aikana useilta eri tahoilta tulleiden raporttien, arvioiden ja tutkimusten mukaan kuntatalous on kovien haasteiden edessä. Pelkästään verotulojen raju supistuminen aiheuttaa monissa kunnissa merkittävän budjettivajeen. Myös kuntien lainanotto on lisääntynyt rajusti ja lainakanta saattaa saavuttaa lähivuosina jopa kymmenen miljardin euron rajan. Myös paine veroäyrin nostoon on suuressa osaa kunnista ilmeinen. Erityistä huolta aiheuttaa kysymys siitä, kykenevätkö kunnat dramaattisesti muuttuneessa taloustilanteessa suoriutumaan lakisääteisistä tehtävistään kunnialla vai joutuuko maan hallitus ja lainsäätäjä mahdollisesti ryhtymään järeämpiin toimenpiteisiin asian johdosta.

Kunnat tarvitsevat joka tapauksessa uusia keinoja selviytyäkseen taantuman kourista. Taloudellinen tilanne on johtanut siihen, että monissa kunnissa tarve lainanottoon on ilmeinen. Suomessa täysin velaton kunta on harvinaisuus, mutta ei mahdottomuus. Niissä kunnissa, joissa velkaa on tehty runsaasti jo ennen talouden alamäkeä, tilanne saattaa muodostua erityisen ongelmalliseksi. Edellisen laman aikana maassamme oli kuntia, joiden taloudellinen ahdinko meni siihen pisteeseen, että valtiovalta joutui puuttumaan kuntien asemaan poikkeuksellisen voimakkaasti, lainsäätäjän roolissa.

[14] http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=192225&lan=fi&clan=fi.

Taloudellisen taantuman synkistä näkymistä huolimatta tilanteessa voi nähdä jotain positiivistakin. Esimerkiksi matalana pysytellyt korkotaso antaa hieman pelivaraa taloudelle. Kunnissa tilanne olisi syytä huomioida lainanoton yhteydessä. Korkosuojauksen edut tulevat esiin juuri matalien korkojen aikana; suojaamalla nyt lainat lainanottaja saa todennäköisimmin parhaan taloudellisen hyödyn. Korkojen alkaessa uudelleen nousta suojauksen hyöty valuu suojauskustannusten myötä usein hukkaan. Toisaalta korkotason muutosten ennustaminen on jokseenkin mahdotonta. Alaspäin korkotaso ei enää kuitenkaan voi juuri mennä, joten loogisin vaihtoehto lienee se, että korot nousevat jossakin vaiheessa nykyisestä tasostaan.

1.2 Tutkimustehtävät ja tutkimusmenetelmät

1.2.1 Tutkimustehtävien asettaminen

Aiheena taloudellinen kestävä kehitys on juuri tällä hetkellä erityisen ajankohtainen, sillä kansainvälinen talouskriisi ja sen keskellä omaa painiaan käyvä suomalainen kuntatalous tarvitsevat uusia keinoja ja näkökulmia taloudellisten asetelmien vaikeutuessa. Jo pelkästään verotulojen väheneminen aiheuttaa valitettavan monessa kunnassa sekä virkamiehille, kunnanhallitukselle että kunnanvaltuustolle aivan riittävästi päänvaivaa talouden tasapainottamista koskevien toimenpiteiden ja monesti kipeiksi muodostuvien päätösten tekemisen suhteen. Esimerkiksi yhteisöverotulokertymän radikaali pienentyminen aiheuttaa vuonna 2009 kunnille useiden satojen miljoonien eurojen loven tulopuolelle.[15] Kun tähän lisätään vielä kuntien noin viiden prosentin menojen kasvu, saadaan aikaiseksi kuntatalouden kannalta erityisen vaikea yhtälö.

Tutkimukseni tavoite on määritellä oikeudellisesta näkökulmasta kunnan taloudellisen kestävän kehityksen suhdetta kunnalliseen itsehallintoon. Tarkastelen asioita kunnan näkökulmasta. Tutkimukseni kannalta eräs tärkeimmistä osa-alueista on kestävän kehityksen taloudellisten lähtökohtien ja vaikutusten tarkasteleminen sekä arviointi vallitsevan oikeusjärjestyksen mukaan. Keskeisenä tavoitteena on käsitellä kuntien taloudellisen kestävän kehityksen asemaa yksittäisen keinon, tässä tapauksessa korkosuojauksen avulla. Tutkimuksen tarkoituksena on nostaa esille erityisesti kestävän kehityksen taloudellinen osa-alue, joka on suomalaisissa tutkimuksissa tutkittu hyvin vähän ja kunnallisoikeudellisesta näkökulmasta tuskin lainkaan.

[15] Yhteisöverotulojen voimakas lasku vaikuttaa huomattavasti myös ”vahvoina” pidettyjen kaupunkiseutujen talouteen.

Tutkimustehtävänäni on kunnallisen itsehallinnon taloudellisen ulottuvuuden tarkastelu kestävän kehityksen näkökulmasta. Aihepiiriä arvioidaan seuraavien kysymysten avulla:

a) Millä tavoin lainsäädäntö pitää sisällään taloudellisen kestävän kehityksen ja kuinka taloudellisen kestävän kehityksen velvoitteet tulisi tulkita suhteessa kuntien toimintaan ja itsehallintoon?

b) Miten korkosuojaus soveltuu osaksi talouden kestävää kehitystä oikeudellisessa mielessä?

c) Onko voimassaoleva oikeusjärjestys kattavaa? Millä tavalla voimassaolevaa oikeusjärjestystä mahdollisesti tulisi kehittää mahdollisten epäkohtien, uhkien tai haasteiden varalta?

Esitän hypoteettisen väittämän, että kuntalain yleiset suuntaviivat antavat tukea korkosuojauksen käytölle taloudellisen kestävän kehityksen saavuttamiseksi. KuntaL 1.3 §:n mukaisesti kunnilla on velvollisuus pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. Korkosuojauksesta ei ole esimerkiksi kuntalaissa minkäänlaista mainintaa.[16] Lähtökohtaisena arvionani on, että korkosuojaukseen liittyvät seikat eivät ole kovin tarkkaan säännelty aihepiiri nykyisen oikeusjärjestyksen piirissä, vaan oikeusnormit ovat asian suhteen aukollisia, kenties jopa puutteellisia. Tutkimukseni aihepiiriin luontevasti liittyviä oikeustapauksia tai oikeuden ratkaisuja en ole myöskään löytänyt.

Kunnallisoikeuden näkökulmasta kunnallinen itsehallinto ja sen mahdollisimman aito toteutuminen on eräässä mielessä tutkimukseni kaikkein tärkein tutkimuskohde. Kuntien talouteen liittyvät asiat ovat olleet kunnallisoikeudellisen tutkimuksen mielenkiinnon kohteena varsin harvoin. Esimerkiksi *Kai Kaliman* kunnallisoikeudellinen tutkimus *Kunnan talous* on jo vuodelta 1988. Kuitenkin kuntien talouden kunnallisoikeudellisen tutkimuksen tarve on jatkuvaa lainsäädännön uusiutuessa ja kuntatalouden tilanteiden vaihdellessa. Tämä luo osaltaan haastavat lähtökohdat tutkimukselleni, sillä aiempaa aihepiiriäni sivuavaa tutkimustietoa on varsin vähän.

Kunnallistalouden oikeudelliselle tutkimukselle näyttäisi kuitenkin lähtökohtaisesti olevan tilausta. Syitä tähän on nähdäkseni monia, kuten kansainvälistyminen ja Euroopan unionin jäsenyyden vaikutus kuntien asemaan, kunnallisen itsehallinnon aseman muutokset sekä viimeisempänä dramaattisesti muuttunut taloudellinen tilanne. Myös taloudellisen autonomian korvaamaton

[16] Itse asiassa sanaa `korkosuojaus` ei ilmeisesti löydy suomalaisesta lakitekstistä lainkaan. Esimerkiksi www.finlex.fi-sivuston haku ei korkosuojausta tunnista.

merkitys kunnalliselle itsehallinnolle tulisi olla jo itsessään riittävä syy kuntatalouden oikeudellisen tutkimuksen esiinmarssille.

Tutkimuksessani pyrin siis keskittymään ensisijaisesti kestävän kehityksen taloudellisen osa-alueen tarkasteluun. Tässä näkökulmassa korostuvat etenkin omistamiseen, rahoitukseen ja investointeihin liittyvät seikat. Taloudellisen kestävän kehityksen pohjana on pidetty tasaista taloudellista kasvua, joka ei perustu liialliseen velkaantumiseen tai varantojen hävittämiseen. Sen voidaan katsoa myös olevan edellytyksenä ekologiselle ja sosiaaliselle kestävälle kehitykselle sekä yhteiskunnan vakaalle toiminnalle. Toisaalta taloudellista kestävää kehitystä käsitteenä kritisoidaan juuri siksi, että sen nähdään kannustavan jatkuvaan taloudelliseen kasvuun. Tämän kritiikin mukaan jatkuva taloudellisen kasvun vaatimus kääntyy itse itseään vastaan, sillä kasvun varaa ei ole loputtomiin.

Tästä näkökulmasta katsoen eräs keskeisimmistä kuntien talouteen vaikuttavista uhkatekijöistä ovat pitkäaikaisiin lainoihin ja takausvastuisiin liittyvät korkoriskit, joita kunnilla on nähdäkseni mahdollisuus kaventaa joko sitomalla lainansa kiinteisiin korkoihin tai korkosuojauksia käyttäen. Korkosuojauksen voidaan luonnehtia olevan tästä näkökulmasta katsottuna eräänlainen vakuutus, jolla lainanottajan kannalta epäsuotuisaa korkokehitystä pyritään kontrolloimaan turvaamalla korkomenojen maltillinen kehitys suojaustoimenpiteiden avulla.

1.2.2 Tutkimusmenetelmät ja niiden käyttö

Tutkimukseni on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen ja osittain oikeushistoriallinen. Tutkimus on ensisijaiselta lähestymistavaltaan oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Tavoitteena on voimassa olevan oikeuden tulkinta sekä systematisointi. Erityistarkastelussa ovat taloudelliseen kestävään kehitykseen ja kunnalliseen itsehallintoon liittyvät seikat. Tämän lisäksi pyrin arvioimaan taloudellisen kestävän kehityksen ja korkosuojauksen suhdetta ja mahdollista yhteensopivuutta oikeudellisesta näkökulmasta. Tutkimukseni on siis eräänlainen yhdistelmä oikeudellista ja taloudellista lähestymistapaa. Vaikka lähtökohtana on kunnallisoikeudellinen tutkimus, voisi kenties puhua ”talousoikeudellisesta tutkimuksesta”.

Tutkimukseni oikeushistoriallinen osuus koostuu kunnallisen itsehallinnon ja kestävän kehityksen aiemmista vaiheista. Tämä antaa lähtökohtaisesti mahdollisuuden arvioida nykypäivän tilannetta ja on mielestäni perusteltua ottaa osaksi tutkimustani. Monet tutkimukseni kannalta oleelliset seikat ovat muuttuneet vuosien mittaan siinä määrin, että asioiden taustoittaminen ja valottaminen

aiemman lainsäädännön kautta on nähdäkseni tarpeellista. Myös aiemmat talouden taantumat luovat näkökulmaa vallitsevaan tilanteeseen.

Rajaan tarkasteluni ensisijaisesti voimassa olevaan ja keskeiseen oikeusnormistoon; *Suomen perustuslakiin* (731/1999), *kuntalakiin* (365/1995), *Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan* (SopS 66/1991). Nämä säädökset sisältävät tärkeimmät periaatteet ja suuntaviivat tutkimukseni kannalta muodostaen tutkimukselleni rungon. Lisäksi tulen toki sivuamaan muitakin tutkimukseni kannalta oleellisia lakeja ja asetuksia. Tällaisia tulevat olemaan ainakin *laki kuntien takauskeskuksesta* (487/1996), *laki kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä* (658/1994), *laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta* (169/2007) sekä *korkolaki* (633/1982). Näiden lakien esille nostaminen on mielestäni perusteltua siksi, että näillä lakipykälillä on lainsäätäjän toimesta luotu eräänlaista turvaverkkoa lähihistoriassa kuntien taloudellisen liikkumavaran uhkaavan kaventumisen johdosta tai käytännössä sen jopa loputtua kokonaan. Tämän lisäksi tutkimukseni edetessä noussee matkan varrella esille muitakin lainkohtia ja -pykäliä, joiden tutkimista ja analysointia voidaan pitää oleellisina ja tutkimukselleni välttämättöminä.

Luvussa 2 käsittelen korkosuojausta osana kunnan lainarahoitusta ja taloutta ylipäätään sekä tarkastellaan aihepiiriin liittyviä menneiden vuosien tapahtumia ja lainsäädännön kehitystä. Luku 3 puolestaan johdattaa syvemmälle kunnalliseen itsehallintoon ja taloudenhoitoon sisältäen lyhyen katsauksen kunnallisen itsehallinnon historiaan. Samassa luvussa käyn läpi kansainvälisen kehityksen mukanaan tuomia vaikutuksia. Tämän jälkeen siirrytään lukuun 4, jossa tarkastellaan kestävän kehityksen kuntasektorille mukanaan tuomia oikeudellisia haasteita ja velvoitteita erityisesti kuntalain kautta. Luku 5 on taloudellisen kestävän kehityksen tarkastelua ja tutkimukseni lopuksi luvussa 6 esitän johtopäätökset ja esittelen lyhyesti tutkimustulokset.

1.3 Keskeiset käsitteet

1.3.1 Korkosuojaukseen liittyvät käsitteet

Ensimmäisenä on syytä määritellä se, mitä *korko* on. Korko voidaan määritellä monin tavoin, mutta yksinkertaisimmillaan voidaan puhua korosta *rahan hintana*. Toisin sanoen koron voidaan sanoa olevan lainanantajalle maksettava (rahallinen) korvaus siltä ajalta, jolloin lainattu raha ei ole

lainaajan itsensä käytettävissä.[17] Hieman näkökulmaa muuttaen korko voidaan määritellä myös *pääoman tuotoksi*. Tästä näkökulmasta katsottuna lainanantaja saa korvauksena lainaamalleen pääomalle tuottoa eli hänelle maksetaan takaisin suurempi summa kuin mitä alkuperäinen pääoma oli.

Koron suuruus tai määrä voi olla joko *kiinteä*, jolloin siihen sisältyvän riskin voidaan katsoa olevan tiedossa ja helposti kenen tahansa laskettavissa. Kiinteällä korolla tarkoitetaan lainanantajan noteeraama, yleensä useamman vuoden mittaista *korkoperiodia* eli korkojaksoa, jonka ajan korkoprosentti pysyy samana riippumatta siitä, mitä muutoksia saman aikaan yleisillä korkomarkkinoilla tapahtuu.

Toinen vaihtoehtoinen muoto on sellainen, että koron suuruus on markkinoista riippuvainen eli *markkinaehtoinen* ja siten altis varsin suurillekin vaihteluille. Tällaiset korkoratkaisut ovat riippuvaisia monista sellaisista tekijöistä, joihin lainan antaja tai lainan ottaja eivät pysty juurikaan itse vaikuttamaan aiheuttaen monenlaista epävarmuutta ja ovat siten riskeiltään suurempia kuin kiinteän koron ratkaisut. Toisaalta suotuisissa olosuhteissa markkinaehtoisen koron kustannukset saattavat jäädä kiinteää korkoa edullisemmiksi. Tuleviin korkoihin liittyvää epävarmuutta voidaan hallita *korkojohdannaisilla*. Korkojohdannaisen valintaan vaikuttaa suojattavan lainan pääoman määrä, lainan *maturiteetti* eli laina-aika ja se, miten täydellinen suoja korolle halutaan asettaa. Jos osasta suojausta ollaan valmiita luopumaan, voidaan tällä tavoin luonnollisesti myös alentaa korkokustannuksia.

Korko-optioilla voidaan suojautua tietyn tason yli tai ali meneviltä koroilta. Lisäksi korko-optioilla voidaan alentaa suojauskustannuksia asettamalla esimerkiksi korkokustannuksille minimi- tai maksimiraja.

Korkokatto on tuote, jolla voi varmistua siitä, ettei lainan viitekorko nouse yli tietyn rajan, vaikka yleinen korkotaso nousisikin huomattavan paljon. Myös viitekoron laskusta seuraava hyöty huomioidaan laskevana korkona.

Korkoswap eli koronvaihtosopimus kiinnittää korot halutuksi ajaksi ennalta sovitulle tasolle.

Korkotermiinillä eli FRA:lla suojaudutaan koronmuutoksilta tulevaisuudessa alkavalla korkokaudella.

[17] Esim. Hoppu – Hoppu, s. 180.

Strukturoitu velkakirja on lainan ja korkosuojauksen yhdistelmä. Toisin sanoen kysymys on lainasta, joka sisältää johdannaiselementtejä. Ensisijaisesti korkosuojauksia myydään vaihtuvakorkoisten lainojen suojaksi, mutta strukturoitua velkakirjaa voidaan markkinoida uusille lainoille, kun joku toinen perinteisempi suojaus korkojohdannaisilla on syystä tai toisesta poissuljettu vaihtoehto.

1.3.2 Taloudelliseen itsehallintoon liittyvät käsitteet

Kuntasektoria ja kuntien taloutta tarkasteltaessa esille nousevat kysymykset verotusoikeudesta, talousarviosta, taloussuunnitelmasta ja taloussuunnittelusta. Tämän tutkimuksen kannalta merkittävä kysymys koskee korkosuojauksen kautta lainarahoitusta ja siihen liittyviä kulurakenteellisia ratkaisuja ja ongelmia.

Talousarvio on kunnan varainhoitoa koskeva suunnitelma, jonka kunnanvaltuusto hyväksyy talousarviovuodelle ennen edellisen vuoden loppua. Kuntalain (365/1995) mukaan talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot ja siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Suomen Kuntaliiton antaman talousarviosuosituksessa talousarvio jakaantuu käyttötalous-, investointi-, tuloslaskelma- ja rahoitusosiin. Tuloslaskelma- ja rahoitusosat vastaavat rakenteeltaan kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelma- ja rahoituslaskelmakaavoja.

Vuosikate osoittaa sen tulorahoituksen, joka juoksevien menojen maksamisen jälkeen jää jäljelle käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainojen lyhennyksiin. Vuosikate on keskeinen kateluku arvioitaessa tulorahoituksen riittävyyttä. Perusoletus on, että tulorahoitus on riittävä, jos vuosikate on vähintään käyttöomaisuuden poistojen suuruinen.

Poistot kuvaavat keskimääräistä vuosittaista korvausinvestointitarvetta. Mikäli vuosikate kattaa poistot (korvausinvestoinnit), kunnan ei tarvitse velkaantua, realisoida käyttöomaisuuttaan tai pitkäaikaisia sijoituksiaan tai vähentää toimintapääomaansa pitääkseen palvelujen tuotantovälineet toimintakunnossa. Jos vuosikate jää negatiiviseksi, tulorahoitus ei ole riittänyt edes kunnan juokseviin menoihin.

Subsidiariteettiperiaate eli hallinnon toissijaisuuden periaate on kiinteä osa kunnallishallintoa. Tällä termillä tarkoitetaan sitä, että julkisen vallan päätökset tulisi tehdä mahdollisimman lähellä ihmisiä ja byrokratiassa käsitellä alhaisimmalla mahdollisella tasolla. Ylemmille hallinnontasoille tulisi

viedä käsiteltäväksi ainoastaan sellaiset päätökset, joita ei alemmilla tasoilla voida tehdä. Toinen subsidiariteettiperiaattesta tehty suomennos on läheisyysperiaate, joka kuvaa kenties paremmin kyseisen periaatteen sisältöä. Euroopan unionin tasolla subsidiariteettiperiaate koskee ensisijaisesti jäsenvaltioiden ja unionin välisiä suhteita, mutta toisella eli kansallisella tasolla periaate koskee jäsenvaltion ja kuntien välisiä suhteita.

Rahoitusperiaate liittyy keskeisenä osatekijänä kunnalliseen itsehallintoon. Tämän periaatteen mukaisesti taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, joita kunnille on annettu perustuslain tai muiden lakien kautta. Varsinkin kiristyvän taloudellisen tilanteen olosuhteissa tällä periaatteella on tärkeä merkitys kunnallistalouteen.[18] Vuonna 2008 alkanut talouden alamäki haastaa sekä valtion että kunnat etsimään uusia ja kustannustehokkaampia toimintamalleja taloudellisten uhkakuvien toteutumisen ehkäisemiseksi.

1.3.3 Kestävään kehitykseen liittyvät käsitteet

Kestävä kehitys voidaan määritellä monin tavoin, mutta yhteistä määritelmille on ajatus jatkuvuudesta ja tulevien sukupolvien huomioonottamisesta. Britanniassa esimerkiksi on otettu käyttöön määritelmä, jonka mukaan *”kestävä kehitys sisältää korkean ja vakaan taloudellisen kasvun ja työllisyyden ylläpitämisen sosiaalisen kestävän kehityksen, ympäristön tehokkaan suojelun ja luonnonvarojen turvallisen käytön.”*[19] Edellä mainitussa määritelmässä on hyvää ainakin se, että siinä pyritään ottamaan huomioon kestävän kehityksen laaja-alaisuus, ei pelkästään ekologinen puoli. Kuitenkin pidän tätä määritelmää tavoitteidensa osalta epärealistisena ja suhtaudun hieman epäileväisesti tavoitteiden saavuttamisen mahdollisuuteen, sillä osa tavoitteista on nähdäkseni keskenään ristiriitaisia.

Jo aiemmin mainitussa Brundtlandin raportissa *”Our Common Future”* muotoiltiin kestävän kehityksen tunnetuin määritelmä: *"Kestävä kehitys on kehitystä, joka tyydyttää nykyhetken väestön tarpeet vaarantamatta tulevien sukupolvien mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa."* Tämä varsin osuva määritelmä saa toimia myös tutkimukseni perusmääritelmänä taloudelliselle kestävälle kehitykselle.

[18] Esim. Harjula – Prättälä, s.74.
[19] Suomi 2025, s. 2.

Kuntia koskevan kestävän kehityksen voi määritellä esimerkiksi seuraavalla tavalla*: ”Kestävässä kehityksessä kunta turvaa nykyisille ja tuleville asukkaille hyvän elämisen mahdollisuudet. Kestävän kehityksen kunnassa taloudellinen toiminta sopeutetaan luonnon reunaehtoihin asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta korostavalla tavalla. Samalla kunta pyrkii ottamaan huomioon omien päätöstensä vaikutukset muihin kuntiin ja maailmanlaajuisiin ympäristöuhkiin.”* Tämä määritelmä pitää sisällään vaatimuksen paikallisesta kestävästä kehityksestä, kunnan asukkaiden hyvän elämisen turvaamisen kautta. Edellä mainitussa määritelmässä pyritään huomioimaan myös kestävän kehityksen monimuotoisuus korostamalla taloudellisen sopeuttamisen olevan yksi keskeisistä keinoista saavuttaa kestävää kehitystä tukevaa toimintaa.

2 KORKOSUOJAUS JA LAINARAHOITUS OSANA KUNTIEN TALOUTTA

2.1 Korkosuojauksen ominaispiirteet

2.1.1 Korkosuojaus ja talouden riskit

Suomen olosuhteissa kunnilla on lähes poikkeuksetta tarvetta lainanottoon. Nykykäytännön mukaan kunnat ottavat lainaa siinä missä yritykset ja yksityishenkilötkin, tarpeissa ja käyttötarkoituksessa vain on usein eroavaisuuksia. Poikkeuksellisen alhaisena viime vuodet pysytellyt yleinen korkotaso on antanut myös kunnille rohkeutta ja liikkumavaraa ottaa varsin huomattaviakin lainoja ja takauksia vastuulleen. Vuoden 2008 alkupuolella korkotaso kuitenkin nousi selvästi taittuen taloudellisen taantuman iskiessä syksyn aikana. Markkinatilanteen epävarmuus heijastuu myös kuntatalouteen, sillä yleisen korkotason matalasuhdanne auttaa tällä hetkellä velkaisia kuntia, mutta vuoden 2008 kokemus osoittaa, että korkotason rajut muutokset toteutua lyhyelläkin aikajanalla.

Yleinen kiristyvä taloudellinen tilanne aiheuttaa kunnissa paineita lisälainoitukselle. Toisaalta on kuitenkin todennäköistä, että ”halpa raha” ja matalien korkojen ajat eivät kestä loputtomiin. Myös rahalaitoksilla on tarve korottaa luottomarginaalejaan rahan hinnan noustua.[20] Tulevaisuudessa korkotason nousu aiheuttanee lainoihin merkittäviä lisäkustannuksia, mikäli lainankorko ei ole muodoltaan kiinteä tai jollakin muulla tapaa korkosuojattu. Useimmissa Suomen kunnissa talous on jo nyt sen verran tiukalla, että suurille lisäkustannuksille, joita aiheutuu korkojen noustessa, ei olisi varaa päästää syntymään. Maailmanlaajuisesta talouskriisistä sekä monista kunnista itsestään johtuvista syistä kuntatalous tullee olemaan lähivuosina erittäin haasteellisessa tilanteessa ja kuntatalouden velkaantumisasteen voida arvioida nousevan entisestään.

Kuntien taloudellisen tilan voidaan sanoa olleen jo aiempina vuosina varsin tiukka, vaikka kuntien rahoitustasapainossa onkin huomattavia alueellisia, kuntakohtaisia ja -ryhmittäisiä eroja. Talouskasvun siivittämänä kuntien menojen kasvu on ollut nopeaa. Esimerkiksi vuosina 2000 - 2004 kuntien toimintamenot lisääntyivät vuosittain nimellisesti keskimäärin 5,4 prosenttia ja vielä vuonna 2005 menojen kasvu jatkui yli 5 prosentin suuruisena. Vuoden 2005 tilinpäätöstietojen mukaan negatiivisen vuosikatteen kuntia oli yhteensä peräti 134. Myös kuntien ja kuntayhtymien

[20] Kuntien lainarahoituksen painopiste on viime aikoina siirtynyt liikepankeilta Kuntarahoituksen suuntaan korkomarginaalien nousun johdosta. Liikepankit ovat nostaneet marginaalejaan Kuntarahoitusta enemmän aiheuttaen monissa kunnissa jopa lainojen siirtoja.

velkaantuminen on ollut voimakasta. Vuonna 2005 kuntien ja kuntayhtymien lainakanta oli yhteensä 7,7 miljardia euroa, mutta vuonna 2007 lainakanta oli jo ylittänyt 8 miljardin rajan ollen noin 8,2 miljardia euroa.[21]

Kuntien taloudellisesta tilanteesta kertoo myös se seikka, että kaikista Suomen kunnista peräti 106 päätyi nostamaan kunnallisveroprosenttia vuodelle 2007[22] ja taloudellisen taantuman seurauksena paine nostaa veroäyriä kasvaa entisestään yhä useammassa kunnassa. Myös kuntien velkaantuminen jatkui edelleen vuonna 2007. Tilastokeskuksen vuoden 2008 helmikuussa julkaisemien tilinpäätösarvioiden mukaan kuntien lainakanta oli noussut jo 8,2 miljardiin euroon. Lainakannan kasvu oli kuitenkin hieman aiempia vuosia hitaampaa. Asukasta kohti laskettuna kuntien lainakanta oli 1559 euroa.

Kuntien yhteenlaskettu vuosikate kohosi yli 1,9 miljardiin euroon, vaikka vielä talousarvioissa sen ennustettiin jäävän 1,4 miljardiin. Kuntien toimintakate heikkeni vuonna 2007 aikaisempia vuosia enemmän, lähes 6 prosenttia. Myös kuntayhtymien taloudessa tapahtui käänne edellisiin vuosiin verrattuna. Niiden yhteenlaskettu vuosikate supistui 8,6 prosentilla ja toimintakate heikkeni 6,2 prosentilla.[23] Lainamäärän kasvu johtui osittain myös siitä, että osa kunnista rahoitti lainoin sekä investointeja että käyttötaloutta. Alijäämän kattamista koskevan säännöksen voimassaolon aikana jopa yli 200 kunnalla oli vuosittain ollut tilinpäätöksessä kattamatonta alijäämää. Vaikeasti alijäämäisiä kuntia oli noin 20 - 30 kappaletta. Vaikeaksi kunnan alijäämäisyys voidaan määritellä silloin, kun se on yli 500 euroa / asukas.[24] Myös tältä osin taantuman vaikutukset tullevat näkymään tilastoissa negatiivisessa mielessä kuluvan vuoden aikana.

Kuntien toimintakatteiden 1,12 miljardin euron heikkeneminen voitiin kokonaan kattaa verotulojen 1,13 miljardin nousulla. Kun verotuloihin vielä lisätään valtionosuuksien 259 miljoonan euron lisäys sekä korko- ja muiden rahoitustulojen noin 80 miljoonan euron kasvu, paranivat kuntien vuosikatteet 13 prosentilla vuoteen 2006 verrattuna. Keskimääräinen vuosikate asukasta kohti oli 368 euroa, kun vuonna 2006 vastaava luku oli ollut 327 euroa. Negatiivisen vuosikatteen kuntia oli tilinpäätösarvioiden mukaan aiempaa vähemmän, mutta kuntayhtymiä puolestaan aiempaa

[21] http://www.stat.fi/til/kttp/2007/kttp_2007_2008-02-06_tie_001_fi.html. Kuntien taloudesta lainarahoituksen osuus on ollut viime vuosina hieman vaihdellen noin 4 - 5 prosenttia.
[22] VaVL (39/2006).
[23] http://www.stat.fi/til/kttp/2007/kttp_2007_2008-02-06_tie_001_fi.html
[24] HE (155/2006). Vaikeasti alijäämäinen kunta on yleensä pieni, useimmiten alle 2 000 asukkaan kunta, jossa asukasmäärä vähenee keskimäärin prosentin vuodessa. Solakivi – Virén, s. 39 – 51 puolestaan toteavat, että kuntakoko ei ole ainoa kuntatalouden mittari; tutkimustulokset osoittavat myös pienten kuntien voivan olla tehokkaita ja kilpailukykyisiä.

enemmän. Vuonna 2007 kaikkiaan 49 kunnan ja 36 kuntayhtymän vuosikate jäi miinukselle. Vuotta aiemmin vastaavia kuntia oli 69 ja kuntayhtymiä 24. Negatiivisten katteiden summa väheni kunnissa 30,8 miljoonasta eurosta 18,3 miljoonaan ja kuntayhtymissä nousi 7,4 miljoonasta eurosta 15,2 miljoonaan. Verotulojen hiipuessa myös tämä taloudelliseen kasvuun perustunut henkireikä näyttäisi tukkeutuvan ainakin toistaiseksi.

Vuonna 2007 kuntien yhteenlaskettu vuosikate kattoi poistoista 131 prosenttia, mikä on selvästi viime vuosia enemmän. Kuntayhtymien vuosikate oli 103 prosenttia poistoista, kun se vielä vuonna 2006 oli 119 prosenttia. Vuosikate riitti kunnissa kattamaan investoinneista noin kaksi kolmannesta ja kuntayhtymissä runsaat puolet. Investointeihin kunnat ja kuntayhtymät arvioivat vuonna 2007 käyttäneensä noin 3,7 miljardia euroa. Tämä on vajaa 100 miljoonaa enemmän kuin edellisenä vuonna. Ainoastaan noin 26 prosenttia kuntien investoinneista voitiin rahoittaa investointimenoihin saaduilla rahoitusosuuksilla ja investointihyödykkeiden myyntituloilla.

Kuntayhtymillä vastaava osuus tilinpäätösarvioiden mukaan oli noin 12 prosenttia. Pitkäaikaisia lainojaan kunnat ja kuntayhtymät lyhensivät runsaalla miljardilla eurolla ja ottivat uutta pitkäaikaista lainaa noin 1,6 miljardia. Huomionarvoista on myös se seikka, että kuntien korkomenot ovat huomattavan paljon suuremmat kuin korkotulot; erotus on noin 100 miljoonaa euroa. Myös korkokulujen kasvu oli huomattavasti korkotulojen kasvua ripeämpää sekä määrällisesti että prosentuaalisesti.[25]

Eräänä keskeisenä taloudellisen kestävän kehityksen periaatteena voidaan pitää ajatusta siitä, että jokainen sukupolvi hoitaa talouttaan siten, että seuraavat sukupolvet eivät joudu maksumiehiksi kohtuuttomien ja vastuuttomien päätösten seurauksena. Tällainen vaara on syytä huomioida, mikäli kunnat ylivelkaantuvat liiallisen lainanoton tai ennakoitua ripeämmän korkojen nousun johdosta. Kunnat ovat paikallisen itsehallinnon perusyksikköjä, joiden taloudellinen tilanne heijastuu paitsi kuntalaisiin, myös muuhun yhteiskuntaan ja valtioon päin. On hyvä pitää mielessä myös se tosiasia, että kuntien ja kuntayhtymien talous muodostaa nykyisellään yli puolet julkistalouden kokonaisvolyymista.[26]

[25]http://www.stat.fi/til/kttp/2007/kttp_2007_2008-02-06_tie_001_fi.html. Esimerkiksi vuoden 2007 tilinpäätösarvioissa korkomenot olivat noin 343 miljoonaa euroa, kun korkotulot olivat noin 243 miljoonaa euroa.
[26] Myllymäki (2007), s. 27.

Mikäli kuntien talous on hyvässä kunnossa, myös valtion tukitoimenpiteiden tarve vähenee, ja tällöin myös kuntien taloudellinen itsehallinto pääsee toteutumaan aidommin. Myös kuntien mahdollisuudet palvelujen tuottamiseen paranevat ja kyky kilpailla niin asukkaista kuin potentiaalisesta yritystoiminnasta takaavat paremmat lähtökohdat myös tuleville, kenties taloudellisesti vaikeammille ajanjaksoille. Vastaavasti huono taloudenhoito saa aikaan epäsuotuisaa kehitystä ja kurjistumiskierrettä; palvelujen tuottamiskyky ja laatu heikkenevät, kunnan vetovoimaisuus ja kilpailukyky asukkaista ja yrityksistä hiipuu herkemmin ja heikompien suhdanteiden aikana talouden liikkumavara on tasan tarkkaan olematon.

Viime kädessä yksittäiset kuntalaiset näkevät ja kokevat kotikuntansa hyvän tai huonon taloudenhoidon konkreettisesti veroina ja erilaisina palvelumaksuina. Tätäkin taustaa vasten voidaan havaita, että kuntien taloudellisen kestävän kehityksen ylläpitäminen ei ole merkityksetön tai vähäpätöinen asia. Kuntien mahdollisuuksiin huolehtia asianmukaisesti palveluistaan sekä muista tehtävistään ja velvoitteistaan vaikuttavat useat tekijät: kunnan omat päätökset, valtion päätökset koskien kuntien tehtäviä ja rahoitusta sekä näiden lisäksi yleinen taloudellinen toimintaympäristö. Sitä, mitkä tekijät kulloinkin ratkaisevimmin vaikuttavat kuntien toimintaedellytyksiin, on vaikea yksiselitteisesti arvioida.[27]

Kuntien taloudellista asemaa voidaankin luonnehtia kaksitahoiseksi; toisaalta kunnilla on suhteellisen suuri vapaus tehdä talouteensa liittyviä päätöksiä, esimerkiksi investointien ja lainanoton muodossa, toisaalta kuntien velvollisuutena on hoitaa talouttaan vastuullisesti ja pitkäjänteisesti. Kunnallisen itsehallinnon kannalta ei siis ole millään muotoa yhdentekevää, kuinka kunnat hoitavat talouttaan ja lainojaan. Tätä taustaa vasten pohdittaessa lainojen korkosuojaus saattaisi hyvinkin pienentää kuntien lainoihin liittyviä riskitekijöitä ja antaa uusia työkaluja kestävän taloudellisen kehityksen eteenpäin viemiseen.

2.1.2 Korkosuojaus ja taloudellinen suunnittelu

Suunnitteluvalta on keskeinen tekijä kunnan oikeudesta kehittää toimintaansa. Tämä koskee kokonaisvaltaisesti kunnan toimintaa, olipa kysymys sitten maankäytöstä, julkisista palveluista tai taloussuunnittelusta. Perinteisen jaottelun mukaisesti kunnan toiminnan on katsottu kuuluvan hallinnon alueelle. Tämä puolestaan nostaa esille runsaasti oikeudellisia ongelmia, kuten

[27] HaVM (31/2006).

kysymyksen suunnitelmien oikeusluonteesta. Lähtökohtaisesti suunnitelmat on sijoitettu perinteisesti yksittäispäätöksen ja normin dualismiin.[28]

Kestävän kehityksen tavoitteiden asettaminen sisältää epävarmuustekijöitä, sillä tulevaisuuteen katsominen on aina enemmän tai vähemmän arvailujen ja todennäköisyyksien varassa. Parhaat taloustutkijatkaan eivät voi sanoa täysin varmasti sitä, millaiselta kuntien lainatilanne näyttää, olipa kysymys sitten lainamääristä, korkotasosta tai korkosuojauksen tarpeellisuudesta vaikkapa kolmenkymmenen vuoden aikaperiodilla. Saattaapa joskus käydä jopa niin, että tänään parhaan ymmärryksen mukaan tehty valinta ei jälkikäteen tarkasteltuna täytäkään kestävän kehityksen tavoitteita, vaan lopputulos saattaa muodostua huonoksi, jopa suorastaan ”kestämättömäksi kehitykseksi”, kun taas joku toinen vaihtoehto olisi ollut selkeästi paremmin kestävää kehitystä tukeva ratkaisu.[29]

Lainojen korkosuojaus on tällä hetkellä vielä monille kunnille tuntematon tai ainakin outo toimintamalli. Kunnat saattavat suhtautua epäilevästi korkosuojaukseen, sillä suojaamisesta aiheutuu kuluja. Toisaalta korkojen suojaamatta jättäminen saattaa tulla vieläkin kalliimmaksi. Tätä taustaa vasten edellä mainitut seikat haastavat arvioimaan nykyisin tehtäviä päätöksiä huolellisesti ja perusteellisesti. Esimerkiksi kunnan lainanottopäätöstä tehtäessä olisi syytä huomioida paitsi lainan määrä, myös lainan mukanaan tuomat kustannukset, kuten korkokulut ja mahdollisesta korkosuojauksesta aiheutuvat kulut. Samoin olisi syytä laskeskella ja vertailla hieman mahdollisen korkosuojauksen kulujen ja suojaamattoman lainan korkojen mahdollisesta noususta aiheuttamien kulujen suhdetta. Näillä toimenpiteillä, yhdessä muut talouteen vaikuttavien seikat huomioiden, kunnan lainanottopäätös saattaisi hyvinkin saada tukea myös kestävän kehityksen näkökulmasta.

Korkosuojauksen käsite pitää sisällään monenlaisia variaatioita; perinteisen kiinteäkorkoisen lainavaihtoehdon rinnalle on vuosien mittaan kehitelty rahalaitosten toimesta mitä erilaisimpia suojausmekanismeja. Kaikille yhteistä on pyrkimys luoda turvaa korkotason äkillisen ja yllättävän vaihtelun haitoilta. Ajatus on hyvin samantapainen kuin vakuutusturvassa; pyrkimys varautua etukäteen sellaisiin tilanteisiin, joiden riskit ja aiheutuneet haitat koetaan niin merkittäviksi, että niitä on syytä lieventämään tai jopa poistamaan kokonaan. Miten hyvin ja kattavasti korkosuojausta sitten käytetään kuntasektorilla? Tähän on vaikea saada mitään konkreettista tai yksiselitteistä

[28] Heuru – Mennola – Ryynänen (2008), s. 96.
[29] Tähän viittaa myös Hollo, s. 49 - 50 tarkastellessaan kestävää kehitystä ja varautumisperiaatetta. Vaikka Hollon näkökulma onkin ekologispainotteinen, voidaan samaa periaatetta nähdäkseni soveltaa melko hyvin myös taloudelliseen kestävään kehitykseen.

vastausta tai tilastoa, sillä kuntien mahdollisuudet hankkia lainoitusta ovat niin moninaiset ja lisäksi esimerkiksi pankkisalaisuuteen liittyvät seikat estävät monelta osin pääsyn yksityiskohtaisempiin tietoihin.

Karkeasti arvioiden korkosuojauksen käyttö on varsin vähäistä; haastattelemieni asiantuntijoiden arviot liikkuivat muutamista prosenteista noin kymmeneen prosenttiin koko kuntien lainakannasta. Tämä tarkoittaa käytännössä satojen miljoonien eurojen lainakantaa, joten mistään marginaali-ilmiöstä ei kuitenkaan voida enää puhua. Kun tähän vielä lisätään se seikka, että suurin osa nyt suojaamattomista lainoista on periaatteessa mahdollista suojata tulevaisuudessa, saadaan potentiaalisen korkosuojauksen piiriin miljardiluokan lainakanta.

Yleisellä tasolla näyttää siltä, että korkosuojaussopimusten suhteen suurimmat kaupungit ovat aktiivisempia ja pienemmät kunnat tulevat hitaammin perässä. Tämä on varsin tavanomainen marssijärjestys kuntien toiminnassa; suurimmat kunnat ja kaupungit ovat usein edelläkävijöitä ja pienemmät kunnat ottavat niistä sitten mallia, mikäli käytännöt koetaan hyviksi ja tarpeellisiksi. Korkosuojaussopimukset eivät tässä mielessä poikkea historiallisesta jatkumosta. Taantuman seurauksena monissa kunnissa joudutaan joka tapauksessa tekemään päätöksiä lainarahoituksen lisäämisestä. Korkosuojauksen edut saattavat hämärtyä vallitsevassa matalien korkojen markkinatilanteessa, mutta taantuman väistyessä korkotason nousua voidaan pitää todennäköisenä. Tilannetta voisikin luonnehtia eräänlaiseksi paradoksiksi; matalat korot eivät houkuttele suojaamaan, mutta korkotason noustessa ollaan suojauksen suhteen helposti myöhässä.

2.2 Kuntien lainarahoituksen erityispiirteitä

2.2.1 Kuntien lainanrahoituksen historiaa

Kuntien lainarahoituksen historiasta löytyy useita mielenkiintoisia yksityiskohtia. Aina vuoteen 1974 saakka kuntien oli alistettava lainapäätöksensä valtion viranomaisille. Alistamisvelvollisuuden poistamiselle Hannus – Hallberg esitettävät tutkimukseni kannalta erittäin mielenkiintoisen perustelun; Uudistuksen perusteluna oli, ettei nykyisin, kun yhteiskunnallinen kehitys on nopeaa ja elintaso jatkuvasti kohoaa, ole valtionvalvonnan tarpeellisuutta ajatellen läheskään samaa merkitystä kuin aiemmin sillä, *ettei kunnan menoja siirretä lainaa ottamalla tulevien polvien*

rasitukseksi. [30] Näin ollen jo 1970-luvulla voidaan havaita taloudellisen kestävän kehityksen linjausten mukaisen ajattelun olleen taustatekijänä muutosta toteutettaessa.

Kunnilla on nykyisin oikeus hankkia lainarahoitusta investointeihinsa ja myös muihin menoihinsa varsin vapaasti. Tällainen mahdollistava vapaus on suhteellisen uusi seikka historiallisessa mittakaavassa. Nykyiseen kuntalakiin ei enää sisälly lainanottoa koskevia säännöksiä, toisin kuin aiempiin kunnallislakeihin, jolloin lainanotto edellytti pääsääntöisesti joko valtuuston päätöstä tai joissakin tapauksissa jopa aiemmin mainittua valtion viranomaisen vahvistusta.[31] Vuoden 1976 kunnallislain (myöhemmin 1976KunL) 87.2 §:n mukaan valtuusto pystyi, lähinnä johtosäännön nojalla, delegoimaan lainanottovaltuuden. Johtosääntöinä, joissa lainanottovaltuus voitiin antaa, tulivat kysymykseen lähinnä kysymykseen kunnanhallituksen johtosääntö sekä taloussääntö. Lain tarkoittamassa delegointimielessä tulivat kysymykseen myös viranhaltijat; käytännössä tämä tarkoitti kunnan ylempiä viranhaltijoita, lähinnä kunnanjohtajia ja kunnankamreereita.[32]

Aiemmin kuntien lainanotto luettiin kunnallisessa budjettitaloudessa kunnan tuloksi siinä missä erilaiset esimerkiksi maksutulot, osingot tai vuokratulotkin.[33] Sen sijaan lainanotosta seuranneita korko*menoja* ja lyhennyksiä käsiteltiin menoina.[34] Voimassa ollut käytäntö, jossa laina määritellään kunnan tuloksi, oli nähdäkseni eräiltä osin ongelmallinen; sekä lainasta aiheutuvat korkomenot että pääoman takaisinmaksaminen joudutaan merkitsemään (tulevina vuosina) kunnan menoihin. Lainan käsitteleminen tulona luo helposti eräänlaisen illuusion tai väärän mielikuvan kunnan varallisuudesta ja voi olla täten salakavala ja vaarallinen ”tulonlähde”.

Ongelmia alkoi ilmetä 1990-luvun alussa laman ravistellessa koko maata. Pankkikriisiä seurasi julkisen talouden matalasuhdanne, jonka seurauksena kuntatalous joutui todelliselle säästökuurille. Kuntien lainanottoa oli leimannut nousukaudelle tyypillinen uhkarohkeus ja monissa kunnissa

[30] Hannus – Hallberg (1993), s. 408. Kysymys alistamisvelvollisuudesta koksi yli viisi vuotta pidempiä lainoja, jotka kaupunkien ja kauppaloiden osalta vahvistettiin sisäasianministeriön ja maalaiskuntien osalta lääninhallituksen toimesta. Vuonna 1962 myös kaupunkien ja kauppaloiden alistusviranomaiseksi vahvistettiin lääninhallitus ja vuonna 1974 lainapäätösten alistamisvelvollisuus poistettiin silloisen kunnalliskomitean mietinnön pohjalta.
[31] 1976KunL 87 §: ”Lainanotosta kunnalle päättää valtuusto. Kunnanhallitukselle tai sen jaostolle, kunnanhallituksen alaiselle viranhaltijalle taikka liikelaitokseen asetetulle toimielimelle tai sen alaiselle viranhaltijalle tai työntekijälle voidaan antaa johtosäännössä valta ottaa lainaa kunnalle valtuuston talousarviossa tai erikseen tekemällä päätöksellä asettamissa rajoissa.” Kts. myös Hannus – Hallberg (2000), s. 448 - 449 ja Ryynänen (1999), s. 310 - 311.
[32] Hannus, s. 433.
[33] Mm. Hannus – Hallberg (1993), s. 408 ja Heuru (1987), s. 100 ja s. 142 sekä Helin kirjassa ”Kunnallistalouden perusteet”, s. 82.
[34] Hannus – Hallberg (1993), s. 408.

lainat olivat valuuttalainoja, joiden markkamääräinen arvo hypähti markan devalvaation seurauksena huomattavassa määrin ylöspäin aiheuttaen taloudellisesti vaikean yhtälön.[35]

2.2.2 Kriisikuntalaki

Ennen 1990-luvun taitteen lamaa kunnat olivat ilman suurempia vaikeuksia kyenneet sopimaan suoraan rahoittajiensa kanssa tarvitsemistaan luotoista investointeihin ja maksuvalmiuden rahoittamiseen samoin kuin vastattavakseen siirtyneiden takaus- tai muiden riskisitoumusten hoitamiseen. Talousarviolainat nähtiin keinona tasoittaa investointihuppuja ja lainanottoa pidettiin perusteltuna sellaisten hankkeiden osalta, joissa tuoton voitiin katsoa ylittävän korkokustannukset.[36] Laman seurauksena taloudellinen tilanne kuitenkin muuttui huonompaan suuntaan yllättävällä tavalla ja nopealla aikavälillä, jolloin monille kunnille muodostui ennennäkemättömän vakavia taloudellisia vaikeuksia.[37] Investointilainojen kautta saatavat tuotot jäivät saamatta ja korkotason jyrkkä nousu nosti lainanhoitokustannukset pilviin. Erityisen ongelmallisia olivat kuntien suosimat valuuttalainat, jotka aikaansaivat devalvaation seurauksena odottamattoman suuria lainanhoito- ja korkokustannuksia.[38]

Kuntatalouden kriisiä selvittämään asetettiin selvitysmies Timo Relander. Hän vaati raportissaan nopeita toimenpiteitä kuntatalouden velkaantumisen pysäyttämiseksi ja äyrihinnan nostokierteen taltuttamiseksi. Relander totesi myös, että vaikeuksissa oli kaiken kokoisia kuntia ja kaupunkeja.[39] Relanderin raportissa vaadittiin pikaisia toimenpiteitä kuntien aseman vakauttamiseksi ja helpottamiseksi. Tässä poikkeuksellisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa valmisteltiin ja saatettiin voimaan *kriisikuntalaki* eli laki kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä (658/1994). Laki säädettiin turvaamaan kansalaisten yhdenvertaisuutta.[40] Keskeisinä käytännön huolenaiheina valtion taholta nähtiin ainakin tilanteet, joissa yksittäisen kunnan kyky järjestää asukkailleen välttämättömiä peruspalveluja vaarantuisi tai vastaavasti kunnan taloudellisista

---

[35] KL (1/1993); Kansallis-Osake Pankin silloinen pääjohtaja Pertti Voutilainen luonnehti jälkikäteen kuntien valuuttaluottoja ”haksahdukseksi”. Voutilainen oli myös valmis harkitsemaan rajoituksia kuntien velanotolle, erityisesti valuuttalainoille. Kuntarahoituksen entinen toimitusjohtaja Olli Pusa vastasi Voutilaiselle Kuntalehden seuraavassa numerossa (2/1993) sanomalla pankkien kannustaneen kuntia valuuttaluottoihin.
[36] Esim. Helin kirjassa ”Kunnallistalouden perusteet”, s. 65.
[37] Tästä mm. Harjula – Prättälä, s. 44 sekä Hannus – Hallberg (2000), s. 448.
[38] KL (22/1993) mukaan Karkkilan kaupungissa jouduttiin käyttämään pelkästään lainojen korkomenoihin noin kolmannes koko kunnan veroäyrituotosta.
[39] KL (5/1993) artikkeli: ”Selvitysmiesraportti”.
[40] Laki sai myös lisänimen ”Lex Karkkila”; Karkkilan kaupunki joutui taloudellisiin vaikeuksiin takauspäätöstensä takia. Perussyynä oli Karkkilan kaupungin kokonaan omistaman teollisuuskylän valuuttalainojen markkamääräinen nousu devalvaation jälkeen. Pelkona oli tilanne, jossa Karkkilan joutuisi korottamaan veroäyriään pitkäaikaisesti ja kohtuuttomasti verrattuna muihin kuntiin ilman valtion väliintuloa.

sitoumuksista selviytyminen korottamatta veroäyrinsä hintaa pitkäaikaisesti ja kohtuuttomasti muihin kuntiin verrattuna olisi todennäköistä.[41]

Ongelmallisena nähtiin myös tilanne, jossa vallitsevan oikeusjärjestyksen mukaan valtio ei olisi voinut tehokkaasti puuttua yksittäisen kunnan maksukyvyttömyystapaukseen. Tilanteen katsottiin heikentävän kuntien yleistä luottokelpoisuutta ja täten korottavan merkittävästi kunnille myönnettävien lainojen kustannuksia. Vaikutusten arvioitiin ulottuvan sekä pankkien halukkuuteen luotottaa kuntia että vakavaraisuusvaatimuksiin.[42]

Lain lähtökohtana pidettiin sitä, että talouden tervehdyttämisen tulee olla kunnan itsensä velvollisuus.[43] Kunnan olisi tämän vuoksi liitettävä korkotukea tai vakautuslainaa koskevaan hakemukseen valtuuston hyväksymä suunnitelma kunnan talouden vakauttamisesta. Mainittua lähtökohtaa voitiin katsoa tukevan senkin seikan, että lainsäädännössä oli aiempina vuosina pyritty vahvistamaan kuntien itsehallintoa sekä vapautta taloutensa ja toimintansa järjestämisessä. Mikäli kunta ei kuitenkaan kykenisi omin toimin tervehdyttämään talouttaan, olisi valtion velvollisuutena, kunnan esityksestä tai erityistapauksessa ilman sitäkin, käynnistää määräaikainen kuntaselvitys kunnan talouden vakauttamiseksi.[44]

Mahdollisesti myönnettävän korkotukilainan tai vakautuslainan ehtona oli kriisikuntalain 8.1 §:n mukaan se, että laina tulee käyttää suoraan kunnan velkojen maksuun, eikä kunta voisi käyttää tällaista lainaa kulutusmenoihin tai uusiin investointeihin. Ennen kriisikuntalakia voimassa olleen lainsäädännön mukaan kunnalle ei voitu myöntää lainaa tai korkotukea valtion varoista yleisen taloudellisen tilanteen vakauttamiseksi. Olemassa olevien lakien mukaiset korkotuet, joita myös kunnat voivat saada, oli kohdistettu tarkasti yksilöityjen investointien rahoituskustannusten huojentamiseen.[45] Kriisikuntalain 9.1 § mukaisesti luottolaitoksen ja kunnan olisi lisäksi annettava tarpeelliset tiedot sisäasianministeriölle sen toteamiseksi, että korkotukilaina ja vakautuslaina on käytetty edellä mainitun pykälän 8.1 §:n mukaisesti.

---

[41] Tästä myös HE (84/1994).
[42] HE (84/1994). Tässäkin tapauksessa taustalla on nähtävä 1990-luvun taitteen lama, jonka seurauksena lain säätämisen aikaan pankkien taloudellinen tilanne yhä oli vähintään epävarmalla pohjalla. Valtion taholta ei haluttu täten vaikeuttaa jo ennestään syvää ”pankkikriisiä” vaikeuttamalla kuntasektorin tilannetta. Kuntakentällä liikkui myös huhuja pankkien tekemistä ”mustista listoista” eli sellaisista kunnista, joille ei mahdollisesti annettaisi lisälainaa.
[43] Myös Kunnalliskomitean mietintö, s. 264.
[44] HaVM (7/1994).
[45] HE (84/1994).

2.2.3 Kuntien takauskeskus

Vaikka kuntien itsehallinnon voitiinkin katsoa 1980-luvulta alkaen ainakin jossain määrin lisääntyneen hallintonsa ja toimintansa organisoinnissa, olivat kuntien taloudelliset mahdollisuudet kunnan asukkaiden palvelujen järjestämiseen silti monelta osin laman myötä heikentyneet. Varsinkin sellaiset kunnat, jotka ajautuivat tai olivat ajautumassa taloudellisiin vaikeuksiin, tarvitsivat laman jälkeisinä vuosina eräänlaisen turvaverkon selviytyäkseen pahimmista karikoista. Kuntien takauskeskus perustettiin vuonna 1996 omalta osaltaan tätä tarkoitusta varten ratkaisemaan vaikeaan taloudelliseen tilanteeseen joutuneiden kuntien ongelmia.[46] Kriisikuntalaillahan oli jo tätä ennen säädetty poikkeuksellisiin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneelle kunnalle myönnettävästä valtion tuesta ja menettelystä sen turvaamiseksi, että kunta kykenee järjestämään asukkailleen välttämättömät peruspalvelut ja selviytyy taloudellisista sitoumuksistaan korottamatta veroäyrinsä hintaa pitkäaikaisesti ja kohtuuttomasti muita kuntia korkeammalle tasolle.[47]

Kuntien takauskeskus on julkisoikeudellinen laitos, jonka tarkoituksena on takauskeskuslain mukaan turvata kuntien yhteinen varainhankinta ja kehittää sitä. Tarkoituksen toteuttamiseksi takauskeskus voi myöntää takauksia kuntien suoraan tai välillisesti omistamien tai kuntien määräämisvallassa olevien luottolaitosten sellaiselle varainhankinnalle, joka käytetään antolainaukseen kunnille, kuntayhtymille, kuntien kokonaan omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille sekä valtion viranomaisten nimeämille asuntojen vuokraamista tai tuottamista ja ylläpitoa sosiaalisin perustein harjoittaville yhteisöille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille.[48]

Kunnan maksukyvyttömyydestä ja velkojien suojaamisesta sen varalta ei nykyisin ole säännöksiä laissa. Oikeuskirjallisuudessa kunnan konkurssiin asettamista pidetään mahdollisena, varsinkin kun laki kunnan lisätystä valvonnasta (179/33) on kumottu.[49] Olennaiset erot yksityiseen velalliseen verrattuna muun muassa kunnan verotusoikeuden, pakkojäsenyyden ja julkisoikeudellisten tehtävien suhteen eivät olisi esteenä kunnan velkojien tyydyttämiselle konkurssimenettelyssä. Sääntely on tarpeen myös kuntien hankintojen ETA-sopimuksen perusteella tapahtuneen kansainvälistymisen ja suorien ulkomaisten lainojen vuoksi. Kuntayhtymien konkurssikelpoisuutta pidetään oikeuskirjallisuudessa epäilyksettömänä.

---

[46] Laki Kuntien takauskeskuksesta (487/1996) astui voimaan 1.7.1996.
[47] Laki oli määräaikainen ja voimassa joulukuun 1996 loppuun.
[48] http://www.kuntientakauskeskus.fi/index.htm.
[49] Tästä esim. Harjula – Prättälä, s. 497 - 498.

1990-luvun laman seurauksena eräiden kuntien poikkeukselliset taloudelliset vaikeudet, kuntien nopea velkaantuminen sekä riskisitoumusten lisääntyminen olivat aiheuttaneet rahamarkkinoilla epätietoisuutta kuntien kyvystä vastata laina- ja takaussitoumuksistaan. Taloudellisten ongelmien kasautuminen eräissä kunnissa oli ollut mahdollista siitäkin syystä, että lainsäädännöllä ei ollut rajoitettu kuntien lainanottoa, lainojen ehtoja eikä kohteita taikka riskisitoumusten tekemistä kunnallislain toimialasäännöstä tiukemmin. Vaikeuksiin joutuneiden kuntien aiheuttamalla epävarmuudella oli tätä kautta vaikutusta koko kuntakentän luottokustannuksiin.

Valtion ja kuntien välisellä neuvottelutoiminnalla eli järjestelyasiakirjamenettelyllä oli jo 1970-luvulta lähtien pyritty sopeuttamaan julkisen talouden kehitys kokonaistaloudelliseen kehitykseen sekä yhteen sovittamaan valtion ja kuntien talouden ja hallinnon toimenpiteitä. Näin pyrittiin edistämään julkisten palvelujen suunnitelmallista ja taloudellista tuottamista sekä tehostamaan voimavarojen käyttöä. Keskeisiä tavoitteita pidettiin lisäksi veroasteen vakautta sekä valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon pitäminen tasapainoisena. Järjestelyasiakirjamenettely ei aina toiminut osapuolten toivomalla tavalla. Entistä tärkeämpää kuitenkin nähtiin julkisen sektorin tarkastelu yhtenä kokonaisuutena. Neuvottelumenettelyn tarpeellisuutta ja arvostusta kuntien ja valtion välisessä yhteistyössä haluttiin korostaa ottamalla asiasta kuntalakiin säännös, joka on kirjoitettuna KuntaL 8.3 §:ssa ”*Kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallishallinnon- ja talouden asioita sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä, josta säädetään asetuksella.*”

Keskeisenä asiakokonaisuutena nähtiin kunnan ja valtion suhteen kokonaistarkastelua ja valtion keskushallinnossa sisäasiainministeriön koordinointitehtävää. Ministeriöllä haluttiin olevan seurantavastuu siitä, että kunnallisen itsehallinnon periaatteet otetaan huomioon jo kuntia ja kuntayhtymiä koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa. Valtion valvonnan pitäisi olla selkeästi laillisuusvalvontaa. Tätä valvontaa suorittaisi edelleen lääninhallitus, jolla katsottiin olevan hyvä kuntien tuntemus.

Kuntalakiin ei enää katsottu olevan tarvetta ottaa säännöksiä, jotka vaatisivat päätösten alistamista valtion viranomaisten vahvistettaviksi. Asian periaatteellisen tärkeyden lisäksi alistamissäännösten puuttumisen arvioitiin yksinkertaistavan asioiden käsittelyä ja lainsäädäntöä ylipäänsä. Eräissä erityistä asiantuntemusta vaativissa asioissa kunnan olisi ennen päätöksentekoa hankittava valtion viranomaisen lausunto. Tällaisia asioita olisi esimerkiksi vaakunan hyväksyminen, jossa heraldiset

seikat on otettava huomioon. Laillisuusvalvonta haluttiin toteuttaa muutoksenhakujärjestelmän avulla.

Kuntien kuulemisesta niitä koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa oli säädetty hajanaisesti eri laeissa. Kuntalakiin ehdotettiin otettavaksi kattava säännös valtion ja kuntien välisestä neuvottelutoiminnasta. Käytännössä kuntia edustaisi neuvotteluissa vuonna 1993 toimintansa aloittanut Suomen Kuntaliitto. Neuvottelutoiminnan piiriin kuuluisivat kuntia koskevan lainsäädännön lisäksi periaatteellisesti tärkeät ja laajakantoiset kunnallishallinnon ja -talouden asiat sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittaminen. Lakitasoisen sääntelyn arvioitiin antavan välttämättömänä pidettävälle toiminnalle voimassa olevia käytäntöjä huomattavasti selkeämmät lähtökohdat.

2.2.4 Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta

Vireillä olevaa kunta- ja palvelurakenneuudistusta (myöhemmin PARAS-hanke) luonnehditaan suurimmaksi kunnallishallinnon ja -palveluiden uudistukseksi itsenäisen Suomen historiassa. Valtioneuvosto käynnisti hankkeen keväällä 2005. Kunnat toteuttavat uudistuksen yhteistyössä valtion kanssa vuoden 2012 loppuun mennessä. Tätä tehtävää varten säädettiin laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (myöhemmin puitelaki, 169/2007). Puitelaki vahvistettiin 9.2.2007 ja se tuli voimaan 23.2.2007. [50]Kaikki kunnat jättivät 31.8.2007 mennessä valtioneuvostolle puitelain edellyttämät suunnitelmat rakenteiden uudistamisesta ja palvelujen järjestämisestä. Kaupunkiseudut on velvoitettu vielä erikseen laatimaan suunnitelmat seudullisen yhteistyön lisäämisestä.

PARAS-hankkeen taustalla voidaan nähdä lainsäätäjän huoli kuntiin tulevaisuudessa kohdistuvasta raskaasta muutospaineesta; kuntien toimintaympäristön arvioidaan muuttuvan lähivuosikymmeninä voimakkaasti muun muassa väestön vanhenemisen, palvelukysynnän kasvun, sisäisen muuttoliikkeen, henkilöstön eläkkeelle siirtymisen, työvoiman niukkuuden ja muiden julkisen talouden paineiden vuoksi.[51] Kuntien erot taloudessa tulevat kasvamaan entisestään ja väestörakenne pysyy tasapainoisena vain niillä alueilla, joissa asukasluku kasvaa. Muuttoliike, työssäkäyntiliikenne ja tarve kuntien välisen yhteistoiminnan tehostamiselle vähentävät kuntarajojen merkitystä. Väestön vanhenemisesta aiheutuva ikärakenteen muutos heijastuu myös

[50] Samassa yhteydessä tulivat voimaan myös lait kuntajakolain muuttamisesta (1196/1997) ja varainsiirtoverolain muuttamisesta (931/1996).
[51] KL 1/1994: Keskustelu kuntien palvelurakenteesta ja yhteistyöstä alkoi oikeastaan jo laman jälkimainingeissa. Kuntien menojen kurissa pitäminen oli keskeinen keino palauttaa kuntatalous kestävälle pohjalle.

työvoiman saatavuuteen. Kilpailu osaavasta työvoimasta kiristyy suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle. Työvoiman niukkuus heikentää palvelujen saatavuutta rahoitusongelmien lisäksi.[52]

Edellä mainituista seikoista johtuen lainsäädäntöön nähtiin tarpeelliseksi valmistella edellä mainittu puitelaki, jotta kuntien toimintaympäristön kohdistuvia muutoksia saataisiin paremmin hallittua ja joka mahdollistaisi kunta- ja palvelurakenteen muuttamisen. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tarkoituksena on, että kuntien vastuulla olevien palvelujen saatavuus ja laatu turvataan myös tulevaisuudessa. Palvelujen turvaamiseen on ryhdyttävä välittömästi, jotta palvelujen uudelleenjärjestelylle jää riittävästi aikaa.

PARAS–hanketta on kuvattu pitkäjänteiseksi prosessiksi, joka etenee suunnitelmista toteutukseen. Valtioneuvosto antoi 15.2.2007 kunta- ja palvelurakenneuudistushankkeeseen liittyen kaksi asetusta, jotka tulivat voimaan 23.2.2007. Puitelain ensimmäisen pykälän mukaisesti on otettava huomioon järjestelyjä suunniteltaessa ja toteutettaessa:

> 1) palvelujen saatavuus, laatu ja rahoitus maan kaikissa osissa;
>
> 2) perusoikeudet ja yhdenvertaisuus palvelujen saamisessa;
>
> 3) kunnan asukkaiden itsehallinnon toimintaedellytykset;
>
> 4) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet;
>
> 5) suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet käyttää omaa kieltään ja saada palveluja tällä kielellä; sekä
>
> 6) saamelaisten kielelliset oikeudet samoin kuin saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto heidän kotiseutualueellaan.

Johtoajatuksena on kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa ja yhtenäistää kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoa siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva

[52] HE (155/2006)

rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Laki on luonteeltaan ohjelmalaki ja antaa puitteet myöhemmälle lainsäädäntö- ja hallintotyölle.[53] Tarkoituksena on parantaa puitelain 4.3 §:n mukaisesti tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiselle.[54] Lisäksi palvelurakenteen tulee olla kaikin puolin kattava ja taloudellisesti kestävällä pohjalla ja sen on mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö. Huomioon tulisi ottaa palveluiden laatu, vaikuttavuus, saavutettavuus ja tehokkuus sekä teknologinen kehittäminen.[55]

Uudistuksen tavoitteena on yksinkertaisen ja läpinäkyvän järjestelmän luominen nykyisin varsin monimutkaisen kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän tilalle (11.1 §).[56] Samoin tavoite on luoda elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne. Tämä saattaa tarkoittaa käytännössä esimerkiksi sitä, että talousperustaltaan heikkojen kuntien olemassaoloa saatetaan joutua arvioimaan uudelleen. Myös puitelain sisältämä pyrkimys kuntien väestöpohjan kasvattamiseen tukee tätä näkemystä.[57] Taloudellinen taantuma todennäköisesti nopeuttaa kuntaliitoksia, ellei valtiovalta näe hyväksi joillakin muilla tavoilla tukea kuntataloutta. Monet sellaiset kunnat, jotka ovat toistaiseksi ylittäneet vaaditut taloudelliset kriteerit rimaa hipoen, putoavat taantuman johdosta mitä suurimmalla todennäköisyydellä kelkasta.

Jos rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut ovat olennaisesti ja toistuvasti koko maan vastaavia tunnuslukuja heikommat ja ne ovat kahtena vuonna peräkkäin alittaneet valtioneuvoston asetuksella säädetyt raja-arvot, kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palveluiden edellytysten turvaamiseksi (9.1 §). Ohessa valtioneuvoston asetuksen tarkoittamat raja-arvot:

> Valtioneuvoston asetus kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista
>
> Annettu Helsingissä 15 päivänä helmikuuta 2007.
>
> ———————
>
> Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, joka on tehty sisäasiainministeriön esittelystä, säädetään 15 päivänä helmikuuta 2007 kunta- ja palvelurakenne-uudistuksesta annetun lain (169/2007) 9 §:n 1 momentin nojalla:

[53] Myllymäki (2007), s. 197.
[54] HaVM (31/2006)
[55] HE (155/2006).
[56] HaVM (31/2006).
[57] Esim. Myllymäki (2007), s. 196 - 197.

1 §

Soveltamisala

Tässä asetuksessa säädetään kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (169/2007) 9 §:ssä tarkoitetuista rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavien kunnan talouden tunnuslukujen raja-arvoista.

2 §

Tunnuslukujen mukaiset raja- arvot

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain 9 §:ssä tarkoitetut raja-arvot alittuvat, jos kunnan tilinpäätöksen mukainen taseen kertynyt alijäämä asukasta kohti oli viimeisessä selvityksen käynnistämistä edeltäneessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa. Raja-arvot alittuvat myös jos edellä 1 momentissa tarkoitettujen kunnan tilinpäätösten mukaan kunnan taloudessa täyttyvät kaikki seuraavat edellytykset:

1) Kunnan vuosikate on ilman kuntien valtionosuuslain (1147/1996) 13 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraista rahoitusavustusta negatiivinen;

2) kunnan tuloveroveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroveroprosentti;

3) asukasta kohti laskettu kunnan lainamäärä ylittää kaikkien kuntien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla;

4) kunnan taseessa on kertynyttä alijäämää;

5) kunnan omavaraisuusaste on alle 50 prosenttia;

sekä

6) kunnan suhteellinen velkaantuneisuus on vähintään 50 prosenttia.

PARAS-hanke on saanut osakseen myös kritiikkiä. Uudistusta on arvosteltu ja moitittu muun muassa siitä, ettei kuntakenttää ja kunnan asukkaita ole kuultu tarpeeksi laajasti lain valmistelun yhteydessä.[58] Kritiikin polttopisteessä on huoli hyvinvointiyhteiskunnan säilymisestä ja toisaalta pelko kuntapalveluiden muuttumisesta markkinoilta hankittaviksi ostopalveluiksi. Toisaalla jopa

[58] Näin esim. Hakanen ”Kuntapamfletissa”, s. 155.

ministerin suulla on väläytelty PARAS-hankkeen uudelleen arviointia.[59] Tässä tapauksessa taustalla voidaan nähdä valtiovallan huoli perusoikeuksien toteutumisesta ja palveluiden sujuvuuden turvaamisesta.

Kritiikkiä PARAS-hanke on saanut myös siitä, että lähtökohdaksi on otettu vanha ja epärealistisena pidetty ajatusmalli, jossa kuntien asema, organisaatio ja tehtäväkenttä olisivat vakiintuneita, hyvinvointivaltion luomia laitoskuntia.[60] Kuntien itsehallinnollisen aseman kannalta tilanne on tässä mielessä huolestuttava, mikäli lainsäätäjä koettaa kaventaa ja ”tasapäistää” kunnat kaikki samaan muottiin sopiviksi. Tällöin on nähdäkseni vaarana se, että itsehallinnon perusolemus muuttuu ratkaisevasti ja paikallisen itsehallinnon asemassa koetaan vakava oikeudellinen takaisku. Liian suuret kuntakoot saattavat johtaa paikallisen itsehallinnon kannalta kestämättömään tilanteeseen ja liialliseen talouslukujen tuijottamiseen.

Tilanne näyttäisi olevan jossain määrin samankaltainen kuin 1990-luvun laman aikoihin; kiristyvissä taloudellisissa olosuhteissa kuntatalous joutuu entistä suuremmalle rasitukselle, jolloin valtion kunnalliseen itsehallintoon puuttumisen riski kasvaa merkittävästi. PARAS-hanke on joka tapauksessa eräänlainen pelinavaus kuntien asemasta. Pyrkimys kestävällä pohjalla olevan kuntarakenteen luomiselle on oikeansuuntainen, mutta lainsäätäjällä tulee olemaan haasteellinen tehtävä sovittaa tehtävät ratkaisut kunnallista itsehallintoa peukaloimatta.

[59]http://www.verkkouutiset.fi/arkisto/politiikka/141545.html. Ministeri Paula Risikon mielestä PARAS-hankkeen toteutuksessa tuijotettiin liikaa valtioneuvoston vaatimusta muodostaa 20 000 asukkaan yhteistoiminta-alueita. Sen sijaan huomio olisi pitänyt kiinnittää palvelujen toimivuuteen.
[60] Heuru – Mennola – Ryynänen (2008), s. 37 - 38.

3 TALOUDELLISEN ITSEHALLINNON OIKEUDELLISET LÄHTÖKOHDAT

3.1 Kuntien taloudellisen itsehallinnon historia

3.1.1 Paikallinen itsehallinto ennen nykyistä kuntajärjestelmää

Paikallisen itsehallinnon taival Suomessa on ollut pitkä ja vaiherikas; itsehallinnon laajuus ja toimintamuodot ovat vaihdelleet vuosien saatossa hyvinkin runsaasti. Samoin kuntien tehtävät ja yhteiskunnallinen rooli ovat vaihdelleet.[61] Itsehallinnon juuret voidaan johtaa jopa aikaan ennen kristinuskon saapumista maahamme eli paikallisella itsehallinnolla voidaan katsoa olevan ainakin tuhatvuotiset perinteet.[62] Myös paikallisen itsehallinnon järjestämiseen liittyvät eroavaisuudet maaseudun (kunnat) ja kaupunkien välillä ovat olleet suuria.[63] Yhdistävänä tekijänä voidaan todeta kirkollisen hallinnon voimakas historiallinen taustavaikutus; varsinkin maaseudulla monet nykyisistä kunnille kuuluvista tehtävistä kuuluivat pitkään kirkon tehtäväpiiriin.[64] Monet köyhäinapuun, opetustoimeen ja sairaanhoitoon liittyvät tehtävät olivat sekä maaseudulla että kaupungeissa vahvasti kirkollisen hallinnon alaisuudessa varsin pitkään.[65]

Ensimmäiset konkreettiset itsehallinnon muodot maaseudulla olivat *pitäjien käräjät*, joilla vapaat miehet kokoontuivat tekemään päätöksiä riita- ja rikosasioissa säännöllisin väliajoin.[66] Ainakin riita-asioiden voitaneen olettaa koskeneen jossain määrin myös taloudellisia intressejä, esimerkiksi maanomistukseen liittyviä kiistoja lienee ollut varsin paljon. Myöhemmin käräjistä kehittyi *kihlakunnanoikeudet*, joissa tuomarit ja 12-miehinen lautakunta käsittelivät ensin lainkäyttöasioita, myöhemmin myös hallintoasioita.[67] Maaseudulla paikallisen hallinnon asioita hoidettiin 1700-luvulla lähinnä pappien johtamien *pitäjänkokousten* kautta. Tuolle aikakaudelle olikin tyypillistä, että myös maallisia asioita hoidettiin kirkon hallinnon alaisuudessa. Kunnan tehtäväksi ehdotettuja uusia tehtäviä vastustettiin jyrkästi juuri niiden tuomien taloudellisten rasitusten takia. Tästä seurasi usein se, että tehtävät olivat luonteeltaan suurelta osin vapaaehtoisia ja ensimmäiset pakolliset

[61] Esim. Heuru – Mennola – Ryynänen (2001), s. 18.
[62] Hannus – Hallberg (2000), s. 34, Niemivuo, s.45 ja Heuru (2001), s. 15.
[63] Esim. Kalima, s. 34.
[64] Vrt. Harjula – Prättälä, s. 11, jossa todetaan kirkollisen hallinnon vahvasta asemasta maaseudulla. Kaupungeissa aluejaotus eriytyi suhteellisen nopeasti.
[65] Tästä mm. Kalima, s. 34 - 38, Hannus – Hallberg (2000), s. 35 sekä Heuru (2001), s. 15-17.
[66] Hannus – Hallberg (2000), s. 28. Heuru (2001), s. 16 toteaa päätöksenteon olleen kansanvaltaisuuden näkökulmasta kyseenalainen; päätösvalta oli todennäköisesti pienillä eliiteillä (suvun päämiehet), ei kansalla.
[67] Hannus – Hallberg (2000), s. 34 - 35.

tehtävät olivatkin laadultaan pääsääntöisesti kirkollisia.[68] Pitäjien taloudelle oli tyypillistä myös erilaisten kassojen ja maksujen käyttö. Maalaiskunnissa oli monilta osin vielä vuonna 1865 annetun ensimmäisen kunnallislain[69] jälkeenkin vielä sekavuutta taloudenpidossa, sillä kunnan ja seurakunnan ominaispiirejä ei kyetty läheskään aina erottamaan toisistaan, vaikka organisaatiot olivat oikeudellisesti edellä mainitun kunnallislain voimaantulon myötä erotettuja toisistaan.[70]

Kaupungeissa itsehallinnollisen järjestelmän kehitys kulki erilaista reittiä. Varhaiskeskiajan kauppapaikoista muodostui asutuskeskuksia, jotka ajan myötä kehittyivät kaupunkimaisiksi keskuksiksi vaatien hallinnon tehostamista.[71] Kaupunki tarvitsi kuitenkin perustamiseen oikeuttavat kaupunkioikeudet, jotka kruunu myönsi; tähän tarvittiin yleensä valtion näkökulmasta sotilaalliset ja fiskaaliset tarkoitusperät.[72] Vasta kaupunkioikeuksien myöntämisen jälkeen kaupungit saattoivat ryhtyä järjestäytymään ja muodostumaan toden teolla myös hallinto-organisaationsa osalta. Porvarit ja käsityöläiset olivat yksinomaan kaupungeissa, ja varsinkin porvariston joukossa oli paljon saksalaisia, joiden kautta kaupungit omaksuivat vaikutteita hallintoonsa.

Kaupunkien hallinto järjestettiin noin vuonna 1350 annetun Maunu Eerikinpojan kaupunkilain mukaisesti. Hallinnosta ja taloudenpidosta huolehti *raati*, joka koostui pormestareista sekä kerrallaan kolmen vuoden toimikaudeksi porvareiden valitsemista raatimiehistä. Hallinnon toisena puolena ja valtion asiamiehenä oli kuninkaan edustaja, *vouti*.[73] Myöhemmin raadeista muodostettiin maistraatteja, joiden johdossa oli pormestari ja porvareiden valitsemat neuvosmiehet. Ajoittain maistraattien tehtävät olivat hyvinkin laajat.[74] Tältä ajalta on peräisin myös kaupungin porvariston kokoukset, jotka ovat eräänlaisena esiasteena nykyisille kaupunginvaltuustoille.[75]

Kaupunkien talouden ja valtion välillä oli monin paikoin jännitteitä. Tämä aiheutui siitä, etteivät kruunun ja kaupunkien taloudet olleet selkeästi erillään. Vielä 1600-luvun loppupuolella kruunu vahvisti useimpien kaupunkien talousarviot ja sisällytti ne osaksi kuninkaan valtiontaloutta. Kaupunkien itsehallinnon epäitsenäisyyttä ja vajavaisuutta lisäsi myös se seikka, että kruunu, jota

---

[68] Kalima, s. 36.
[69] Oikeastaan kyseinen ”kunnallislaki” oli **asetus**: *”Asetus kunnallishallituksesta maalla”*.
[70] Kalima, s. 38.
[71] Harjula - Prättälä, s. 11.
[72] Kalima, s. 34.
[73] Hannus - Hallberg (2000), s. 35. Myöhemmin voudin asema heikkeni kuninkaan saadessa oikeuden nimittää pormestarit suoraan hänelle esitetyistä ehdokkaista.
[74] Hannus - Hallberg (2000), s. 35. Joinakin aikoina kruunun välittömässä valvonnassa oli ainoastaan tulli ja sotaväki, muilta osin kaupungit olivat jokseenkin itsenäisiä.
[75] Hannus - Hallberg (2000), s. 35. Porvarien edustajien kokouksista tuli myöhemmin kaupungin vanhimpien kokouksia, joista muodostui myöhemmin kaupunginvaltuustot.

edusti yleensä *maaherra*, ei usein tyytynyt ainoastaan vahvistamaan, vaan saattoi myös muuttaa kaupungin talousarviota.[76] 1700-luvun alkupuolella valtion tiukka ote suhteessa kaupunkien talouteen alkoi vihdoin höllentyä; esimerkiksi vuoden 1719 hallitusmuodon 19 §:n mukaan kaupungit saivat käyttää kassaansa kertyneitä varoja privilegioidensa osoittamassa laajuudessa, mutta varainkäytöstä oli silti tehtävä selvitys kruunulle.[77] Vuoden 1720 hallitusmuodossa kaupunkien ja valtion talous eriytettiin lopullisesti toisistaan; tiettyjen varojen katsottiin kaupunkien yksityisiksi varoiksi, jotka saatiin käyttää julkisten rakennusten rakentamiseksi ja virkamiesten palkkaamiseksi sillä tavoin kuin privilegioissa säädettiin ja talousarviossa määrättiin. Täten talousarvion ylijäämää ei enää tarvinnut luovuttaa kruunulle, vaan kaupunki kykeni käyttämään sen itse omiin hankkeisiinsa.

Verotulot sen sijaan eivät olleet kaupungin yksityisten varojen piiriin kuuluvia, jotka oli pääsääntöisesti tuloutettava valtion kassaan.[78] Kuninkaallinen määräys vuodelta 1748 poisti kaupunkien velvollisuuden tehdä kuninkaalle tili kaupunkien yksityisistä varoista. Tämän päätöksen katsottiin merkinneen sitä, että kaupunkien perustamisprivilegioissaan saamat lahjoitusmaat jäivät lopullisesti kaupunkien haltuun. Useassa tapauksessa siitä alkaen juuri lahjoitusmaat loivat pohjan kaupunkien taloudelle, sillä kaupungit saivat merkittäviä tuloja vuokraamalla maitaan.[79]

3.1.2 Nykyisen kuntajärjestelmän synty

Nykyaikaisen kunnallishallinnon juuret ulottuvat 1800-luvulta alkuun ja aina vuoteen 1789, jolloin Ranskan kansalliskokous teki päätöksen koskien kunnallisvallan perustamista. 1800-luvulle tultaessa vastaaviin uudistuksiin ryhdyttiin ensin Preussissa (1808 ja 1831), sitten muun muassa Englannissa (1835), Belgiassa (1836), Tanskassa (1837 ja 1841), Norjassa (1837), Ruotsissa (1862) ja vihdoin myös Suomessa vuonna 1865.[80] Tällöin toteutettiin maaseudun paikallishallintoa koskeva uudistus *Asetuksella kunnallishallituksesta maalla* (1865MKunA). Vuoden 1865 uudistus oli myös siinä mielessä merkittävä, että uudella lainsäädännöllä muodostettiin maalaiskuntien kunnallishallinto erottamalla seurakunta ja kunta toisistaan.[81] Vastaava kaupunkeja koskeva asetus

[76] Kalima, s. 34.
[77] Mm. Heuru – Mennola – Ryynänen (2001), s. 21 sekä Kalima, s. 34.
[78] Kalima, s. 34 - 35.
[79] Kalima, s. 35.
[80] Heuru (2001), s. 15 - 16.
[81] Mm. Niemivuo, s. 46.

tuli voimaan vuonna 1873.[82] Tämän uudistuksen myötä järjestettiin kaupungeissa kunnallisverotus, kaupunginvaltuuston asemaa parannettiin ja porvariston etuoikeutettu asema kumottiin.[83]

Vaikka maalaiskuntien ja kaupunkien hallinnosta vielä tässä vaiheessa säädettiinkin erikseen, olivat asetusten periaatteet samansuuntaisia ja yhteneviä.[84] Pohjana asetuksien valmistelulle olivat Ruotsin vuoden 1862 kunnallislainsäädökset, jotka käännettiin lähes sanasta sanaan.[85] Kunnallisen itsehallinnon taloudellisen näkökulman kannalta keskeinen seikka oli molemmissa asetuksissa (1865MKunA ja 1873KKunA) myönnetty verotusoikeus, jonka varaan nykyisenkin kuntatalouden pohja pitkälti rakentuu.[86]

Tutkijoiden piirissä vallitsee hieman erilaisia näkemyseroja ja painotuksia siitä, mitkä syyt ylipäänsä johtivat kuntajärjestelmän syntyyn; esimerkiksi Kauko Heuru arvioi uudistustarpeen nousevan ennen muuta käytännön tarpeista, jotka koskivat koko maassa köyhäinhoitoa sekä kansanopetusta ja lisäksi kaupungeissa elinkeinovapautta.[87] Kai Kalima puolestaan katsoo uudistusten takana olleen myös yleiseurooppalaisen kehityksen, siihen liittyvän teollistumisen ja tämän lisäksi Suomen oloissa maaseudulla kirkollisten ja maallisten tehtävien erottamisen, joka mahdollisti myös tehokkaamman hallinnon.[88]

3.1.3 Itsenäisen Suomen kunnat ja talouden itsehallinto

Itsenäisyyden ajan kunnallisen itsehallinnon kehitys on ollut monivaiheista ja painotuksiltaan monimuotoista. Kauko Heuru on jaotellut kehityksen kulun neljään vaiheeseen; liberalistiseen, oikeusvaltiolliseen, sosiaalivaltiolliseen sekä manageristiseen. Näistä hän katsoo liberalistisen vaiheen alkaneen kunnallisen itsehallinnon perustamisesta, oikeusvaltiollisen vaiheen Heuru puolestaan sijoittaa 1920- ja 1930-luvuille. Sosiaalivaltiollinen vaihe sijoittuu tässä jaottelussa sodan jälkeisille vuosikymmenille ja manageristinen vaihe alkaa Heurun jaottelussa 1990-luvulle tultaessa.[89]

---

[82] *Asetus kunnallishallituksesta kaupungissa* (1873KKunA).
[83] Niemivuo, s. 46.
[84] Mm. Harjula – Prättälä, s. 11.
[85] Mm. Hannus – Hallberg (2000), s. 36, Heuru (2001), s. 17 sekä Kalima, s. 39. Ruotsin mallin esikuvana olivat Norjan ja Tanskan mallit, joiden jäljet johtavat puolestaan Preussin uudistukseen ja Karl vom und zurn Steiniin, ja hänen laatimaansa kaupunkijärjestykseen.
[86] Esim. Kalima, s. 40 - 42, Hannus – Hallberg (2000), s. 36. Kaupungeilla verotusoikeus oli ollut jo ennestään.
[87] Heuru,(2001) s. 16 - 17. Myös Heuru huomioi yleiseurooppalaisen kehityksen vaikutuksen.
[88] Kalima, s. 39. Kalima toteaa, viitaten Ylikankaan näkemykseen, köyhäinhoidon tarpeiden olleen tärkeä kehitystekijä.
[89] Heuru (2001), s. 17 - 18. Vrt. esim. Sallinen, s. 36 - 40 ja Niemivuo, s. 45 - 48. Niemivuo aloittaa tarkastelunsa jo 1800-luvun puolivälistä, jolloin nykymuotoisen kunnallisen itsehallinnon perusta luotiin.

Nykyisen kunnallishallinnon perusteet lainsäädännön näkökulmasta voidaan katsoa luoduksi vuoden 1927 *laissa kaupunkien kunnallislain muuttamisesta* (328/1927); tätä merkkipaalua voisi luonnehtia myös Heurun mainitseman oikeusvaltiollisen vaiheen aluksi. Myöhemmät kunnallislait, vuoden *1948 kunnallislaki* (642/1948) ja vuoden *1976 kunnallislaki* (953/1976) noudattelivat suurelta osin tämän lain säännöksiä.[90] Eräs huomionarvoinen piirre vuoden 1927 laissa oli pyrkimys siirtää valtaa kaupunginvaltuustolta kaupunginhallitukselle.[91] Myös virkamiesvetoinen kaupunginjohtajajärjestelmä sai alkunsa.[92] Myös kunnallishallinnon painopisteen voidaan katsoa siirtyneen jossain määrin luottamushenkilöiltä virkamiehille.[93] 1920-luvulla annettiin myös muita merkittäviä kuntia koskevia säädöksiä, kuten oppivelvollisuuslaki (1921), köyhäinhoitolaki (1922) sekä terveydenhoitoasetus (1927). Nämä säädökset merkitsivät kunnille velvoituksia julkisten palveluiden järjestämiselle.

Taloudellisen itsehallinnon kannalta uuden sääntelytavan mukanaan tuomat uudistukset olivat monin paikoin ongelmallisia.[94] Useat kunnat joutuivat hakemaan valtiolta niin sanottuja tasausavustuksia, joilla pyrittiin helpottamaan kuntien taloudellista ahdinkoa. Tästä syystä valtio puolestaan katsoi tarpeelliseksi päästä valvomaan kuntien varainkäyttöä, jotta se saattoi päästä vaikuttamaan talousvaikeuksien syihin. Vuoden 1933 kesäkuussa annettiin laki kunnan hallinnon lisätystä valvonnasta. Kyseinen laki rajoitti erityisen raskaasti kuntien taloudellista itsehallintoa, sillä lain mukaan kunnan talousarvio oli alistettava valtion asettaman erityisen valvojan vahvistettavaksi.[95]

Vuoden 1948 kunnallislaissa (1948KunL) luotiin uuden kunnallisen talousjärjestelmän pohja vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta. 1948KunL oli luonteeltaan myös kokoava laki, johon aiemmin erillään olleet maalaiskuntia ja kaupunkeja koskevat säännökset koottiin yhteen, mutta oikeudelliset erot säilyivät vielä tässä vaiheessa, vaikka etenkin hallinnollisia eroja kaupunkien ja maalaiskuntien välillä pyrittiin kaventamaan.[96] Toisen maailmansodan jälkeinen aika oli

[90] Näin esim. Kalima, s. 46 - 47.
[91] Kalima, s. 47 sekä Niemivuo, s. 45.
[92] Hannus – Hallberg (2000), s. 37.
[93] Heuru (2001), s. 27. Heuru ei tarkoita tässä yhteydessä ”virkavaltaistumista”, vaan viranhaltijoiden määrän kasvua tehtävien lisääntyessä.
[94] Niemivuo, s. 47. Vaikka uuden sääntelytavan katsottiinkin takaavan tehtävien hoitamisen, sen katsottiin rajoittavan kunnallista itsemääräämisoikeutta. Myöhemmin säädöksiä tuli lisää koskien mm. väestönsuojelua, kaavoitusta ja maanvuokrausta.
[95] Kalima, s. 47 - 48.
[96] Esim. Harjula – Prättälä, s. 12, Kunnalliskomitean mietintö (1993:33), s. 97 - 98 sekä Hannus – Hallberg (2000), s. 38.

korostetusti hyvinvointivaltion rakentamisen aikaa ja tämä kehitys heijastui myös kuntien talouteen. Uusien tehtävien asettaminen kuntien tehtäväksi korostui varsinkin 1960- ja 1970-luvuilla. Muutos tapahtui nimenomaan lainsäädännön kautta.[97] Kunnallisen itsehallinnon tasolla suunnitteluvelvoitteiden asettamisen ja laajentamisen myötä kunnat alistettiin valtion vahvaan informaatio- ja resurssiohjaukseen. Lukuisat tehtävät tulivat kunnille pakollisiksi aiheuttaen eri puolilla maata sijaitseville kunnille entistä rajumpaa taloudellista eriarvoisuutta, jota valtio pyrki tasaamaan valtionosuuksien avulla.[98]

Vuoden 1976 kunnallislain (myöhemmin 1976KunL) valmistelu ajoittui hyvinvointivaltion rakentamisvaiheeseen. Tehtävää varten perustettu kunnallishallintokomitea aloitti työnsä vuonna 1968 ja sai mietintönsä valmiiksi vuonna 1973 (komiteanmietintä 1973:60). 1976KunL:n valmistelutyön keskeisinä tavoitteina oli jatkaa jo edellisen kunnallislain (1948KunL) viitoittamaa tietä maalaiskuntien ja kaupunkien säännösten yhdistämiseksi, kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseksi sekä kunnallisen demokratian laajentamiseksi. Säännösten tuli jatkossa olla kaikkien kuntien osalta samansisältöiset. Yhtenäistämistavoite sopi hyvinvointivaltion rakentamistavoitteiden kanssa yhteen. Valtion valvonnan vähentäminen puolestaan nähtiin keskeisenä keinona turvata ja vahvistaa kunnallista itsehallintoa, samoin luottamushenkilöiden aseman parantamisella.[99]

3.2 Kuntien perustuslaillinen asema

3.2.1 Perustuslaki ja kunnat

Nykyisin voimassaoleva perustuslain (myöhemmin PeL) 121 § pitää sisällään kunnallista itsehallintoa koskevat säädökset. Aiemmin vastaavat säädökset oli kirjoitettuna HM 50.1 §:ään sekä HM 51.2 §:ään ja 51.3 §:ään, jotka PeL 121 § kumosi voimaantullessaan vuoden 2000 maaliskuun alussa. Kunnallista itsehallintoa koskevan HM 51 §:n uudistaminen oli ollut vireillä jo pidempään, viimeksi lakialoitteen muodossa vuoden 1994 valtiopäivillä (LA 86/1994).[100] Voimassaolevaan kuntalakiin (365/1995) nähden uuden perustuslain voimaan saattaminen sen sijaan ei edellyttänyt

[97] Heuru – Mennola – Ryynänen (2001), s. 25.
[98] Kalima, s. 49 - 50.
[99] Kunnalliskomitean mietintö (1993:33), s. 101 - 102. Toisaalta kuntasuunnittelun pakolliseksi säätämisellä vahvistettiin hyvinvointivaltion rakentamiselle välttämätöntä suunnitteluajattelua, jonka kautta valtion kontrolli pysyi hieman aiempaa näkymättömämmässä muodossa voimassa.
[100] HE (1/1998) sekä esim. Saraviita, s. 564.

tai aikaansaanut suuria muutospaineita.[101] Myös keskeisimmän kuntia koskevan yleiseurooppalaisen sopimuksen, Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan, (SopS 66/1991) periaatteiden voidaan katsoa antavan vahvaa taustatukea perustuslain sisältöön ja tulkintaan.[102]

Perustuslain pääasiallinen tehtävä on valtion oikeudellisen aseman luominen ja määrittely, mutta myös yleisemmin yhteiskunnan ohjaaminen.[103] Tämä erityisasema ”lakien lakina” on syytä huomioida myös suhteessa muuhun lainsäädäntöön. Toisaalta perustuslaki on lakien laki, joka sitoo myös lainsäätäjää itseään, suunnaten ja rajaten lainvalmistelua. Tiivistetysti voidaan sanoa, että perustuslain sisältämät pykälät muodostavat lain ytimen; juuri nämä säännökset ovat kussakin historiallisessa ja poliittisessa ajankohdassa katsottu niin oleellisiksi ja tärkeiksi, että ne on kirjattu lain ytimeen, perustuslakiin saakka. Perustuslain voidaan katsoa pitävän sisällään myös yhteiskunnalle keskeiset arvot; sitä voidaan luonnehtia oman aikansa lapseksi, joka saa vaikutteita sekä vanhemmiltaan historiasta että ympäristöstään muuttuvasta maailmasta. Nykyinen perustuslaki toimii täten siltana tulevaisuuden perustuslaeille ja eräänlaisena jatkumona aiemmille vastaaville säännöksille.

Perustuslakia tarkastellessa on syytä pitää mielessä myös lakia koskevat keskeiset tulkintaperiaatteet. Kuntien asemaa tarkasteltaessa on huomioitava erityisesti kansanvaltaisuus- ja oikeusvaltioperiaatteet.[104] Kansanvaltaisuudesta on tarkemmat säädökset PeL 2.2 §:ssä, jossa määritellään kansanvallan sisältöä seuraavasti: ”*kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen*.” Kansanvallan periaate velvoittaa täten kunnat sekä kansanvaltaisuuteen että kehittämään elinympäristöään.

Tässä asiassa kunnilla voidaan katsoa olevan suhteellisen suuri vapaus toimia, sillä elinympäristön kehittäminen voidaan toteuttaa kuntatasolla monin erilaisin tavoin, kunhan toteuttamistavat ovat muuten sopusoinnussa vallitsevan oikeusjärjestyksen kanssa.[105] Esimerkiksi kuntien väestöpohjaisista kokoeroista johtuvat seikat sekä maantieteellisen sijainnin tuomat eroavaisuudet luovat kunnille monimuotoisuudessaan erilaisia lähtökohtia toteuttaa elinympäristön kehittämiseen ja taloudelliseen itsehallintoon liittyviä tehtäviä.

---

[101] HE (1/1998).
[102] Ryynänen (2004), s. 43, jossa peruskirjan todettiin olleen kuntalain säätämismallina; Kunnalliskomitea mietintö 1993:33 viittaa useasti kuntalain valmistelussa peruskirjaan.
[103] Jyränki (2000), s. 41.
[104] Harjula – Prättälä, s. 18 - 25 ja s. 27.
[105] HE (192/1994).

Tähän yllä mainittuun viitekehykseen on hahmoteltavissa myös kestävän kehityksen näkökulma. Elinympäristön kehittämisen voidaan katsoa sisältävän jatkuvuuden vaatimuksen, jota kestävä kehitys pohjimmiltaan edustaa. Vaikka asia nähdäänkin usein ekologisesta näkökulmasta, on asialla myös toinen puoli; taloudelliseen itsehallintoon kuuluu erottamattomana osana oikeus osallistua ja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Tästä näkökulmasta katsottuna lienee perusteltua väittää, että taloudellisen itsehallinnon kannalta olisi tärkeää päästä tilanteeseen, jossa kunnat saisivat itse mahdollisimman vapaasti päättää niistä keinoista ja voimavaroista, joilla taloudellinen kestävä kehitys pystyttäisiin parhaiten turvaamaan. Jatkuvuuden vaatimus ja siitä johtuva vastuu luo kunnille velvollisuuden taloudelliseen huolellisuuteen, etteivät tulevat sukupolvet joutuisi maksumiehiksi nyt tehtävien kestämättömien päätösten takia.

Kuntien perustuslaillista asemaa suhteessa nykyiseen perustuslakiin voidaan peilata monesta näkökulmasta, joista seuraavaksi nostan esille muutaman. Ensimmäinen näkökulma liittyy painetun tekstin määrään; kuinka laveasti kuntien itsehallinnollista asemaa perustuslaissa käsitellään? Tämä selviää suhteellisen helposti lukemalla perustuslain pykälät läpi, jolloin voidaan havaita, että kuntien itsehallinnosta löytyy yksi pykälä, jo aiemmin mainittu PeL 121 §.[106] Tästä voisi tehdä sen johtopäätöksen, että kuntien itsehallinnolle ei anneta paljoakaan painoarvoa, sillä esimerkiksi pelkästään eduskuntaa koskevia pykäliä PeL:ssa on 30 kappaletta. Asia ei kuitenkaan ole onneksi aivan näin yksioikoinen; ymmärtääkseni perustuslain tarkoitus on määritellä ja ohjata ensisijaisesti valtiota, ja vasta toissijaisesti kuntia. Täten kuntien itsehallinnon tiukka ohjeistus perustuslain tasoisilla säädöksillä rajoittaisi tuntuvasti kuntien vapautta. Sen sijaan itsehallinnon minimisuojan takaaminen ja olemassaolon tunnustaminen perustuslaissa on mielestäni tärkeää ja vähintäänkin perusteltua.

Toinen näkökulma liittyy jo edellä sivuttuun itsehallinnon laajuuteen. Jos perustuslaki pitää sisällään kovin yksityiskohtaista sääntelyä kunnallisesta itsehallinnosta, voidaan perustellusti kysyä, onko kysymyksessä enää itsehallinto vai pelkästään valtion tahdon toteuttaminen? Tästä näkökulmasta käsin voidaan katsoa perustuslain suoman vapauden olevan kuntien näkökulmasta positiivinen asia. Kunnallisen itsehallinnon voima piileekin siinä, että kunnilla on sekä vapaus että vastuu omien asioidensa hoitamisesta. Taloudellisesta näkökulmasta tämä pitää sisällään erityisen painavia asioita, sillä omavastuinen budjettitalous ja siihen kiinteästi liittyvä verotusoikeus ovat koko kuntajärjestelmän kulmakiviä.

[106] Kts. esim. PeL 120 §, joka koskee Ahvenanmaan erityisasemaa ja PeL 122 §, joka käsittelee hallinnollisia jaotuksia, esimerkiksi kuntajakoa.

Kolmantena näkökulmana tarkastelen kunnan asemaa perustuslain valossa. Jokainen kunta on juridinen oikeushenkilö, jolla on sekä oikeustoimikelpoisuus että oikeus omaan hallintoon ja talouteen. Tämä oikeushenkilöllisyys on luonteeltaan julkisoikeudellista, sillä jokaisella kunnalla on perustuslain suoma verotusoikeus. Kunnilla on myös muuta lailla annettuja velvoittavaa julkista valtaa.[107] Perustuslain mukaan tämä oikeus toteutuu kunnille sekä verotusoikeuden (PeL 121.3 §) kautta että hallinnollisen itsemääräämisoikeuden avulla kunnan asukkaiden itsehallinnon muodossa (PeL 121.1 §). Oikeushenkilön keskeisenä tunnusmerkkinä voidaankin pitää taloudellista autonomiaa.[108]

3.2.2 Kunnan asukkaiden taloudellinen itsehallinto

Nykyisin voimassaolevan perustuslain (731/1999) 121.1 §:n mukaisesti ”*Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon*”. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneissa tulkintakäytännöissä perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kunnan asukkaille kuuluvaa oikeutta päättää omasta hallinnostaan ja taloudestaan.[109] Myös Ilkka Saraviita toteaa saman asian, viitaten perustuslakivaliokunnassa vakiintuneisiin tulkintakäytäntöihin, todetessaan kuntien verotusoikeuden ja siihen liittyen kuntien oikeuden päättää omasta taloudestaan kuuluvan perustuslailla suojatun itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin.[110]

Kunnan asukkaiden taloudellisen itsehallinnon keskeisimpinä sisältöinä voidaan pitää verotusoikeutta, oikeutta laissa säädettyihin valtionosuuksiin sekä oikeudesta muuten päättää omista tuloistaan ja menoistaan esimerkiksi maksujen muodossa.[111] Taloudellisen itsehallinnon kannalta keskeistä on myös oikeus vapaaehtoisiin tehtäviin, yleiseen toimialaan. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kunta voi pakollisten, lakisääteisten tehtäviensä ohella ottaa hoidettavakseen muita tehtäviä itsehallintonsa nojalla ja taloudellisten resurssien niin salliessa. Näihin tehtäviin kunnat tarvitsevat useasti lainarahoitusta, sillä verokertymä ja julkisoikeudelliset maksut menevät pääasiallisesti lakisääteisten tehtävien hoitoon. Mahdollisesti tämän jälkeen ylijäävät talousresurssit eivät ainakaan yksistään välttämättä riitä vaikkapa kiinteistöjen huolto- ja korjaustoimenpiteisiin, uusien projektien

[107] Tästä esim. Heuru (2002), s. 207.
[108] Heuru (2002), s. 209.
[109] Perustuslaki 2000. Komitean mietintö, s. 120 sekä HE (192/1994). Tosin 29.3.1965 maalaiskuntien itsehallinnon 100-vuotisjuhlassa presidentti Kekkonen herätteli keskustelua kunnallisverotuksen asemasta toteamalla kunnallisen verotusjärjestelmän olevan epäoikeudenmukainen ja aiheuttavan eriarvoisuutta kansalaisten välillä kotipaikkakunnasta johtuen.
[110] Saraviita viittaa perustuslakivaliokunnan linjauksiin, s. 565 (PeVL 29/1992) ja (PeVM 17/1994).
[111] Esim. Heuru – Mennola – Ryynänen (2008), s. 285 sekä Ryynänen (2004), s. 47.

käynnistämiseen, laiteinvestointeihin tai muiden suunnitteilla olevien kehittämishankkeiden rahoittamiseen.

Toisaalta kunnallisen itsehallinnon luonne ei ole täysin itsenäinen siinä mielessä, että valtion taholta hallintoon kohdistuu monimuotoista ohjausta ja valvontaa. Ohjauksen ja valvonnan luonne tulee kuitenkin olla lailla rajattua ja tarkoituksenmukaista.[112] Tästä osoituksena on myös PeL 121.2 §, jossa todetaan että *”Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.”* Toisin sanoen kunnilla on varsin vahva periaatteellinen ja myös perustuslaillinen oikeus järjestää taloudellinen toimintansa parhaaksi katsomallaan tavalla. Kärjistäen voidaan sanoa, että kunnille on annettu mahdollisuus myös virhearviointeihin ja huonoihin päätöksiin, ellei laissa ole ehditty toisin säätää. Kunnan tulee lähtökohtaisesti vastata itse sekä hyvistä että huonoista taloudellisista päätöksistään ilman että valtio tai joku muu taho puuttuu asiaan ilman erityisen painavaa oikeudellista perustetta.[113]

Vaikka kunnallinen itsehallinto onkin monessa suhteessa alisteinen valtion taholta tulevalle ohjaukselle ja valvonnalle, kuntien roolina ei voi olla valtion renkinä toimiminen. Aitoon itsehallintoon tulee sisältyä mahdollisuus itsenäiseen päätöksentekoon ja valintoihin, jolloin valtio pystyy puuttumaan itsehallinnon sisältöön vain ja ainoastaan lakeja säätämällä, kuten perustuslakikin asian ilmaisee. Lainarahoituksen korkosuojaus on nähdäkseni tyypillinen esimerkki tilanteesta, jossa kuntien itsehallinnon vapauden takeena on se, ettei asiasta ole tarkkaa sääntelyä, vaan kunnilla on vapaus tehdä tai olla tekemättä. Jos kuntien lainojen korkosuojauksesta annettaisiin laki, se vääjäämättä kaventaisi kunnan itsehallintoa tästä näkökulmasta, olipa lain sisältö oikeastaan millainen tahansa. Kauko Heuru on muotoillut samaisen ajatuksen siten, että *”kunnallisen itsehallinnon todellinen vahvuus riippuukin ensisijaisesti siitä, minkälainen valta kunnalla on omien menojensa ja tulojensa määräämisessä”*.[114] Tämä toteamus kiteyttää mielestäni varsin hyvin kuntien taloudellisen itsehallinnon sisällön; ilman riittävää valtaa ja vapautta päättää omista taloudellisista asioistaan kunta on vain ja ainoastaan valtiovallan jatke, ei paikallisen itsehallinnon perusyksikkö, jollaisen kunnan nähdäkseni tulisi olla.

[112] Esim. Hannus – Hallberg, s. 65 - 68.
[113] Vrt. esim. ”Lex Karkkila”.
[114] Heuru (1995), s. 60.

3.2.3 Kuntien taloudelliset oikeudet ja velvollisuudet

PeL 121.1 §:ssä on luotu pohja kunnan asukkaiden itsehallinnolle, joka sisältää myös taloudellisen itsehallinnon. Kunnan asukkaiden itsehallinnon keskeisiin periaatteisiin kuuluukin mahdollisuus itse päättää niistä tehtävistä, joita kunta itsehallinnon nojalla ja taloudellisten resurssiensa niin salliessa, kulloinkin ottaa hoidettavakseen. Tätä periaatetta ei todennäköisesti voi korostaa liikaa, kun puhutaan kunnallisen itsehallinnon konkreettisesta olemuksesta; taloudelliset resurssit tai niiden puute luovat selkeät rajat niille toimenpiteille, joilla kunta kykenee hoitamaan tehtäviään.

PeL 121.2 §:n mukaan itsehallinnon suojaan kuuluu myös oleellisena osana se, että kunnille voidaan antaa tehtäviä ainoastaan lainsäädännön kautta, ei alemman asteisilla normeilla.[115] Lailla säätämisen vaatimus koskee siten kuntien hallinnon yleisiä perusteita kuten kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Hallinnon yksityiskohtainen järjestäminen sen sijaan voidaan osoittaa kuntien asiaksi. Lainsäätäjä näyttää kuitenkin jättäneen itselleen eräänlaisen takaportin suhteessa kunnalliseen itsehallintoon, sillä lainsäätämisen kautta eduskunta voi rajoittaa, ohjailla, kaventaa tai muuttaa kunnallisen itsehallinnon rajoja edelleen varsin merkittävällä tavalla. Tässä mielessä kunnallisen itsehallinnon perustuslain suoja ei ole aukoton.[116]

Hieman näkökulmaa muuttaen voidaan sanoa, että kuntien taloudellista itsehallintoa rajoittavia toimenpiteitä, uusia tehtäviä ja velvoitteita, ei siis voi asettaa kuntien hoidettavaksi muuten kuin lakeja säätämällä. Tämän periaatteen tulee koskea myös kuntien mahdollisia luottoja, takauksia ja velkoja. Kuntien itsehallinnollista oikeutta tässä suhteessa on mahdollista rajoittaa tai siihen puuttua valtion taholta ainoastaan lakeja säätämällä. Tätä taustaa vasten voidaan todeta, että kunnilla tulee olla jo perustuslain takaaman taloudellisen itsehallintonsa nojalla mahdollisuus lainanottoon ja oikeus suojata niin halutessaan mahdolliset velkasitoumuksensa korkosuojauksen alle. Nämä päätökset tulee voida tehdä mahdollisimman paljon kuntalaisten vapaasta tahdosta käsin, toisin sanoen ilman lainsäätäjän puuttumista asiaan. Samalla on kuitenkin todettava, ettei lainanotto voi olla pääasiallinen kanava rahoittaa kunnan menoja; tätä mahdollisuutta on taloudellisen kestävän kehityksen näkökulmasta aivan erityisen tarkkaan harkittava, sillä kiusaus sysätä vastuu lainojen takaisinmaksusta tuleville sukupolville on aina olemassa.

[115] HE (1/1998) sekä esim. Saraviita, s. 563 - 565.
[116] Tästä esim. Ryynänen kirjassa ”Kuntarakenteita etsimässä”, s. 48 - 49.

Taloudellisen itsehallinnon kaikkein tunnistettavin piirre on kunnille säädetty verotusoikeus, josta säädetään PeL 121.3 §:ssa. Verotusoikeuden keskeisen merkityksen vuoksi oli perusteltua ottaa asiasta nimenomainen säännös perustuslakiin.[117] Kuntien verorahoitus koostuu kuntien perimistä tai niille tilittävistä veroista ja valtionosuuksista. Kunnat rahoittavat omilla verotuloillaan noin puolet ja valtionosuuksilla lähes viidenneksen kokonaismenoistaan. Kunnallisen tuloveron osuus verotuloista on ollut lähes 90 prosenttia, yhteisöveron osuus puolestaan vajaat 10 prosenttia ja kiinteistöveron osuus noin 5 prosenttia. Maksuja peritään opetusta lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä muista kunnan järjestämistä palveluista. Merkittävin osuus kunnille tulevista maksuista koostuu veden ja energian myyntituloista. Maksujen osuus kokonaistuloista on vajaa kolmannes.[118]

Tutkimukseni kannalta verotusoikeus ei ole kuitenkaan kaikkein oleellisin asia. Kunnallisen verotusoikeuden perustuslaillinen asema on kuitenkin syytä todeta tärkeäksi taustatekijäksi myös tutkimukseni kannalta siinä mielessä, että monesti veroprosentin suuruudesta päättäminen saattaa olla kunnan ainoa tosiasiallinen keino kontrolloida taloutensa tasapainoa. Tämän vuoksi on erityisen tärkeää, että kunnat ottavat toiminnassaan huomioon myös muut taloudelliseen toimintaympäristöönsä kuuluvat tekijät, jotta taloudellinen liikkumavara ei kapenisi liian pieneksi ja riski joutua veronnostokierteeseen pysyisi mahdollisimman vähäisenä. Tältä kannalta asiaa katsottaessa huolellisen ja pitkäjänteisen taloussuunnittelun ja kestävän kehityksen urilla olevan kunnallisen talouspolitiikan vaatimus korostuu entisestään. Kuntien jatkuvassa kasvussa oleva lainakanta antaa aihetta huoleen siitä, kuinka kunnat selviävät kiristyneessä taloudellisessa tilanteessa vastuistaan. Korkomenot ovat aina pois siitä yhteisestä hyvästä, jota kunta organisaationa on toteuttamassa.

Kunnilla on Suomessa huomattavan laaja velvollisuus järjestää lakisääteisiä peruspalveluja. Ongelmalliseksi tilanteen tekee se, että riittävän rahoituspohjan varmistaminen edellä mainitun velvollisuuden toteuttamiseksi on hankalaa. Periaatteessa maassamme vallitsee laaja poliittinen konsensus siitä, että kunnilla tulee olla riittävät resurssit hoitaa niille uskotut lakisääteiset tehtävät, mutta käytännössä tilanne on toinen. Rahoitusperiaatteen vajaatoiminta onkin kuntatalouden keskeisimpiä rajoitteita, joka osaltaan luo kunnille painetta lainarahoituksen lisäämiseen. Kunnilla on yleisesti tunnustettu periaatteellinen oikeus saada valtiolta tarvittavat tukitoimet lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi.

[117] HE (1/1998).
[118] Esim. HE (155/2006)

Tilanteen ratkaiseminen näyttäisi olevan oikeudellisesti mahdollista, mutta sekä poliittisesti että taloudellisesti vaikeaa. Taloudellisen taantuman pakottamana sekä kunnat että valtio joutuvat etsimään uusia keinoja työnjakonsa hoitamiseksi. Kevään 2009 aikana maan hallitus on ilmoittanut poikkeustoimista, joilla kuntien taloudellista asemaa koetaan parantaa.[119] Nämä toimenpiteet eivät varmastikaan yksistään riitä, vaan monissa kunnissa joudutaan hakemaan taloudellista pelivaraa joko säästöjen tai lainarahoituksen kautta. Tässä mielessä korkosuojaustoimenpiteet nousevat jälleen ajankohtaisiksi monessa kunnassa.

3.3 Kunnat ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja

3.3.1 Paikallisen itsehallinnon lähtökohdat ja laajuus

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (myöhemmin peruskirja) on merkittävin ja keskeisin yleiseurooppalainen asiakirja, joka sääntelee kuntien itsehallintoa. Edellä mainittu asiakirja hyväksyttiin 15.10.1985 Strasbourgissa Euroopan neuvoston toiminnan tuloksena.[120] Lähtökohtaisesti sitä voidaan pitää eurooppalaisen itsehallinnon kannalta erityisen merkittävänä siitä syystä, että siinä ratifioimalla peruskirjan kukin valtio on kansallisen lainsäätäjän asemassa tunnustanut tietyt periaatteet, joiden hengessä paikallista itsehallintoa koskevaa lainsäädäntöä tulisi valmistella ja saattaa voimaan.[121] Suomen osalta peruskirja ratifioitiin 1.10.1991.[122]

Peruskirja ei varsinaisesti edellytä, että kunnilla on yleinen toimiala, mutta useimmissa maissa, jotka ovat peruskirjaan sitoutuneet, kunnille on kuitenkin turvattu oikeus ottaa paikallisia tehtäviä hoidettavikseen omilla päätöksillään. Poikkeuksena tästä voidaan mainita Iso-Britanniassa käytössä oleva järjestelmä, jossa paikallishallinnon tehtävien hoito perustuu käytännöllisesti katsoen kokonaan erityissääntelyyn.[123] Peruskirjan sisältö on periaatteellinen ja oikeudelliselta luonteeltaan pääasiallisesti ohjelmallinen ja puiteluontoinen sopimus; toisin sanoen peruskirja luo ainoastaan yleispiirteet kunnalliselle itsehallinnolle, mutta se ei harmonisoi tai yhtenäistä paikallisen

[119] Hallitus kaavailee väliaikaisena toimenpiteenä mm. kuntien osuuden nostamista yhteisöverosta nykyisestä 22 prosentista 32 prosenttiin. Korotuksen vaikutuksen arvioidaan olevan n. 450 miljoonaa euroa. Myös kuntien valtionosuuksiin tullaan tekemään väliaikaisia korotuksia.
[120] Heuru (2006), s. 89.
[121] Esim. Ryynänen – Mennola – Lehkonen, s. 174 - 191 sekä Harjula – Prättälä, s. 74.
[122] SopS 65/1991 ja SopS 66/1991. Myös laki Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä (1180/1991).
[123] HE (192/1994). Britanniassa kuntien asema on manner-Eurooppaan verrattuna huomattavasti ”kapea-alaisempi”. Lisäksi esim. Harjula – Prättälä, s. 56.

itsehallinnon suojaa erityisen vaativalle tasolle. Sitovuuden puute onkin kaikkein keskeisin ongelma peruskirjaa tarkasteltaessa, sillä sopimusvaltiot voivat lisäksi harkintansa mukaan sitoutua ainoastaan osaan peruskirjan velvoitteista.[124] Tämän lisäksi peruskirjan oikeudelliset käsitteet ja määritelmät ovat suhteellisen väljiä, jolloin toisistaan eroavat kansalliset paikallishallinnon järjestelytavat ovat mahdollisia.[125]

Peruskirjan tehtävä kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta on siis toimia eräänlaisena tienviittana. Kuntia koskevan lainsäädännön on oltava sopusoinnussa peruskirjan kanssa. Tämä näkyy myös siinä, että hallituksen esityksessä tai perustuslakivaliokunnan lausunnossa saattaa olla viittaus peruskirjaan.[126] Siitä, kuinka hyvin peruskirjan vaatimukset Suomessa toteutuvat, on eriäviä mielipiteitä ja tulkintoja. Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin todeta, että oikeusjärjestyksemme täyttää monilta osin suhteellisen hyvin edellä mainitut kriteerit, mutta parannettavaakin vielä varmasti löytyy paikka paikoin.[127]

Tutkimukseni kannalta keskeisimmät peruskirjan kohdat ovat artiklat 3, 4 ja 9. Varsinkin artikla 9 on keskeisessä asemassa tutkittaessa taloudellista kestävää kehitystä ja korkosuojausta sen välineenä, sillä kyseisessä artiklassa säännellään paikallisviranomaisten taloudellisista voimavaroista. Myös artikla 3, joka määrittää paikallisen itsehallinnon käsitettä ja on erittäin oleellinen osa tutkimustani. Tästä artiklasta avautuu selkeällä tavalla näkökulma siihen, että kunnat ovat keskeisin paikallistason toimija suomalaisessa järjestelmässä, jota paikallinen itsehallinto edustaa. Paikallisen itsehallinnon laajuudesta sääntelevä artikla 4 määrittelee tutkimukselleni niitä reunaehtoja, joiden puitteissa kunnilla on oikeus toimia ja harjoittaa omaehtoista toimintaa. Lisäksi on syytä mainita ainakin artikla 8, joka määrittelee valtion ja kuntien välisiä suhteita sekä artikla 13, jossa puolestaan todetaan ne viranomaiset, joihin edellä mainittua peruskirjaa tulee soveltaa.[128]

3.3.2 Paikallisviranomaisten taloudelliset voimavarat

Peruskirjan artikla 9 kokonaisuudessaan sisältää keskeisimmät taloudelliset reunaehdot, joiden varaan kuntien taloudellinen itsehallinto rakentuu. Kyseisen artiklan keskeisin tarkoitus on turvata paikallisviranomaisille riittävä vapaus ja taloudelliset voimavarat tehtäviensä vapaaseen

[124] Mäenpää (1997), s. 64 ja Mäenpää (2002), s. 352. Sopimusvaltion on sitouduttava vähintään kahteenkymmeneen peruskirjan I osan kappaleesta. Kts. myös esim. Heuru (2006), s. 89 - 91.
[125] Esim. Mäenpää (1997), s. 64 - 65.
[126] Esim. HE (1/1998) ja PeVL (10/1998), joissa peruskirjaan viitataan.
[127] Harjula – Prättälä , s. 73 toteavat vaatimusten täyttyvän yleensä hyvin. Ryynänen (2004), s. 43 puolestaan arvioi asiassa olevan vielä parannettavaa.
[128] SopS (66/1991), s. 2 - 5.

hoitamiseen (9.1 ja 9.2), oikeus koota ainakin osa taloudellisista voimavaroistaan itse joko verotusoikeuden nojalla tai erilaisten maksujen muodossa (9.3) sekä oikeus harkintavaltansa rajoissa käyttää saamansa taloudellinen tuki itse parhaaksi katsomallaan tavalla (9.7).[129]

Kuntien itsehallintoon kuuluu erottamattomana osana riittävä talousautonomia.[130] Aiemmin voimassa olleet tehtäväperusteiset valtionosuudet kavensivat oleellisella tavalla kunnallista itsehallintoa ja olivat peruskirjan vastaisia.[131] Kun puhutaan taloudellisista ongelmista, puhutaan poikkeuksetta rahasta, tai oikeammin rahan puutteesta. Näin asia on myös tarkasteltaessa kuntien taloudellisen itsehallinnon varjopuolia.

Ristiriita laeilla säänneltyjen tehtävien hoitamisen ja niihin myönnettyjen tai varattujen resurssien välillä saattaa olla monissa tapauksissa kohtuuttoman suuri. Tämä kehitys on monilta osin jatkunut 1990-luvulta saakka kuntien koettaessa saada valtiolta tarvittavia määrärahoja palvelujen tuottamiseksi ja turvaamiseksi.[132] Myös peruskirjan 9.5 artiklan mukaan tulisi taloudellista itsehallintoa vahvistaa taloudellisesti vaikeissakin olosuhteissa, sillä artiklassa sanotaan seuraavasti: *”Taloudellisesti heikompien paikallisviranomaisten suojelu edellyttää sellaisten taloudellisten tasoitusmenetelmien tai vastaavien toimien käyttöönottoa, joiden tarkoituksena on mahdollisten rahoituslähteiden ja kustannusten epätasaisen jakautumisen vaikutusten korjaaminen. Nämä menetelmät ja toimet eivät saa kaventaa paikallisviranomaisten harkintavaltaa, jota ne käyttävät toimivaltansa rajoissa.”*

Taloudellinen itsehallinto saattaa joutua monissa tilanteissa kovaan testiin, mikäli kunnan kirstunpohja näkyy ja valtiovalta rientää ojentamaan auttavan kätensä – ainoastaan omien ehtojensa mukaan. Tähän epäkohtaan peruskirjan artiklassa (9.2) on mielestäni aivan oikein pyritty puuttumaan toteamalla, että: ”Paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muussa laissa.” Sama periaatehan on tunnustettuna myös maamme kansallisessa lainsäädännössä sekä perustuslaissa että kuntalaissa.[133]

[129] Kts. myös Harjula – Prättälä, s. 74.
[130] Tästä mm. Heuru (2002), s. 209.
[131] Myllymäki (2002), s. 9.
[132] Mm. Helin, s. 11.
[133] PeL 121.3 § sekä KuntaL 66 §.

Tutkimukseni kannalta eräs oleellinen asia mainitaan artiklan 9 viimeisessä momentissa (9.8), joka pitää sisällään vaatimuksen paikallisviranomaisten pääsylle kansallisille pääomamarkkinoille lainojaan varten. Tämä mahdollistaa sekä periaatteelliseen pääsyn lainamarkkinoille että antaa kunnille mahdollisuuden kilpailuttaa lainojaan. Tämä periaatteellinen oikeus yhdistettynä kansallisen lainsäädännön antamiin velvoitteisiin luo perustan, josta käsin kunnat voivat toimia osana lainamarkkinoita. Kuntien aseman voidaan katsoa tässäkin suhteessa muuttuneen entistä enemmän markkinalähtöiseksi.[134] Lainarahoituksesta onkin muodostunut kunnille merkittävä taloudellisen toiminnan muoto. Kuntien ja kuntayhtymien lainakannan ollessa jo reilusti yli 8 miljardin euron suuruinen nousee väistämättä esiin kysymys siitä, olisiko kuntien lainarahoituksen käyttöä mahdollisesti rajoitettava itsehallinnon kapenemisen uhallakin?

3.3.3 Paikallisen itsehallinnon sisältö ja laajuus

Peruskirjan voimaansaattaminen oli tärkeä vahvistus kunnalliselle itsehallinnolle, sillä sen voidaan katsoa antaneen vähimmäisvaatimukset itsehallinnolle.[135] Lisäksi peruskirjan voidaan katsoa velvoittavan valtiota kehittämään kunnallishallintoa ja kunnallistaloutta koskevaa lainsäädäntöä siten, että peruskirjan periaatteet säilyvät elävinä. Tässä haasteellisessa tavoitteessa lainsäätäjällä näyttää riittävän tekemistä vielä pitkäksi aikaa.[136] Peruskirjan artiklassa 3.1 määritellään paikallinen itsehallinto seuraavasti: *”Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.”* Vaikka paikallisen itsehallinnon täsmällisen sisällön kuvaaminen onkin äärimmäisen vaikea tehtävä, niin tätä määritelmää voidaan pitää suhteellisen onnistuneena.[137]

Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla olisi turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Tämä sisältää kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille, ensisijaisesti valtuustolle.[138] Kolmannen artiklan jälkimmäinen pykälä (3.2.) puolestaan painottaa itsehallinnon demokraattista luonnetta ja antaa painoarvoa myös paikallisen päätöksenteon ja vastuun merkitykselle.[139]

---

[134] Kauko Heuru tarkastelee vuodelta 2000 olevassa väitöskirjassaan ”Kunnan päätösvallan siirtyminen” kunnan aseman muutosta. Heuru toteaa, että perinteisen ”demokratia-keskeisen” hallinnon rinnalle on tullut ”manageristinen”, yritysmaailmasta oppinsa saanut kulttuuri. Myös peruskirjan artiklassa 4.3 viitataan tehokkuusvaatimukseen.
[135] Esim. Ryynänen (2004), s. 42 - 43.
[136] Mm. Hannus – Hallberg (2000), s. 71 - 72 sekä Ryynänen (2004), s. 43 - 46.
[137] Näin esim. Sallinen, s. 38.
[138] PeVL (42/1996), johon myös HE (1/1998) viittaa.
[139] Vrt. myös englanninkielinen teksti, esim. Heuru – Mennola – Ryynänen (2001), s. 15.

Peruskirjan neljännen artiklan ensimmäisessä pykälässä (4.1.) korostetaan tehtävien lakiperusteisuutta, mahdollisuuksien mukaan asiasta tulisi olla maininta aina perustuslakia myöten. Tämän seikan voidaan katsoa toteutuneen Suomessa perustuslakia tarkasteltaessa varsin onnistuneesti.[140] Taloudellisen itsehallinnon näkökulmasta on syytä mainita myös peruskirjan artikla 4.3, jossa sanotaan seuraavasti: *”Julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten. Annettaessa jokin tehtävä muulle viranomaiselle on otettava huomioon tehtävän laajuus ja luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset.”* Suomessa kunnat ovat vahvassa roolissa erityisesti palvelujen järjestäjänä ja tätä kautta kunta on lähes poikkeuksetta se viranomainen, joka on ”lähinnä kansalaisia”.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja vaikuttaa myös kuntien ja valtion väliseen työnjakoon. Peruskirjan 8 artiklassa on määräys paikallisten viranomaisten, Suomessa käytännössä kuntien, toiminnan hallinnollisen valvonnan periaatteista. Peruskirjan artiklassa korostetaan paikallisviranomaisten itsehallintoa siten, että valvonnalla tulee pyrkiä ainoastaan varmistamaan, että laillisuuden ja perustuslaillisten periaatteiden noudattaminen toteutuu.[141] Edellä mainitusta seikoista huolimatta on kuitenkin todettava, että valtion ja kuntien välinen suhde on monin paikoin vähintäänkin epäselvä ja tulkinnallisesti hajanainen.[142]

3.4 Suomen EU-jäsenyyden vaikutukset kuntatalouteen

3.4.1 Eurooppalaisen talouspolitiikan taustaa

Suomi on ollut Euroopan Unionin jäsen vuodesta 1995. EU-jäsenyys on tuonut mukanaan uusia velvoitteita paitsi valtiolle, niin myös kunnille. Eräs kaikkein merkittävimmistä eurooppalaisista yhteishankkeista on ollut yhteisen talous- ja rahapolitiikan harmonisointi EU:n sisällä. Tässä tavoitteessa on edetty vuosien mittaan vaihtelevalla menestyksellä. Menneinä vuosina usealla jäsenmaalla on ollut vaikeuksia täyttää julkiselle taloudelle asetettuja kriteerejä, mutta Suomen julkisen talouden voidaan katsoa selvinneen velvoitteistaan pääsääntöisesti vähintäänkin hyvällä arvosanalla. Vuoden 2008 aikana iskenyt yleismaailmallinen taantuma asettaa entistä vaativamman haasteen sekä Suomen että koko EU:n taloudelle ja tätä vallitsevaa tilannetta voidaan pitää yhteisen talous- ja rahapolitiikan eräänlaisena tulikokeena.

[140] Vrt. PeL 121 §:n sanamuoto.
[141] HE (192/1994).
[142] Tästä mm. Ryynänen (2004), s. 58 - 60 ja Heuru (2001), s. 44 - 47.

Euroopan talous- ja rahaliitto (EMU) on Euroopan unionin kolmivaiheinen talous- ja rahaliitto[143]. Aloite talous- ja rahaliiton perustamisesta tehtiin vuonna 1988 Hannoverin huippukokouksen yhteydessä.[144] EMU:n ensimmäinen vaihe aloitettiin kesäkuussa vuonna 1989. Eurooppa-neuvosto päätti silloin Delorsin johtaman komitean raportin pohjalta, että talous- ja rahaliiton toteuttaminen alkaisi heinäkuussa vuonna 1990. Tuohon päivään mennessä jäsenvaltioiden väliltä poistettiin periaatteessa kaikki pääomanliikkeiden rajoitukset.

Niiden jäsenvaltioiden, jotka pyrkivät EMU:n jäseniksi, on täytettävä neljä liittymiskriteeriä. Nämä kriteerit koskevat inflaatiota, julkisen talouden rahoitusta, valuutan ulkoisen arvon vakautta sekä korkotasoa. Ensimmäinen kriteeri edellyttää, että jäsenvaltiossa on saavutettu hintojen vakaus. Toinen kriteeri puolestaan liittyy julkisen talouden rahoitusasemaan, jonka on oltava kestävällä pohjalla. Valtion ja kuntien budjettialijäämä ei saa ylittää kolmea prosenttia bruttokansantuotteesta eikä julkisen velan osuus saa nousta yli kuudenkymmenen prosentin bruttokansantuotteesta.[145]

Kolmas kriteeri koskee valuuttakurssipolitiikkaa ja valuutan vakautta. Jäsenvaltion on ennen EMU-jäsenyyttä kyettävä huolehtimaan valuuttansa kurssista tietyn vaihteluvälin rajoissa. Euroopan valuuttakurssimekanismi (ERM) perustettiin vuonna 1979 ja valuuttakurssit määritellään ecu:n (European currency unit) avulla. Valuutat saattoivat poiketa keskuskurssistaan maksimissaan viisitoista prosenttia. Neljännellä kriteerillä mitataan korkotasoa. Jäsenvaltioiden pitkäaikaisten korko-obligaatioiden korot saavat ylittää kolmen alhaisimman korkotason omaavien jäsenvaltioiden korot enintään kahdella prosentilla. [146]

Toisen ja kolmannen vaiheen toteuttamiseksi Euroopan talousyhteisön perustamissopimukseen (Rooman sopimus) oli tehtävä tarkistuksia, jotta voitiin luoda tarvittava institutionaalinen rakenne. Tätä tarkoitusta varten pidettiin vuonna 1991 talous- ja rahaliittoa käsitellyt hallitustenvälinen konferenssi yhtä aikaa poliittista unionia koskeneen hallitustenvälisen konferenssin kanssa. Tämän jälkeen vuonna 1992 solmittiin Maastrichtin sopimus, jossa sovittiin niistä toimenpiteistä, joilla EMU oli tarkoitus viedä loppuun eli kolmanteen vaiheeseen. Toisen vaiheen keskeisimpiin toimenpiteisiin kuului Euroopan keskuspankin edeltäjäksi aiotun *European Monetary Instituten*

[143] EMU:n vuonna 1990 alkaneeseen ensimmäiseen vaiheeseen kuului kaikkien valuutansiirtojen vapauttaminen silloisen EEC:n alueella. Lyhenne EMU tulee sanoista ”*Economic and Monetary Union*”. Kts. myös Liite A: ”Euroopan talous- ja rahaliiton (EMU) kolmivaiheinen kehitys.”
[144] Eerola – Mylly - Saarinen, s. 16.
[145] Eerola – Mylly – Saarinen, s. 18. ja Myllymäki (2007), s.22.
[146] Eerola – Mylly – Saarinen, s. 18.

(EMI) perustaminen. EMI:lla oli kaksi päätehtävää; keskuspankkien välisen yhteistyön lujittaminen ja rahapolitiikan yhteensovittaminen tarpeellisten valmistelujen hoitaminen *Euroopan keskuspankkijärjestelmän* (EKPJ) perustamiseksi sekä yhteisen rahapolitiikan harjoittamiseksi ja yhteisen rahan luomiseksi kolmannessa vaiheessa.

Vuonna 1997 solmittiin vakaus- ja kasvusopimus valtioiden finanssikurin parantamiseksi. Samalla siinä määriteltiin kriteereitä yhteisen valuutan, euron käyttöönottoa varten. Kesäkuun ensimmäinen päivä vuonna 1998 perustettiin *Euroopan keskuspankki* (EKP) ja samaisen vuoden viimeisenä päivänä määriteltiin jokaiselle yhdelletoista osallistuvalle maalle valuuttojen väliset kiinteät vaihtokurssit.[147] Rahaliiton kolmas vaihe alkoi vuoden 1999 alusta, jolloin eurosta tuli virallisesti valuutta valuuttojen joukkoon.[148] Vaikka kaikki EU-maat kuuluvat EMU:n piiriin, mutta vasta viisitoista unionin maista on vuoden 2008 alkuun mennessä jatkanut kolmanteen vaiheeseen ottaen euron viralliseksi valuutakseen.[149] Vuosina 2004 ja 2007 EU:hun liittyneet 12 uutta jäsenmaata ovat velvoitettuja liittymään EMU:n kolmanteen vaiheeseen.[150]

3.4.2 EU ja kunnallistalous

Tutkimukseni kannalta keskeisin EU:n taholta vaikuttava hanke ovat yhteisen talouspolitiikan mukanaan tuomat haasteet, joista varsinkin julkisen talouden vakautta koskevat säännökset koskettavat myös kuntataloutta. Kuten aiemmin jo totesin, että EMU:n julkiselle taloudelle asettamat kriteerit ovat Suomessa toteutuneet hyvin. Tämä ei silti tarkoita sitä, että julkisen talouden osalta voitaisiin ikään kuin huokaista helpotuksesta ja heittäytyä lepäämään laakereilleen, sillä kriteerien ylläpitäminen ja saavuttaminen vaatii jämerää ja huolellista talouspolitiikkaa nyt ja myös tulevaisuudessa. Myös tässä asiassa taloudellinen taantuma on tuonut mukanaan erityisen suuria haasteita ja julkisen velan ripeä kasvutahti saattaa tulevaisuudessa johtua suurelta osin juuri kuntien velkataakan kasvusta.

Sopimuksessa Euroopan perustuslaista (I-3.3 artikla) todetaan seuraavaa: *”Unioni pyrkii Euroopan kestävään kehitykseen, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus, täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen*

[147] Vuoden 2001 alusta Kreikasta tuli kahdestoista jäsenvaltio euroalueeseen.
[148] Käteisvaluuttana eurot otettiin käyttöön kuitenkin vasta 2002.
[149] Slovenia otti euron käyttöön kolmantenatoista jäsenmaana käteisvaluuttana vuoden 2007 alusta lähtien. Samalla Sloveniasta tuli ensimmäinen uuden aallon jäsenmaa, joka siirtyi Eurovaluuttaan. Kypros ja Malta seurasivat perässä 1.1.2008 alkaen.
[150] Eerola – Mylly – Saarinen, s. 19. Vanhoista jäsenmaista Tanskalla ja Isolla-Britannialla on erityissopimus, joka takaa sen, ettei maiden ole pakko ottaa käyttöön euroa kansallisen valuutan sijaan.

markkinatalous sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen. Se edistää tieteellistä ja teknistä kehitystä." Kestävän kehityksen vaatimus on näin ollen kirjattu EU:n perustuslakia myöten. Vaikka artikla koskee ensisijaisesti EU:n jäsenvaltioita, on sillä ainakin välillisiä vaikutuksia myös kuntiin.[151]

EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen mukaan julkisen talouden alijäämä ei saisi ylittää kolmea prosenttia maan bruttokansatuotteesta eikä julkinen velka kuuttakymmentä prosenttia.[152] Kuntien kannalta talouden alijäämäisyyttä koskeva vaatimus on kasvu- ja vakaussopimuksen keskeisessä roolissa.[153] Periaatteessa sopimus velvoittaa ensisijaisesti jäsenmaita vakauttamaan julkista taloutta myös taloudellisesti hyvinä aikoina laskusuhdanteiden välttämiseksi tai ainakin lieventämiseksi. Tämä vaatimus talouden jatkuvuudesta haastaa jäsenvaltioiden lisäksi myös paikallisviranomaiset harjoittamaan vakaata ja johdonmukaista talouspolitiikkaa. Herää kysymys siitä, ovatko kunnat onnistuneet varautumaan talouden nousukautena nyt koittaneeseen taantumaan? Vastaus tähän lienee kuntakohtainen, mutta arvioni mukaan yleinen tilanne ei vaikuta kovin ruusuiselta. Taantuma vaikuttaa yllättäneen kunnat siinä missä valtiot, pankit tai yrityksetkin.

Yksi vakaus- ja kasvusopimuksen neljästä keskeisimmistä kriteereistä koski korkotasoa. Tällä tahdotaan turvata kaikkien jäsenvaltioiden korkotasojen samansuuntaisuus. Tällöin koko talousalueen kilpailukyvyn ja kestävän kehityksen katsotaan olevan parhaiten tasapainossa. Lähtökohtaisesti tilanne on siis varsin hyvä; suuren talousalueen etuna on vakaampi ja se on suhdanteille vähemmän altis kuin yksittäisen jäsenvaltion talous. Kääntöpuolena asiassa voi nähdä sen, että yksimielisyyden ja yhteisten keinojen saavuttaminen suurella jäsenvaltiomäärällä saattaa olla vaikeaa ja vaarana voi olla esimerkiksi riittämättömät kompromissit, joilla ei ole riittävää vaikutusta taloudenhoidossa esimerkiksi laman uhatessa.[154] Ajoittain EU-maiden rivit ovat hajonneet talouspoliittisia päätöksiä tehtäessä. Todelliset talouspoliittiset haasteet ja neuvottelutaitojen käyttöönotto saattavat kuitenkin olla vasta edessäpäin, sillä unionin jatkaessa laajenemistaan myös mielipiteitä ja vaatimuksia tullee samaa tahtia lisää.

---

[151] Huomionarvoista on sekin, että Euroopan perustuslakiin on kirjoitettu varsin kattavasti ja monipuolisesti kestävästä kehityksestä, mainitaanhan tekstissä mm. tasapainoinen ***talous***kasvu, ***sosiaalinen*** edistys ja korkeatasoinen ***ympäristö***nsuojelu.
[152] Heuru (2001), s. 379 - 380. Myllymäki (2007), s. 23. Sopimusta jouduttiin osittain lieventämään suurten jäsenvaltioiden Saksan ja Ranskan vuosina 2003 ja 2004 budjettikuria rikkovien toimien takia. EMU:n uskottavuuden kannalta budjettikurissa pysyminen olisi Myllymäen mukaan ensiarvoisen tärkeää.
[153] Mäenpää (1997), s. 52.
[154] Esim. Myllymäki (2007), s. 22 - 23.

Ilman tarpeeksi jämäkkää ja yksimielistä (eurooppalaista) talouspolitiikkaa korkotason rajutkin heilahtelut ovat täysin mahdollisia. Nykyisen vahvan euron ajat saattavat vaihtua nopeallakin syklillä taantumaan, suorastaan lamaan. Markkinatalouden aikakaudella sijoittajat ja muut talouden toimijat reagoivat usein hyvinkin herkästi ja radikaalisti vaihtuviin olosuhteisiin. Tässä piilee myös riski korkotason nousulle, joka kuntien olisi mielestäni syytä huomioida potentiaalisena uhkakuvana omia taloussuunnitelmia laatiessaan. Vuoden 2008 pörssiromahdus ja talouden paikoin hurjaksikin muuttunut alamäki ovat hyviä esimerkkejä globaalin taloudellisen toimintaympäristön muutosvauhdista. Tähän hektiseen menoon suomalaisen kuntataloudenkin on pyrittävä sopeutumaan ja varautumaan. Haaste on vaativa, mutta ei välttämättä mahdoton.

EU-jäsenyyden on todettu antavan valtiolle lähes avoimen valtakirjan säännellä suhteensa alue- ja paikallishallintoon.[155] Vaikka kuntien lakisääteisen tehtäväkentän laajuus ja kattavuus on jo pidemmän aikaan väistämättä johtanut suuriin taloudellisiin tulonsiirtoihin valtion ja kuntien välillä, ovat kunnat joutuneet useaan otteeseen rientämään lakki kourassa valtion rahakirstun luo pyytämään lisärahoitusta lakisääteisistä tehtävistä selvitäkseen. Suomessa ja muissa pohjoismaissa yhteisölainsäädännön voidaan katsoa korostuvan enemmän kuin muualla johtuen kuntien laajasta toimialasta. EMU-jäsenyys lisäsi entisestään vaatimusta kuntatalouden tasapainosta ja hyvästä hoidosta.[156]

[155] Myllymäki – Kalliokoski, s. 153.
[156] Myllymäki – Kalliokoski, s. 170.

4 KUNTALAKI JA TALOUDELLINEN ITSEHALLINTO

4.1 Kuntalaki itsehallinnon peruslakina

4.1.1 Nykyisen kuntalain tausta

Vuonna 1995 säädetty nykyinen kuntalaki (365/1995) pohjautuu edeltävien kunnallislakien luomalle jatkumolle korvaten vuoden 1976 kunnallislain (953/1976).[157] Tarve uudelle laille oli 1990-luvulle tultaessa suuri, niin paljon maailma oli muuttunut vuosi mittaan. Myös vuoden 1993 perusteellinen valtionosuusuudistus merkitsi kunnille uuden kuntalain ohella entistä suurempaa vastuuta omasta talousautonomiastaan.[158] Muita keskeisiä syitä, joiden voidaan katsoa vaikuttaneen uuden kuntalain syntyyn, olivat kunnan korostunut asema paikallisen hyvinvoinnin tuottajana, kansainvälistymisen mukanaan tuomat haasteet, kansallisten rajojen avautuminen sekä yleiset muutokset arvomaailmassa. Kuntien taloudellisen aseman merkittävä heikentyminen 1990-luvun alussa löi oman leimansa uuden lain valmisteluun.[159] Koko 1990-luvun kunnallista talouskehitystä voisi luonnehtia sekavaksi ja suhdannevaihteluiltaan suuriksi.[160]

Nykyistä kuntalakia (365/1995) valmistelemaan valtioneuvosto asetti laajapohjaisen poliittisen komitean, jonka tehtäväksi tuli laatia ehdotus uudeksi kunnallislaiksi. Komitea otti nimekseen kunnalliskomitea ja ryhtyi valmistelemaan uutta kunnallislakia. Kunnalliskomitean tuli lisäksi tehdä tarpeelliseksi katsotut ehdotukset siitä, miten uuteen lakiin liittyvää muuta lainsäädäntöä tulisi kehittää ja tarkistaa. Komitean työn tuloksena syntyi ehdotus uudesta kunnallislaista, kuntalaista, jonka pohjalta nykyinen kuntalaki pitkälti hyväksyttiin.[161]

Uuden kuntalain tarkoituksena oli korostaa ja vahvistaa kunnallisen itsehallinnon asemaa.[162] Kuntalain voimaantulon ja vuonna 1993 toteutuneen valtionosuusuudistuksen on katsottu vahvistaneen kunnallista itsehallintoa ja siten myös kuntien talousautonomiaa.[163] Yleisellä tasolla sekä kuntien yhteiskunnallisen roolin että toimintaympäristön nähtiin muuttuneen ja muuttuvan.

---

[157] Aikaisemmista kunnallislaeista tarkemmin esim. Heuru (1995), s. 51 - 54 ja Hannus – Hallberg (2000), s. 34 - 55 sekä Harjula – Prättälä, s. 9 - 12.
[158] Myllymäki (2002), s. 34 - 35.
[159] Harjula – Prättälä, s. 5 - 8, Ryynänen (1992), s. 9 sekä HE (192/1994).
[160] Tästä enemmän esim. Helin, s. 11 - 23.
[161] Harjula – Prättälä, s. 14.
[162] Mm. Heuru, s. 51 ja Hannus – Hallberg (2000), s. 52.
[163] Esim. Myllymäki (2007), s. 28.

Aiemmin omaksutun ylläpitovastuun katsottiin olevan muuttumassa järjestämisvastuuksi.[164] Kunnallisen itsehallinnon vapautta korostettiin ja painopisteen voi nähdä siirtyneen kohti kuntien oikeutta itse päättää omista tehtävistään, hallinnostaan ja taloudestaan. Kun kunnallishallinto toimii oikeusjärjestyksen rajoissa, on kunnan vapaus oikeusjärjestyksen suojaamaa vapautta tehdä tai olla tekemättä. Itsehallinnon vapaus merkitsee, samalla tavoin kuin yksilön vapausoikeudet, suojaa valtion lakiin perustumattomia toimenpiteitä vastaan.[165]

Kuntalakia onkin luonnehdittu mahdollistavaksi laiksi, joka perinteisten käskyjen ja kieltojen sijasta pyrkii luomaan toiminnalliset puitteet kunnille.[166] Toinen keskeinen tavoite oli koota kuntia ja niiden hallintoa koskevat keskeiset säädökset saman katon alle, yhteen lakiin.[167] Kuntatalouden siirtyminen kameralistisen järjestelmän piiristä fiskaaliseen suunnittelutalouteen on asettanut osaltaan haasteellisia vaatimuksia kunnille. Itsehallinto on yhä enemmän riippuvainen taloudellisista seikoista. Kun aiemmin menotalous kulki tulotalouden edellä ja määräsi talouden laajuuden, nykyinen tulotalouden fiskaalinen suunnittelutalous asettaa tulotalouden etusijalle. Jossain määrin tämän on katsottu johtaneen jopa siihen, että kunnat hoitivat enemmän talouttaan kuin niille uskottuja tehtäviä.[168]

4.1.2 Kunnan suhde valtioon ja asukkaisiin

Kunnan itsehallinnosta puhuttaessa korostuu monelta osin kunnan suhde lainsäätäjään tahoon, valtioon. Kunnan ja valtion suhde on muuttunut merkittävästi vuosien saatossa. Sekä ajattelun että asenteiden muutosten lisäksi muutoksia voi nähdä myös lainsäädännössä. Muutosprosessi jatkuu kaiken aikaa luoden suhteeseen uusia piirteitä ajan oloon. Kunnalliskomitean mietinnössä vuodelta 1993 tämä näkökulma tuotiin julki pohdittaessa silloin valmisteilla olleen kuntalain suhdetta sitä edeltäneeseen vuoden 1976 kunnallislakiin. Myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan vaikutus yleisiä periaatteita luovana tekijänä todettiin samassa yhteydessä.[169]

Kuntien itsehallinnon voisi luonnehtia olevan kaikkein keskeisin teema kuntalaissa. Heti alussa, ensimmäisen pykälän ensimmäisestä momentista alkaen, kuntien toimintaa leimaa itsehallinnon vaatimus ja näkökulma. KuntaL 1.1 § kuuluukin seuraavasti: *”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden*

[164] Tästä mm. Ryynänen (1992), s. 21 - 22, Harjula – Prättälä, s. 3 - 8, Helin, s. 81 ja kunnalliskomitean mietintö (1993:33), s. 176 - 192.
[165] HE (192/1994).
[166] Mm. Ryynänen – Lehkonen – Mennola, s. 24.
[167] Hannus – Hallberg (2000), s. 52.
[168] Heuru (2001), s. 97.
[169] Kunnalliskomitean mietintö (1993:33), s. 104 ja s. 169 - 173.

asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa.” Itsehallinto on siis sidottu perustuslakiin. Tämä merkitsee sitä, että lainsäätäjä tunnustaa, vahvimmalla mahdollisella tavalla, kunnilla olevan oikeuden omaan tahtoon, joka ilmenee itsehallintona. Tätä korostetaan vielä puhumalla asukkaiden itsehallinnosta, jota kunta organisaationa toteuttaa.[170]

Kuntalain ja perustuslain suhde on nähty jossain määrin ongelmallisena; tämä johtuu siitä, että itsehallinnon rajat ja sisältö on monin paikoin kiistanalaiset.[171] Valtion ja kuntien näkökulmat ja lähestymistavat, samoin kuin asiaan perehtyneiden tutkijoidenkin, ovat usein kovin erilaiset.[172] Itsehallinnon käsite liittyy joka tapauksessa kiinteästi kunnan ja valtion väliseen suhteeseen. Kunnallisen itsehallinnon asema kytketään perustuslakiin ja täten viime kädessä valtioon, joka on perustuslain ensisijainen kohde ja se taho, jonka olemassaoloa perustuslaki määrittää.

Myös kuntien taloudellinen itsehallinto on kuntien ja valtion näkökulmasta hieman erilainen. Kunnalliseen itsehallintoon kuuluu keskeisenä osana kunnan talouden omavastuisuus; jotta itsehallinnolla olisi todellista merkitystä, tulee kuntien toiminnan perustua riittävän vahvaan talouteen. Vaikka kunnat vastaavatkin itse taloudestaan, ei valtion näkökulmasta suinkaan ole yhdentekevää, kuinka kunnat talouttaan hoitavat. Valtion intressinä on valvoa sitä, etteivät kunnallisveroäyrien hinnat tai kunnalliset maksut poikkea kohtuuttomasti toisistaan maan eri osissa.[173]

Oma taloudenhoito muodostaa kuitenkin kuntien itsehallinnollisen toiminnan keskeisimmän edellytyksen. Kuntien oikeus määrätä omista menoistaan ja tuloistaan muodostaa kunnallisen budjettivallan ulottuvuuden. Sen rajat määräytyvät ratkaisevasti siitä, minkälaisessa asemassa kunta on valtion suorittamassa finanssitasoituksessa, joka puolestaan vaikuttaa kuntien saamien verotulojen kokonaisuuteen ja kuntien valtionosuuksien määrään.[174]

Toinen keskeinen itsehallinnon suhde on kunnan ja sen asukkaiden välinen suhde. Kunnan asema yhteiskunnallisessa kentässä muotoutunut täten kahdesta vastakkaisesta osatekijästä; toisaalla on valtion ylhäältä kohdistuva hallitusvalta, toisaalla alhaalta asukkaiden eli kuntalaisten paikallisen

[170] Kuntalaki perusteluineen, s. 66 sekä Kunnalliskomitean mietintö (1993:33), s. 169.
[171] Esim. Ryynänen (2004), s. 44 - 46 sekä Heuru (2001), s.44 - 47.
[172] Tästä mm. Kunnalliskomitean mietintö, s. 171.
[173] Niemivuo, s. 136. Vrt. myös ”Lex Karkkila”.
[174] Heuru (2001), s. 380.

yhteistoiminnan vaikutukset.[175] Kunnallisen itsehallinnon kohteina ovat kunnan alue, asukkaat, muut kunnan alueella oleskelevat ihmiset sekä kunnassa tapahtuva toiminta.[176] Kunnallisen itsehallinnon juuret ovat kansalaisten eli kunnassa asuvien ihmisten itsehallinnossa. Kunta organisaationa on olemassa toteuttaakseen tätä itsehallintoa asukkaidensa etujen ja tahdon mukaisesti.[177]

4.2 Kuntalaki ja kestävä kehitys

4.2.1 Kestävän kehityksen velvoitteet kuntalaissa

Kunnalliskomitean työn yhteydessä nousi esille myös ajatus kestävän kehityksen periaatteen kirjaamisesta kuntalakiin. Tällä haluttiin korostaa sekä kunnan toimialan laajentumisen mukanaan tuomia uusia haasteita että taloudellista ja ekologista vastuuta omasta fyysisestä alueestaan sekä myös lähiympäristöstään alueellisten yhteistyöverkostojen kautta.[178] Keskeisin säännös suhteessa kestävään kehitykseen on kirjattuna KuntaL 1.3 §:ään ja kuuluu seuraavasti: *”Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan.”* Tämä pykälä osoittaa suuntaviivat sille kehitykselle, jota lainsäätäjän taholta odotetaan kuntien toiminnassaan ottavan huomioon.[179] Kysymys on oikeastaan kahdesta osatekijästä; ensinnäkin tulevaisuuden huomioimisesta ja toiseksi lainsäätäjän halusta korostaa kunnallisen itsehallinnon tehtäväkentän roolia hyvinvoinnin edistäjänä ja tuottajana.[180]

Edellä mainitun pykälän sisällöllisestä velvoittavuudesta on olemassa varsin erilaisia ja osittain ristiriitaisiakin näkemyksiä. Toisaalta pykälän nähdään olevan tavoitenormi, joka ainoastaan luo velvoitteen edistää asukkaiden hyvinvointia ja kestävää kehitystä ilman sen suurempaa oikeudellista painoarvoa. Tämän tulkinnan mukaan normin katsotaan täten olevan ainoastaan ohjeellinen, kärjistetysti sanoen sitä pidetään joko huonosti muotoiltuna tai jopa jossain määrin turhana pykälänä. Sisältönsä puolesta pykälän sanotaan siis olevan tavoitenormi, jonka ei katsota yksinään riittävän esimerkiksi kunnan yksittäisen päätöksen kumoamiseksi sillä perusteella, ettei päätös

[175] Heuru - Mennola – Ryynänen (2008), s. 23.
[176] Hannus – Hallberg, s. 65.
[177] Kunnalliskomitean mietintö (1993:33), s. 169 ja s. 327.
[178] Kuntalaki perusteluineen, s. 66 - 67 sekä mm. Kunnalliskomitean mietintö (1993:33), s. 330.
[179] Vrt. KuntaL 1.3 §:n sisältöä Kunnalliskomitean (1993:33) esitykseen kuntalain 2.1 §:n loppuosaksi, jossa ehdotettiin sanamuotoa: ”Kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa kestävää kehitystä.”
[180] Harjula – Prättälä, s. 96.

edistäisi kestävää kehitystä tai asukkaiden hyvinvointia.[181] Tämä tulkintatapa näyttäisi antavan, ainakin näennäisesti, kunnille itselleen suuremman harkintavallan ja enemmän liikkumatilaa keinojen löytämiseksi ja avaisi näin ollen itsehallinnollisesta näkökulmasta jopa paremmat edellytykset rakentaa tulevaisuutta.

Toinen tulkintatapa puolestaan nostaa esille sen periaatteen, että laissa ei ole kirjattuna yhtään turhaa pykälää tai tavoitenormia, vaan jokaiselle pykälälle on jokin lainsäätäjän antama tarkoitus, joka tulee tulkinnan kautta nostaa esiin, mikäli sitä ei suoraan voida nähdä tai asia on muulla tavoin epäselvä.[182] Tämä periaate sopisi mielestäni tähän pykälään siinäkin mielessä hyvin, että KuntaL 1.3 §:n sisältö näyttäisi jäävän monin paikoin epämääräiseksi ilman tarkempaa tutkimista ja tulkintaa. Tätä tulkintaa tukee nähdäkseni myös kuntalain valmistelutyötä tehneen kunnalliskomitean linjaukset kestävästä kehityksestä. Kunnalliskomitea katsoi, että kunnan toimialan laajentuessa myös kunnan toimivalta on lisääntynyt, mutta tuonut samalla myös vastuuta. Komitea totesi myös, että kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti kunta ei voi vaarantaa tulevaisuuttaan liiallisilla taloudellisia tai muita riskejä sisältävillä päätöksillään.[183]

Kauko Heurun toteamus siitä, että kestävän kehityksen käsite on oikeustieteellisestä näkökulmasta vakiintumaton haastaa mielestäni pohtimaan ja määrittelemään normin sisältöä, tässä tapauksessa erityisesti kestävän kehityksen näkökulmasta. Samassa yhteydessä Heuru kritisoi KuntaL 1.3 §:n sisältöä, sillä pykälässä rinnastetaan taloudellinen kasvu sekä kestävä kehitys, jonka hän näkee vähintäänkin ongelmallisena. Tässä yhteydessä on kuitenkin todettava se seikka, että Heuru tarkastelee luultavasti asiaa kapea-alaisempana kokonaisuutena kuin mitä itse tässä yhteydessä ymmärrän; hänen tarkastelunsa keskittyy lähinnä kestävän kehityksen ekologisen ulottuvuuden huomioimiseen, ei niinkään taloudelliseen puoleen tai oikeammin näiden osa-alueiden yhteensovittamiseen.[184]

Sini Sallisen puolestaan katsoo, että momentin ilmeinen tarkoitus on ollut selventää ajatusta kunnan yhteiskunnallisesta asemasta ja tehtävistä lainsäätäjän toimesta. Hän näkee momentin itse asiassa asettavan rajat kaikelle kunnan toiminnalle ja lisäksi väittää edellä mainitun momentin nojalla

[181] Harjula – Prättälä, s. 95 - 96. Säännöstä kritisoitiin jo lain valmisteluvaiheessa sen epämääräisyyden takia. Kauko Heuru puolestaan luonnehtii KuntaL 1.3 §:n olevan julistus. Heuru (2003), s. 53.
[182] Esim. Sallinen s. 171 - 173 ja Mäkinen s. 22 ja 25.
[183] Kunnalliskomitean mietintö (1993:33), s. 330.
[184] Heuru, (2003) s. 52. Heuru mainitsee (ekologisen) kestävän kehityksen jälkeen kaksia muuta ulottuvuutta; yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden toteuttamisen sekä ihmisen henkisen kasvun turvaamisen. Nämä määritelmät viittaavat enemmän sosiaalis-kulttuurillisen kuin taloudellisen kestävään kehitykseen piirteisiin.

asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen ja kestävän kehityksen olevan lähtökohtaisesti kohdistettu kaikkeen kunnan toimintaan kokonaisuudessaan. Sallinen ei määrittele KuntaL 1.3 §:n sisältöä ensisijaisesti sääntöinä vaan oikeusperiaatteina.[185]

Tähän Sallisen esittämään ajatukseen on mielestäni helppo yhtyä; kuntalain ensimmäinen pykälä ei ole todennäköisesti se paikka, jossa lainsäätäjä haluaa esittää ainoastaan julistuksenomaisen periaatteen tai pelkän tavoitenormin. Kestävä kehitys ei saa tästä näkökulmasta nähdäkseni lainsäätäjän tarkoittamaa tarttumapintaa ja jää todellisissa suunnittelu- tai päätöksentekotilanteissa helposti ilman säännökselle kuuluvaa painoarvoa, ellei sille voida osoittaa syvällisempää merkitystä ja mielekästä oikeudellista sisältöä.

Hyvin mielenkiintoista tulkintatavasta riippumatta on se yksityiskohta, että kestävä kehitys mainitaan nimeltä juuri kuntalaissa, kun taas esimerkiksi perustuslaissa suoraa mainintaa asiasta ei ole. Tämä siitäkin huolimatta, että perustuslain sisään on kirjoitettu vahva, perusoikeudellinen periaate, joka vastaa kestävän kehityksen ajatusta.[186] Myös nämä seikat tukevat mielestäni sitä kantaa, ettei KuntaL 1.3 § voi olla pelkästään julistus tai sisältöä vailla. Mikäli sisältö on jäänyt epäselväksi, on sille pykälälle syytä antaa se. Taloudellisen kestävän kehityksen mukainen kuntatalous on sekä lainsäätäjän kunnille asettama haaste että mahdollisuus entistä aidompaan itsehallinnon toteutumiseen.

4.2.2 Kunnallistalous tasapainotaloutena

Budjettivalta on uskottu kunnassa valtuuston tehtäväksi. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnan talouden ja rahoituksen perusteista päättäminen on kuntalain mukaan valtuuston tehtävä.[187] Voimassa olevan säännöksen mukaan, joka on kirjoitettu KuntaL 13.1 §:ssa: *”Valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista.”* Kunnallistalouden perusluonne on tasapainotalous, jonka mukaisesti tulojen ja menojen tulee olla tasapainossa ainakin pitkällä aikavälillä.[188] Kunnan taloudenhoidon vastuu ja vapaus on johdettavissa viime kädessä valtuustoon, jonka tehtävänä on vastata kunnan talouden ja rahoituksen perusteista.[189] Valtuuston rooli kunnan tärkeimpänä toimijana ja paikallisen itsehallinnon kulmakivenä on kiistaton. Taloudellisen vallan viimeisenä lukkona valtuustolla on

[185] Sallinen, s. 173.
[186] Esim. HE (309/1993).
[187] Esim. Kunnan hallinto, talous ja valvonta, s. 33.
[188] Heuru – Mennola – Ryynänen (2008), s. 285.
[189] Esim. Ryynänen (1992), s. 305.

oikeus - ja velvollisuus - harjoittaa taloudellisen kestävän kehityksen vaatimukset täyttävää talouspolitiikkaa asukkaidensa hyvinvoinnin turvaamiseksi.

KuntaL 13.3 §:ssa puolestaan sanotaan, että *”Valtuuston tulee päättää talouden, rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteista sekä hyväksyä talousarvio.”* Valtuuston rooli on keskeinen päätettäessä kunnan talouteen keskeisesti liittyvistä asioista. KuntaL 23.1 §:ssa alkuosassa puolestaan todetaan, että *”Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta.”* Näiden edellä mainittujen pykälien sisällöt ovat sanamuodoiltaan kovin lähellä toisiaan aiheuttaen tulkinnallisesti katsoen haastavan tilanteen. Mitä eroa on kunnan taloudenhoidolla ja kunnan taloudella tai millä tavalla kunnan hallinto poikkeaa kunnan toiminnasta?[190]

Kokonaiskuvaa taloudenhoidosta voidaan vielä täydentää lisäämällä KuntaL 24.1 §, jossa todetaan seuraavasti: *”Kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja tai pormestari.”* Tiivistäen voidaan sanoa valtuuston keskeisimpiin tehtäviin kuuluvan kunnan talouslinjauksista päättäminen kunnanhallituksen ja virkamiesjohdon valmistelutyön pohjalta. Valtuustoa ei kuitenkaan ainakaan Kauko Heurun tulkinnan mukaan voitane asettaa minkäänlaiseen vastuuseen, mikäli kunnan talous ajautuisi kaaokseen, vaan vastuuseen joutuisivat todennäköisesti kunnanhallitus ja kunnanjohtaja.[191]

KuntaL 1.2 §:ssä todetaan päätösvallan kuuluvan kunnan asukkaille, ennen kaikkea asukkaiden valitsemalle valtuustolle. Tähän päätösvaltaan kuuluu oleellisena osana taloudellisen vallan käyttö; valtuuston johdolla kunnassa laaditaan ja hyväksytään vuosittain talousarvio sekä tämän lisäksi taloussuunnitelma vähintään kolmeksi vuodeksi. Samoin valtuustolla on velvollisuus huolehtia kunnan talouden tasapainosta menojen ja tulojen suhteen taloussuunnitelman edellyttämällä aikaperiodilla.[192] Tästä säännellään tarkemmin kuntalain kahdeksannessa pääluvussa. Tästä näkökulmasta katsoen tutkimukseni kannalta ovat tärkeitä KuntaL 65 §:n, 69 §:n ja 70 §:n säännökset.

Kuntalain 65 §:n mukaisesti talousarvion tulee olla kokonaistaloudellinen suunnitelma, jossa rahoitusosan laskelman avulla osoitetaan rahoitustarve ja myös sen kattaminen. Tulojen ja menojen tasapainottamistoimenpiteet tulee esittää taloussuunnittelussa sekä tulorahoituksen riittävyyden eli

[190] Tätä kritisoi esim. Heuru (2001), s. 175 - 183.
[191] Heuru (2001), s. 182.
[192] Tästä esim. Kunnan hallinto, talous ja valvonta, s. 22.

tuloslaskelman että investointien ja pääomarahoituksen eli rahoituslaskelman näkökulmasta.[193] Lähtökohtaisesti olisi myös tärkeää, että taloussuunnitelma, talousarvio ja tilinpäätös olisivat rakenteeltaan samanlaisia ja siten vertailukelpoisia keskenään.[194]

Taloussuunnitelman tulee olla KuntaL 65.1 §:n mukaan useampaa vuotta koskeva ja sen vähimmäisajan tulee olla kolme vuotta. Siinä hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan (KuntaL 65.2). Tästä johtuen taloussuunnitelma on erityisen merkittävä ja keskeinen arvioinnin mittari, kun puhutaan kestävästä kehityksestä, sillä sen avulla kunta peilaa selkeimmin nykytilannetta suhteessa tulevaisuuteen.

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) on vahvasti kytköksissä kuntalain 65 §:n kanssa ja puitelain 10 § kuuluukin seuraavasti:

> Kunnan on viimeistään 31 päivänä elokuuta 2007 annettava valtioneuvostolle selvitys kunnassa 5 ja 6 §:n nojalla toteutettavista toimenpiteistä sekä suunnitelma uudistuksen toimeenpanosta (toimeenpanosuunnitelma). Selvityksestä ja toimeenpanosuunnitelmasta päättää kunnanvaltuusto.
>
> Edellä 1 momentissa tarkoitettuun toimeenpanosuunnitelmaan tulee sisältyä:
>
> 1) väestö- ja palvelutarveanalyysi kunnassa vuosille 2015 ja 2025;
>
> 2) kuntalain 65 §:n 1 momentissa tarkoitettu kunnan taloussuunnitelma sekä, jos taseen alijäämää ei saada taloussuunnitelman suunnittelukautena katetuksi, kuntalain 65 §:n 3 momentissa tarkoitettu toimenpideohjelma;
>
> 3) suunnitelma siitä, miten kunta käyttää 4 §:ssä mainittuja keinoja;
>
> 4) selvitys palveluverkon kattavuudesta; sekä
>
> 5) suunnitelma kunnan keskeisten toimintojen järjestämisestä sekä henkilöstövoimavarojen riittävyydestä ja kehittämisestä.
>
> Jos kunta päättää toteuttaa kuntajaon muutoksen vuoden 2009 alusta, kunnan tulee tehdä kuntajaon muutosta koskeva esitys ja 1 momentissa tarkoitettu selvitys

[193] HE (8/2006).
[194] Kunnan hallinto, talous ja valvonta, s. 22 - 23.

palvelujen järjestämisestä valtioneuvostolle vuoden 2007 loppuun mennessä. Jos valtiovarainministeriö on päättänyt suorittaa kuntajakolain 8 §:ssä tarkoitetun erityisen selvityksen tai ryhtyä tämän lain 9 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin, kuntajaon muutosta koskeva esitys tulee kuitenkin tehdä 30 päivään maaliskuuta 2008 mennessä.

Taloudenhoidon ja kunnan toimintaa kuvaavina työkaluina talousarvio ja taloussuunnitelma ovat keskeisessä roolissa. Taloussuunnitelman tarkoituksena on osoittaa talousarviovuotta pidemmällä ajanjaksolla menojen sopeuttaminen tuloihin. Taloussuunnitelmassa tulisi myös arvioida, ovatko kunnan taloudelliset sitoumukset ja niihin liittyvät riskit oikeassa suhteessa kunnan voimavaroihin nähden.[195] KuntaL 65.2 §:n mukaan taloussuunnitelman tarkoituksena on osoittaa talousarviovuotta pidemmällä ajanjaksolla menojen sopeuttaminen tuloihin. Taloussuunnitelmassa tulisi myös arvioida, ovatko kunnan sitoumukset ja niihin liittyvät riskit oikeassa suhteessa kunnan voimavaroihin.[196] Tämä vaatimus haastaa kunnat yhä enenevässä määrin arvioimaan tekemiensä sitoumusten ja voimavarojensa välistä suhdetta.

KuntaL 65.4 §:n mukaan *”Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Siihen tehtävistä muutoksista päättää valtuusto.”* Vakiintuneen periaatteen mukaisesti talousarvio on sitova. Poikkeuksena tähän on kuitenkin se periaate, että valtuustolla oikeus tehdä muutoksia talousarvioon. Täten on haluttu turvata valtuuston ohjausvalta suhteessa muihin kunnan toimielimiin.[197] Valtuusto on täten se kunnallinen elin, jolla on viime kädessä valta ja vastuu myös kunnan taloudellista kestävää kehitystä toteutettaessa ja arvioitaessa. Hieman karrikoiden voisi myös pohdiskella, onko valtuustoilla olemassa tahtoa tai kykyä nähdä kunnan tulevaisuuden suunnittelua seuraavia vaaleja pidemmälle aikavälille? Matti Niemivuo totesi jo edellisen laman keskellä vuonna 1991, että: *”Järkevän taloudenhoidon edellyttävän paitsi vuosittaista kunnallispoliittista päätöksentekoa myös vuotta pitemmälle ulottuvaa suunnittelua.”*[198]

Kuntatalouden tasapainovastuu kuuluu viime kädessä valtuustolle. Talouden hoitamisen ensisijaiset keinot ovat tulorahoituksen riittävyyden varmistaminen ensisijaisesti valtionosuusjärjestelmän, kunnallisen verotusoikeuden ja erilaisten maksujen kautta. Mikäli edellä mainitut tulonlähteet eivät riitä talouden tasapainottamiseen riitä, kunta joutuu tekemään velkaa. Lainanottoa voidaan pitää

[195] Esim. HE (8/2006).
[196] HE (8/2006).
[197] Harjula-Prättälä, s. 488 - 489 ja Hannus-Hallberg (2000), s. 454 - 455.
[198] Niemivuo, s. 136.

valtuuston ”viimeisenä keinona” tasapainon saavuttamiseksi.[199] Tämä siksi, että velkaantuminen siirtää useimmissa tapauksissa ongelmaa eteenpäin ilman kestävää ratkaisua.

Nykyisten kuntalaisten ja tulevien sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus edellyttää, ettei nykyinen sukupolvi syö seuraavien sukupolvien kuormasta ja tämän lisäksi jätä velkoja maksettavaksi. Sama moraalinen vaatimus koskee myös nykyisten ja tulevien valtuustojen toimia.[200] Alijäämän kattaminen ja velkaantumiseen liittyvien riskien torjuminen on ensisijaisesti velkaa tekevän sukupolven velvollisuus. Tavoitteena tulee siis olla kestävän kehityksen mukainen ja kaikin tavoin hyvin hoidettu talous, jolloin kunnan tekemät sitoumukset ja riskit eivät ylitä kunnan taloudellisia resursseja. Tämän tulee koskea myös kunnan lainoja ja takausvastuita. Lainojen korkomenot olisi pidettävä maltillisina ja vakaina, toisin sanoen helposti ennakoitavina, jolloin jatkuva pelko lisäkustannuksista saadaan pidettyä kurissa.

On selvää, että taloudellisen nousukauden aikana helppojen ja positiivisten päätösten tekemiseen päättäjiä kyllä aina riittää, mutta kauaskantoisten ja taloudellisesti raskaiden päätösten tekeminen yhteiseksi parhaaksi juuri tällaisessa tilanteessa, puhumattakaan lama-ajasta, on poikkeuksetta epäkiitollista työtä, johon vapaaehtoisia saa hakemalla hakea. Erityisen suotavaa olisi mielestäni kestävän taloudellisen kehityksen näkökulmasta se, että kunnat taloussuunnitelmaansa laatiessaan ottaisivat aikaperiodiksi riittävän pitkän aikavälin, sillä esimerkiksi kolmen vuoden tarkastelujakso ei anna juurikaan kuvaa siitä, millainen kunnan kestävän kehityksen strategia voisi olla verrattuna vaikkapa edes kymmenen tai kahdenkymmenen vuoden skenaarioon.

Samaan hengenvetoon on toki myönnettävä, että globalisoituvassa ja erittäin nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä kolmenkin vuoden realistisen suunnitelman laatiminen saattaa olla joiltain osin ylivoimaisen vaikea tehtävä, puhumattakaan sellaisesta skenaariosta, joka kattaisi seuraavat kaksikymmentä vuotta. Tämä vaikea haaste koskettaa tietenkin läheisesti kaikkea kunnan toimintaan kuuluvaa, oli kysymyksessä sitten kaavoitukseen liittyvät päätökset, tulevan asukasmääräkehityksen arviointi, lainarahoituksen tarve tai vaikkapa veroprosentin kehityksen ennakointi.

Julkisen talouden, kunnallistalous tähän mukaan lukien, painopiste on siis siirtynyt kohti yksityisen sektorin yritysmaailmaa, jossa taloudellisen tuloksen tai voiton tekeminen ovat ykköstavoite.

[199] Myllymäki – Kalliokoski, s. 174.
[200] Myllymäki (1994), s. 37.

Kuitenkin on muistutettava siitä, etteivät julkisen talouden toimijoiden keskeisimmät tavoitteet ja tehtävät ole läheskään aina yhteneväisiä yritysten tavoitteiden kanssa, vaan julkisen talouden vastuualueeseen kuuluvat esimerkiksi hyvinvointipalveluiden ja perusoikeuksien toteutumiseen liittyvät tehtävät.

Mikään laki tai asetus ei nykyisellään suoranaisesti kiellä kuntaa tekemästä taloudellista voittoa, mutta se ei voi olla kunnan talouden tärkein mittari.[201] Kunnallistalouden tavoitteena tulee kuitenkin olla vähintään talouden tasapaino, ellei tulojen enemmyyttä kyetä saavuttamaan.[202] Myös tästä näkökulmasta pitkäjänteinen taloussuunnittelu on välttämätöntä; kunnat ovat taloussuhdanteiden suhteen nykyoloissa samankaltaisessa tilanteessa kuin yritykset. Siksi on tärkeää kyetä luomaan edellytykset sekä lihavien että laihojen vuosien varalle. Historia on usein osoittanut sen, että juuri lihavina vuosina on sangen vaikea varautua tulevaisuuteen, joka saattaa olla maalailtuja skenaarioita synkempi.

Mielestäni edellä kuvattu tavoitteenasettelu ei kuitenkaan sinällään ole lähtökohtaisesti ristiriidassa kestävän kehityksen periaatteen kanssa, vaikka usein, ainakin mielikuvallisesti, esimerkiksi taloudellisen voiton tavoitteleminen ja ympäristökysymykset nähdään vastakkaisina arvoina ja jopa kärjistetysti toinen toisensa poissulkevina vaihtoehtoina. Samoin julkisen vallan lähentymistä yritysmaailman toimintatapoja ja tavoitteita kohti on arvosteltu. Tällainen kritiikki on toki monilta osin perusteltua, mutta asialla on toinenkin puolensa; kestävän kehityksen periaatteen tulisi mielestäni ensisijaisesti kannustaa huomioimaan sekä ekologiset, kulttuurilliset että taloudelliset näkökohdat ja pyrkimyksenä tulee olla näiden kolmen osa-alueen tasapainon etsimisessä ja yhteensovittamisessa myös julkisen talouden erityispiirteet huomioiden ja kuntien näkökulmasta katsottuna.

[201] Heuru – Mennola – Ryynänen (2009), s. 29. Voittoa tavoittelevan liiketoiminnan suhteen kuntien asema on markkinataloudessa vähintäänkin kiistanalainen.
[202] Tästä esim. Heuru – Mennola – Ryynänen (2008), s. 285 sekä Myllymäki (2007), s. 200.

5. KESTÄVÄ KEHITYS OIKEUDELLISESTA NÄKÖKULMASTA

5.1 Kestävä kehitys lainsäädännössä

5.1.1 Kestävän kehityksen oikeushistoriallinen tausta

Kestävän kehityksen periaatteen toteuttamiseen on olemassa sekä tieteellisiä että ohjelmallisia lähestymistapoja. Kestävä kehitys voidaan nähdä poliittisena tavoitteena, jonka toimenpiteet vaihtelevat alueittain ja joissa on painotuksellisia eroavaisuuksia. Varsinkin teollistuneissa maissa painopiste on ollut ympäristösääntelyssä. Kestävän kehityksen periaate voidaan myös nähdä systemaattisesti oikeusjärjestystä ohjaavana uutena periaatteena, jossa perinteisestä ajattelusta poiketen edistetään myös muiden kuin elävien ihmisten etuja, tässä tapauksessa luonnon tilaa ja monimuotoisuutta.[203] Lisäksi kestävän kehityksen lainsäädäntö koskettaa ei ainoastaan nykyistä vaan myös tulevia sukupolvia.

Kestävän kehityksen periaatteella on vahvat siteet ympäristöoikeuteen. Ympäristöoikeudellista periaatteista ainakin *varautumisen periaate* koskettaa tutkimusaihettani ja on soveltuvin osin tutkimukselleni merkityksellinen näkökulma. Varautumisen periaatteen mukaan vaikutusten ennakoinnin tulee tapahtua jo ennen toiminnan aloittamista. Periaate on yleisluontoinen ja se koostuu kahdesta osatekijästä. Varautumisen periaatteen mukaisesti tulee huolehtia etukäteen siitä, ettei haittavaikutuksia synny ja tämän lisäksi periaate pitää sisällään vaatimuksen parhaimman käyttökelpoisen tekniikan hyödyntämisestä.[204]

Vaikka varautumisen periaate onkin muotoiltu ensisijaisesti ekologisen kestävän kehityksen näkökulmasta, on siinä mielestäni paljon sellaista jota voin soveltaa myös omassa tutkimuksessani ja tältä osin myös kestävän taloudellisen kehityksen kysymyksissä. Kuntien on syytä arvioida omia taloudellisia päätöksiään etukäteen ja käyttää parasta mahdollista osaamista ja tekniikkaa haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi riippumatta tulevaisuuden suunnasta. Tämä herättää ainakin itselläni kysymyksen pohdittavaksi; voisiko korkosuojaus olla ainakin joissakin tilanteissa edellä kuvatun kaltaista ”parasta tekniikkaa” kunnan lainoille ja korkosuojausinstrumenttien käyttöönottaminen tässä mielessä harkinnanarvoinen vaihtoehto? Rahoituslaitokset kehittelevät koko ajan yhä

[203] Hollo, s. 80.
[204] Hollo, s. 48 - 49. Varautumisperiaate on eräs keskeisistä EU:n ympäristöpoliittisista periaatteista ja on kirjoitettuna Rooman sopimuksen artiklaan 174.

monimutkaisempia tapoja suojata sijoituksia, lainoja ja arvopapereita. Tämä kehitys avaa myös kuluttajille, kunnat mukaan lukien, uusia mahdollisuuksia suojata lainojaan korkovaihteluilta.

5.1.2 Kestävä kehitys perusoikeutena

Vuonna 1993 hallitusmuotoon ehdotettiin otettavaksi ympäristöä koskeva perusoikeussäännös, jossa yhtäältä säädettäisiin vastuusta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä sekä toisaalta julkiselle vallalle kuuluvasta yleisestä velvollisuudesta terveellisen ympäristön turvaamiseen ja elinympäristöä koskevien vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta.[205] Taustalla on syytä pitää mielessä se myös seikka, että jokaiselle yhteiskunnan jäsenelle kuuluvien oikeuksien ohella perusoikeussäännökset sisältävät myös monenlaisia velvollisuuksia. Toisin sanoen kukaan yhteiskuntaan kuuluva ei ole pelkästään saavana osapuolena, vaan oikeudet tuovat mukanaan myös velvollisuuksia.[206]

Muista perusoikeuksista poiketen ympäristöperusoikeuden on katsottu olevan eräänlainen kollektiivioikeus, joka kuuluu kaikille ja saattaa joissakin tapauksissa rajoittaa yksilön oikeuksia. Toinen tärkeä näkökulma liittyy siihen, että toisin kuin muissa perusoikeuksissa, tässä on kysymys myös tulevien sukupolvien oikeuksista.[207] Yleisenä asiakokonaisuuteen liittyvänä periaatteena voidaan lisäksi todeta, että sanan *”jokainen”* merkityksen on katsottu vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti liittyvän ensisijaisesti luonnollisiin henkilöihin, kun taas sanan *”kaikki”* on katsottu viittaavan myös pääsääntöisesti myös oikeushenkilöihin mukaan lukien julkisen vallan kunnat mukaan lukien.[208]

Julkisen vallan erityistä vastuuta perusoikeuksien toteutumista on haluttu painottaa PeL 22 §:ssa: *”Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.”* Säännöksen erityisenä tehtävänä on nähty perusoikeuksien käytännön toteutumisen korostaminen.[209] Valtion ohella suomalaisessa yhteiskuntajärjestelmässä julkisen vallan keskeisinä toimijoina ovat kunnat. Tämä luo kunnille omalta osaltaan haasteellisen tehtäväkentän, sillä perusoikeuksien toteutumisen turvaamisvastuu on monilta osin paitsi paikallinen, myös kunnan talouteen kiinteästi kytkeytyvä tehtävänasettelu. Kestävä kehitys edellyttää kaikin puolin vakaata talouden hoitoa myös tästä

[205] HE (309/1993).
[206] PeVM (10/1998). Perustuslaissa (PeL 127 §) mainitaan mm. yleinen maanpuolustus*velvollisuus*.
[207] Tästä esim. Saraviita, s. 171 ja Jyränki (2000), s. 321.
[208] Saraviita, s.171 - 172. Vrt. myös PeL 20.1 §, jossa vastuu kuuluu ”kaikille”. Jyränki (2000), s. 285 rajaa julkisen vallan välillisen perusoikeussuojan ulkopuolelle.
[209] PeVM 10/1998. Myös Jyränki (2003), s. 495 - 496.

näkökulmasta; suurin osa kuntien vastuulla olevista perusoikeuksiin liittyvistä tehtävistä on taloudellisin resurssein mitattuna vaativia. Perusopetukseen, terveydenhuollon palveluihin sekä lukuisiin muihin perusoikeuksiin kiinteästi liittyviin palveluihin rahoittamiseen menee prosentuaalisesti suuri osa kuntien vuosittaisesta budjetista. Vaikka perusoikeuksien toteutumisen viimekätinen vastuu kuuluukin valtiolle, on kunnilla poikkeuksetta huolehdittavanaan lukuisia peruspalvelutehtäviä, jotka on suoritettava riippumatta kunnan taloudellisesta tilanteesta.[210]

Edellä mainittujen perusoikeuksien toteutuminen saattaa vaarantua, mikäli kunnilla on vaikeuksia taloudenhoidon tasapainon saavuttamisessa. Ilman pitkäjänteistä ja määrätietoista talouspolitiikan harjoittamista kunnilla on nähdäkseni varsin merkittävä vaara joutua jopa huomaamattaan vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin, mikäli taloudelliset toimintaedellytykset sekä toiminnan ympäristö muuttuvat kuntien omia toimenpiteitä ja käytäntöjä nopeammin aiheuttaen taloudellista tasapainottomuutta. Tällaisten tilanteiden korjaamiset ovat kunnalle luonnollisesti huomattavan paljon vaikeampia kuin niihin ajautumiset. Kunnalliskomitea totesi mietinnössään kunnan vastuulla olevan luoda edellytykset ja osaltaan huolehtia taloudellisesti kestävästä ja tasapainoisesta kehityksestä, jossa huomioidaan sekä nykyiset että tulevat tarpeet.[211] Painotuksen tulee olla ympäristöllisessä ajattelussa, mutta mitä suurimmalla todennäköisyydellä taloudellisen suunnittelun laiminlyönti synnyttää ongelmia pitkässä juoksussa myös ekologisen kestävän kehityksen saralla.

5.1.3 Kestävän kehityksen perustuslaillinen merkitys

Vaikka kestävää kehitystä ei mainita suoraan voimassa olevassa perustuslaissa, on se johdettavissa epäilemättä ainakin PeL 20.1 §:stä, joka kuuluu: *”Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.”* Keskeisimpänä tarkoituksena PeL 20.1 §:n kohdalla on siis ollut tuoda julki kaikille kuuluva vastuu sellaisesta yhteiskunnallisen ja taloudellisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa luonnon monimuotoisuuden säilymisen myös tulevaisuudessa.[212] Tämän säännöksen sisältämät velvoitteet koskevat Saraviidan mukaan kaikkia, sekä yksityisiä kansalaisia että kaikkea julkista valtaa, kunnat mukaan lukien.[213] Myös aiemmin mainitun pykälän (PeL 20 §) voidaan katsoa kuuluvan kokonaisuudessaan niin kutsuttuihin

[210] Tästä esim. Jyränki (2000), s. 495 - 496.
[211] Kunnalliskomitean mietintö (1993:33), s. 330 - 331.
[212] HE (309/1993), s. 66.
[213] Saraviita, s. 171 - 172.

perusoikeuspykäliin, joiden tarkoituksena voidaan katsoa olevan luoda ja taata minimioikeusturva jokaiselle, henkilöön katsomatta.[214]

PeL 20.2 §:ssä puolestaan todetaan, että *"julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon"*. Myös tätä pykälää voidaan pitää ainakin jossain määrin julistuksenomaisena; ainoastaan muusta lainsäädännöstä välittyvät tarkemmat säännökset ja niistä johtuvat mahdolliset seuraamukset voivat vasta tosiasiallisesti luoda rikosoikeudellista vastuuta.[215] Kunnallisen itsehallinnon ei katsota kuuluvan varsinaisen perusoikeusturvan piiriin, vaan asiasta säännellään erikseen perustuslaissa.[216] Sen sijaan kunnilla julkisen vallan edustajina on selkeä velvoite PeL 20.2 §:n mukaan edistää ympäristön viihtyvyyttä ja puhtautta sekä luoda asukkailleen mahdollisuuksia vaikuttaa päätöstenteon yhteydessä.

5.2 Korkosuojaus osana talouden kestävää kehitystä

5.2.1 Ennakoitavuuden vaatimus kestävässä kehityksessä

Eduskunnan hallintovaliokunta on mietinnössään (HaVM 31/2006) todennut, että Suomen kunnat ovat jo lähtökohtaisesti voimavaroiltaan, pinta-aloiltaan, toimintaympäristöiltään ja hoitamiltaan tehtäviltä erilaisia. Kuntayhtymien ja muun seudullisen yhteistyön puitteissa hoidetaan myös monenlaisia muita tehtäviä ja tämän lisäksi on kunnallisia liikelaitoksia ja kuntien omistamia osakeyhtiöitä. Tällä monimuotoisesti organisoituneella kuntakentällä on merkittävä asema yhteiskunnassamme, koska kunnallishallinto vastaa noin kahdesta kolmasosasta julkisen sektorin tehtävistä.

Kestävän kehityksen sisältämään ajatukseen vaikutusten ennakoitavuudesta kuuluu esimerkiksi luonnonvarojen taloudellinen tai säästeliäs käyttö sekä varautuminen epätodennäköisiin riskeihin.[217] Tästä herää kysymys, voisiko esimerkiksi korkojen pitkäaikainen tai äkillinen nousu kuulua tällaisiin edellä mainittuihin epätodennäköisiin riskeihin? Euroalueen syntymisen myötä usko talouden pysyvään vakauteen on pikkuhiljaa lisääntynyt ja niin inflaatio- kuin korkokehityksenkin

[214] Tarkemmin esim. Jyränki (2000), s. 283 - 296 ja Saraviita, s. 99 - 112.
[215] Saraviita, s. 172. Vrt. myös Jyränki (2000), s. 322, jossa todetaan, että tällä pykälällä saattaisi olla oikeudellista merkitystä suhteessa toisiin perusoikeuksiin.
[216] Esim. Jyränki (2000), s. 284 - 285 ja HE (309/1993), s. 23.
[217] Hollo, s. 43, 48 ja 80.

oletetaan pysyvän suhteellisen vakaana. Kuitenkin parin viime vuoden kuluessa yleinen korkotaso on käytännössä yli kaksinkertaistunut.[218]

Varautumista tällaisiin uhkakuviin voitaneen kuitenkin hyvällä syyllä pitää paitsi kestävän kehityksen periaatteen mukaisena, myös yleisen edun ja kunnan perustehtävien turvaamisen kannalta vähintäänkin harkinnan arvoisina asioina. Tähän tarkoitukseen korkosuojaus nähdäkseni antaa kuntapäättäjille hyviä ja käyttökelpoisia työkaluja. Samalla on painokkaasti korostettava sitä tosiseikkaa, että korkosuojaus ei ole mikään poppakonsti, jolla kunnan lainarahoitukseen liittyvät riskit saadaan ratkaistua ikään kuin automaattisesti. Kysymys on pienestä osatekijästä, jolla voi olla merkittävääkin vaikutusta, mikäli tulevaisuus osoittautuu joidenkin uhkakuvien osalta valitettavan todelliseksi.

Uskallankin väittää, että juuri pitkäaikaisten taloudellisten sitoumusten tekeminen vaatii kaikkein huolellisinta valmistelua ja päätöksentekoa; eihän tavallinen yksityishenkilökään, joka on ostamassa asuntoa ota asuntolainaa vertailematta ja tutustumatta maksuohjelmansa yksityiskohtiin ja siitä seuraaviin kustannuksiin, jotka koskettavat häntä usein vuosikymmeniä. Tästä syystä kuntien lainoista puhuttaessa olisi syytä korostaa pitkän aikavälin toiminnan velvoitteita; siksi huolellinen tutustuminen lainaehtoihin, -kustannuksiin ja korkokustannusten määrään antavat vakautta ja kestävän kehityksen mukaista arvopohjaa tehtäville ratkaisuille voimakkaastikin vaihtuvissa taloudellisissa olosuhteissa.

5.2.2 Julkinen velka ja kestävä kehitys

Julkisen velan ja kestävän kehityksen välinen suhde ei ole yksioikoinen; vaikka velkaantuminen nähdäänkin monin tavoin ongelmallisena ja riskejä sisältävänä asiana, on julkisella velalla myös käänteinen puoli. Itse asiassa kestävä kehitys edellyttää jonkin verran (hallittua) julkista velkaa. Kysymys onkin siitä, kuinka paljon velkaa voi olla, jotta kestävän kehityksen vakaus säilyisi.[219] Julkisen talouden kannalta velkaa voidaan tarvita;

1) Poikkeuksellisten tilapäisten menojen rahoittamiseen (esimerkiksi suuronnettomuudet ja taloudellisten tai muiden kriisitilanteiden hoito)
2) Julkisten investointien rahoitukseen
3) Suhdannevaihtelujen tasoittamiseen

[218] Kts. Liite B: ”12 kuukauden euriborin kehitys vuosina 2004-2008.”
[219] Suomi 2025, s. 19 - 20.

Näistä kaksi ensimmäistä ovat myös kuntatalouden kannalta merkittäviä, kun taas suhdannevaihtelujen tasoittamistehtävän voidaan katsoa kuuluvan valtion ja nykyisin myös Euroopan keskuspankin tehtäviin. Julkista velkaa tarkasteltaessa on syytä huomioida se, että julkisella velalla on vaikutusta myös kokonaiskansantalouden toimintaan, kasvunäkymiin sekä inflaatioon.[220]

Julkisen velan tulee olla kuitenkin nähdäkseni toissijainen rahoitusmuoto investointeja tehtäessä. Suhdanteita tasoittavilla julkisen vallan toimenpiteillä on ollut pitkään historiallinen tehtävä, mutta nykyoloissa sen käyttöä vierastetaan enenevässä määrin. Terve taloudenhoito ei voi perustua myöskään merkittävässä määrin vastuun siirtämiseen tuleville sukupolville tai sokeaan luottamukseen jatkuvasta talouskasvusta. Katsaus historiaan osoittaa talouden suhdanteiden arvaamattomuuden. Usein pitkää nousua on seurannut jyrkkä alamäki tai vastaavasti lamakaudesta on saatettu toipua varsin nopeastikin. Julkisen talouden tärkeä tehtävä on muuttuvissakin olosuhteissa luoda vakautta ja tasapainottaa hädän hetkellä. Keinot tämän tehtävän hoitamiseksi muuttuvat, perustehtävät eivät.

[220] Suomi 2025, s. 20.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1 Kuntatalouden tulevaisuuden näkymät

6.1.1 Kuntien taloudellisen itsehallinnon yleiset suuntaviivat

Kuntien taloudellinen itsehallinto on kunnallisen itsehallinnon kivijalka. Tästä konkreettisin ilmenemismuoto on perustuslakiin saakka kirjattu verotusoikeus. Ilman aitoa taloudellista vapautta ja vastuuta kunnan toiminta muuttuu enemmän tai vähemmän puuhasteluksi, näennäiseksi päätöksenteoksi, jolla ei viime kädessä ole juurikaan merkitystä, koska tällöin kaikkein tärkeimmät taloutta koskevat päätökset ovat joko jonkun toisen tahon suoraan tekemiä tai vähintäänkin alistettavissa toisen viranomaistahon hyväksyttäväksi.

Suhteessa kunnalliseen talousautonomiaan suomalainen järjestelmä on ottanut positiivisia askeleita viimeisinä vuosikymmeninä. Kuntalain uudistus 1990-luvun puolivälissä, Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan ratifiointi ja perustuslakiuudistus ovat luoneet voittopuolisesti edellytyksiä kuntien aidompaan itsehallintoon myös talouden näkökulmasta. Vaikka monessa asiassa onkin tapahtunut positiivista kehitystä, ei tulevaisuus ole täysin ongelmaton, vaan monet kysymykset kaipaavat vielä selkiytymistä. Eräs kaikkein haastavimmista kysymyksistä liittyy kuntien taloudelliseen asemaan; rahoitusperiaatteen vajaatoiminta vaikeuttaa kuntien asemaa ja rajoittaa merkittävällä tavalla perustuslain mukaan kunnille kuuluvaa taloudellista itsehallintoa. Todellisuudessa kunnille jää varsin vähän taloudellista liikkumavaraa, joka kapenee taantuman johdosta entisestään.

Varsinkin kuntien taloudellinen eriarvoistuminen, talouden tasapainotusongelmat ja siitä johtuva velkaantuminen luovat uhkakuvia, joihin on tulevina vuosina löydyttävä ratkaisuja monissa kunnissa. Huolimatta kuntien talouskehityksen arvioidusta paranemisesta kuntien velkaantumisen arvioidaan jatkuvan edelleen, vaikkakin hidastuvan lähitulevaisuudessa. Vuonna 2006 tehdyn arvion mukaan kuntien lainakannan ennakoitiin olevan vuonna 2011 jo noin 8,6 miljardia euroa. Uskallan väittää, että toteutunut määrä tulee olemaan jopa huomattavasti suurempi vaikeutuneesta globaalista taloustilanteesta johtuen.

Velkaantumisen tarve on valitettavasti yleensä suurin siellä, missä velanottokyky on heikoin. Tämä on syytä pitää mielessä myös kuntien kohdalla. Monissa jo nyt lainojensa kanssa painivassa

kunnassa saatetaan joutua paikkaamaan vuotavaa taloutta tulevaisuudessakin lainarahalla. Tämä on omalta osaltaan aiheuttamassa taloudellisesti kestämätöntä kehitystä. On arvioitu, että talouden tasapainotusongelmat tulevat keskittymään sellaisiin kuntiin, jotka eivät omilla päätöksillään pysty riittävästi vaikuttamaan toimintamenojensa kehitykseen. Tämä voidaan nähdä myös uhkana kunnalliselle itsehallinnolle; mikäli kuntien taloudellinen liikkumavara kaventuu epäsuotuisalla tavalla ja palvelujen tuotantoedellytykset heikkenevät entisestään erityisesti sellaisissa kunnissa, joissa heikko vuosikate, talouden alijäämäisyys, velkaantuminen ja korkea veroprosentti rajoittavat täten sopeutumisvaihtoehtoja.[221] Tämä johtanee, ainakin jossain määrin, (pakko)kuntaliitoksiin tai ainakin lievemmässä muodossa kuntayhteistyön voimakkaaseen tiivistämiseen. Velkarahassa on myös se huono puoli, että se on maksettava jossakin vaiheessa takaisin korkojen kera. Taloudellinen kestävä kehitys edellyttää, etteivät maksumiehinä ole tulevat sukupolvet, vaan velkaa tekevä.

6.1.2 Kuntien talouden uhkakuvat ja haasteet

Kuntien taloudelliset sitoumukset lainojen muodossa ovat kansantaloudellisesti mitattuna merkittävät, nykyisellään siis pitkälti yli 8 miljardia euroa ja tulevaisuudessa vastuut tullevat olemaan todennäköisesti vielä tätäkin suuremmat. Ei siis ole suinkaan yhdentekevää, millä tavoin kunnat ja kuntayhtymät hoitavat lainakantaansa. Pelkästään lainoista aiheutuvat vuosittaiset lyhennykset ja korkomenot pyörivät jopa sadoissa miljoonissa euroissa tehden suuren loven kuntien kassaan. Sanomattakin on selvää, että mikäli lainakanta jatkaa kasvuaan ennusteiden mukaisesti, ovat myös siitä seuraavat lainakustannukset jatkamassa kasvuaan. Jos tähän vielä lisätään yleiset rahoitus- ja korkomarkkinoihin liittyvät epävarmuustekijät, jotka saattavat pahimmillaan johtaa siihen, että yleinen korkotaso nousee reilustikin, saadaan monelta osin kuntatalouden näkökulmasta haasteellinen ja jossain määrin jopa kriisiherkkä tilanne.

Korkomenot ovat joka tapauksessa vaikeasti ennustettavissa, mikäli niissä ei ole minkäänlaista suojausta. Jo yhden prosenttiyksikön nousu markkinakoroissa saattaa aiheuttaa pienimuotoisen talouskriisin yksittäisessä kunnassa. Varsinkin heikoimmassa taloudellisessa tilanteessa olevat kunnat elävät jo nyt paikka paikoin kädestä suuhun, jolloin aiheutuneet lisäkustannukset saattaisivat olla seurauksiltaan kunnallista itsehallintoa vakavalla tavalla kaventavia ja koko kuntakentän taloudellista uskottavuutta nakertavia. Myös yhteiskuntarakenteen muutoksesta aiheutuvat seikat pakottavat kunnat tulevaisuudessa pohtimaan uusia keinoja selvitä velvoitteistaan; väestön ikärakenteen voimakas muutos, verotulojen kaventuminen, verotuspohjan kapeneminen sekä yleiset

[221] HE (155/2006).

julkisen sektorin muutospaineet asettavat kunnille monia kovia haasteita tulevina vuosina ja vuosikymmeninä. Jo pelkästään väestön ikääntymisestä seuraavat haasteet saattavat aiheuttaa hyvin merkittäviäkin ongelmia kuntatalouteen ja julkisen talouden kestävyyteen ylipäänsä. Ikääntymistä voisi luonnehtia pitkäkestoiseksi ilmiöksi, johon liittyy voimakasta julkisten menojen kasvua.[222] Edellä mainittujen syiden takia kuntien talous- ja toimintasuunnitelmissa olisi mielestäni erittäin tärkeää huomioida pitkäaikaisen velkaantumisen vaarat ja kuntien olisi syytä panostaa huolelliseen lainastrategiaan jo hyvissä ajoin.

Arvo Myllymäki totesi vuonna 2002 seuraavasti: ”M*enotalouden lakisidonnaisuus on kuntien menotalouden kohtalonkysymys”*.[223] Kuntien talousautonomian edellytyksenä on riittävän vahva taloudellinen vapaus ja vastuu. Tämä pitää sisällään sekä talouden omavastuisuuden että riittävät resurssit käyttää harkintavaltaa. Aiemmin voimassa olleet korvamerkityt valtionosuudet näivettivät itsehallinnon perusolemusta, samoin lainapäätösten alistaminen valtion viranomaisten vahvistettavaksi. Tässä mielessä aito itsehallinto toteutuu parhaiten minimisääntelyn kautta, ilman erityislainsäädännön kahlitsevia määräyksiä. Toisaalta kuntien asema perusoikeuksien ja lakisääteisten hyvinvointipalvelujen tuottamisen näkökulmasta rajoittaa nykyisellään taloudellista itsehallintoa merkittävästi, jos - ja kun - kunnat joutuvat itse merkittävässä määrin vastaamaan myös palvelujen rahoituksesta.

6.2 Korkosuojaus ja kestävä kehitys

6.2.1 Korkosuojauksen soveltuvuus oikeusjärjestyksen kannalta

Tutkimukseni alussa asetin tehtäväksi tutkia sitä, kuinka hyvin korkosuojaus soveltuu taloudellisen kestävän kehityksen välineeksi. Tämä tehtävän asettelu vei pohtimaan kunnallisen itsehallinnon perusolemusta, johon keskeisenä tekijänä kuuluu taloudellinen toimintavapaus. Kysymykseen löytämäni vastaus on selkeästi positiivinen; korkosuojaus soveltuu mielestäni hyvin taloudellisen kestävän kehityksen välineeksi sekä vallitsevan oikeusjärjestyksen puitteissa että käytännön toimenpiteenä.

Ensimmäinen perusteluni liittyy kuntien itsehallinnolliseen asemaan. Kunnat voivat itsehallintonsa nojalla paitsi ottaa lainaa myös päättää lainojensa muotoseikoista vapaasti. Tämä mahdollistaa myös

[222] Mm. Suomi 2025, s. 20.
[223] Myllymäki (2002), s. 35.

korkosuojauksen käytön. Samoin kunnilla on itsehallinnollinen vastuu omasta taloudestaan. Tähän vastuuseen liittyy keskeisenä osana myös tulevien sukupolvien huomioon ottaminen huolellisen valmistelutyön, riskeihin kartoittamisen ja niihin varautumisen avulla. Lyhyesti sanoen päätösten tulee olla kestävällä pohjalla.

Lakiteksti ja oikeuskäytäntö eivät myöskään aseta esteitä korkosuojauksen käytölle, pikemminkin asia näyttää olevan päinvastoin. Korkosuojaus sopii nähdäkseni erityisen hyvin yhteen KuntaL 1.3 §:lle annettuun tulkintaan, jossa korostetaan vahvaa periaatteellista vaatimusta ennakoitavissa olevalle ja vakaalle taloudenhoidolle, joka sisältää myös talouden kestävän kehityksen. Tällöin pykälä ei jää korkosuojauspäätösten suhteen kuolleeksi kirjaimeksi, vaan kunnille avautuu mahdollisuus arvioida talouslinjauksiaan myös tästä näkökulmasta.

Talouden loiva laskusuhdanne ei vielä todennäköisesti vie kuntien taloutta vaikeaan ahdinkoon, mutta lamakausien aikoina kunnilla näyttäisi olevan muun yhteiskunnan tavoin suuria vaikeuksia pitää talouttaan pystyssä omin voimin. Voimakkaasti velkaantuneet kunnat kuitenkin ovat ensimmäisenä vaaravyöhykkeessä laskusuhdanteen jatkuessa tai muuttuessa lamaksi. Tällöin lainsäätäjä on aiemminkin reagoinut nopeasti rajoittaen kunnallisen itsehallinnon vapautta ja uskoisin näin käyvän myös tulevaisuudessa, mikäli kunnat eivät itse kykene talouttaan vakauttamaan riittävällä tavalla.

Ohjeellisesti voisin todeta, että mitä enemmän kunnalla on velkaa, sitä suositeltavampaa olisi lainojen suojaaminen. Heikko talous tuskin kestää yllättävää taloudellista lisäkuormaa, mutta vahvassa taloudellisessa tilanteessa olevat kunnat saattavat selvitä pitkistäkin taantumista suhteellisen kuivin jaloin. Velkaantumisen vaarat ovat varmasti kaikkien kuntapäättäjien tiedossa, mutta toisaalta vaihtoehdot velkarahalle ovat rajalliset. Tästä johtuen on kuntien usein pakko hankkia lainarahoitusta toimintansa ylläpitoa varten. Mielestäni tällöin olisi syytä erityisellä huolellisuudella punnita kaikkea käytössä olevia mahdollisuuksia turvata velanmaksukyky ja taloudellinen liikkumavara tulevina vuosina. Tässä asiassa korkosuojaus antaa yhden varteenotettavan vaihtoehdon, joka saattaa osoittautua joissakin tilanteissa käyttökelpoiseksi työkaluksi lainarahoitusta suunniteltaessa.

6.2.2 Korkosuojaukseen liittyvän sääntelyn riittävyydestä

Toinen tutkimukseni alussa asettamani tehtävä liittyi siihen, kuinka hyvin tai kattavasti vallitseva oikeusjärjestys sääntelee kuntien lainarahoitukseen kuuluvia asioita ja erityisesti korkosuojausta sen välineenä. Keskeisenä ajatuksena oli kartoittaa vallitsevan oikeusjärjestyksen riittävyyttä tai riittämättömyyttä asian suhteen kunnan taloudellisen itsehallinnon näkökulmasta. Lyhyesti sanoen oikeusnormit sanovat asiasta perin niukasti, oikeastaan suoraa sääntelyä ei ole. Silti näen sääntelyn olevan hyvä juuri näin, kaikessa niukkuudessaan riittävää.

Perustelen kantani seuraavasti: mikäli kuntien lainanottoon ja sen yksityiskohtiin puututtaisiin lainsäätäjän toimesta lakiteitse, kaventuisi kunnallisen itsehallinto toimintapiiri merkittävällä tavalla. Taantuman sävyttämät lähivuodet tulevat näyttämään, minkälaiseksi kuntien taloudellinen tilanne muuttuu tulevaisuudessa suhteessa lainsäädäntöön. Tällaisista tilanteista, joissa valtiovalta on puuttunut voimakkaasti kuntien taloudelliseen itsehallintoon, löytyy muutamia esimerkkejä maamme historiasta ainakin 1920- ja 1990-luvun taitteista.

Yhdistävinä tekijöinä näille lainsäätäjän väliintuloille näyttäisi olevan taloudellinen lama, jolloin osa kunnista ajautui taloudellisiin vaikeuksiin ylivelkaantumisen seurauksena sekä valtiovallan tämän seurauksena ilmaisema huoli kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumisesta lähinnä kunnissa nousseiden yhdenvertaisuutta koettelevien veronkorotuspaineiden kasvaessa sietämättömälle tasolle. Lähivuodet näyttävät, pystyvätkö kunnat löytämään lääkkeet taloudellisen taantuman nujertamiseksi. Kunta, joka selviää taloudellisesti vaikeista vuosista, pärjää varmasti myös hyvinä aikoina.

Kunnallisen itsehallinnon kannalta sääntelyn puuttuminen jostakin asiasta tarkoittaa pääsääntöisesti vapautta toimia haluamallaan tavalla. Näen asian olevan näin kuntien korkosuojauspäätöksissä. Vapaus suojata tai olla suojaamatta antaa kunnille aitoa harkintavaltaa, jolloin itsehallinnon toteutuu kunnan oman tahdonmuodostuksen kautta, ei lainsäätäjän pakottamana. Muu lainsäädäntö antaa reunaehtoja, joiden puitteissa päätökset on tehtävä. Lainanottopäätösten tulee olla KuntaL 1.3 §:n mukaisesti (taloudellista) kestävää kehitystä edistäviä ja kunnan talouden on täytettävä terveen taloudenhoidon tuntomerkit pitkällä aikavälillä. Ylivelkaantumisen aiheuttamat riskit saattavat muodostua joillekin kunnille jopa olemassaolon kohtalonkysymyksiksi, onhan talouden omavaraisuus kunnallisen itsehallinnon kulmakivi. Yhdenkin kunnan taloudellisen itsehallinnon kyseenalaistaminen on tappio koko kunnalliselle talousautonomialle. Myös koko kuntasektorin

lainahoitokustannukset saattavat tällöin kohota epävarmuuden lisääntyessä. Ensimmäiseksi tämä kielteinen vaikutus tulisi näkymään lainojen korkomarginaaleissa.

Tässä piilee myös yksi tärkeimmistä kuntien ja valtion välisen suhteen riidanaiheista, nimittäin kysymys kunnille uskottujen lakisääteisten tehtävien rahoituksen riittävyydestä. Kysymys on sekä poliittinen että taloudellinen. Kuntakokoa halutaan lainsäätäjän puolelta kasvattaa, kuntien näkökulmasta taas itsehallinnon merkityksen nähdään kaventuvan kuntakoon kasvaessa. Tämä tilanne haastaa kunnat mielestäni entistä tarmokkaammin tarkastelemaan taloudellista tilannettaan. Lainarahoituksen suhteellinen ja määrällinen kasvu ei kuitenkaan saa - eikä voi - olla ensisijainen keino talouden tasapainottamiseksi, pikemminkin kysymys on jo eräänlaisesta talouden hätätilasta.

Kuntien lainakannan kasvu kertoo nähdäkseni myös siitä, että kuntien lakisääteisten tehtävien rahoitus ja todelliset kustannukset eivät kohtaa. Tässä mielessä kunnan hyväkään taloudenhoito ei ole sataprosenttinen tae itsehallinnon toteutumisesta. Kuitenkin on syytä todeta, että hyvällä taloudenhoidolla kunnat voivat todennäköisesti pärjätä, huonolla taloudenpidolla vaikeuksia ei tarvitse ryhtyä edes odottamaan. Mikäli jotkut kunnat ajautuvat taloudelliseen umpikujaan, ei voitane välttyä kuntien pakkoliitoksilta. Onko tällä sitten lainsäätäjän ”hiljainen hyväksyntä” vai ei, siihen on vaikea antaa yksiselitteistä vastausta.

Kuntatalouden heikossa tilanteessa voi nähdä ehkä jotain positiivistakin. Maan hallitus etsii parhaillaan uusia keinoja sekä valtion- että kuntatalouden tilanteen parantamiseksi. Tässä saattaisi olla kuntien mahdollisuus aktiivisella työllä vaikuttaa lainsäätäjään kuntien taloudellisen aseman vahvistamiseksi vastaamaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan henkeä. Kunnillehan tulisi peruskirjan mukaisesti osoittaa lakisääteisten tehtävien hoitamiseen tarvittavat resurssit sekä taata tietty toimintavapaus paikallisen toiminnan organisoinnissa. Tämä vähentäisi nähdäkseni - ainakin välillisesti - myös kuntien lainaottotarvetta. Valtio hyötyisi tästä taloudelliselta kannalta niin, että julkistalouden kokonaisvelan kontrolli jäisi selkeämmin valtio harteille.

Mikäli valtion toimet tai toimettomuus ”pakottaa” kunnat toimimaan jatkossa yhä enemmän velkarahalla, saattaa EMU-kriteerien rajat tulla vastaan kuntien lainakannan kasvun kautta vastaan yllättävällä tavalla. Tämä taas lienee valtion kannalta epätoivottu ja hankala tilanne.

6.2.3 Korkosuojauksen edut ja haitat

Kuntien lainoistaan maksamien korkojen vuosikustannukset on laskettavissa useissa kymmenissä, jopa sadoissa miljoonissa euroissa. Jokainen kunta tahtoisi varmasti pitää korkokustannuksensa mahdollisimman pieninä, onhan kysymyksessä vieläpä eräässä mielessä tuottamaton ja vastikkeeton menoerä. Optimaalisia ja teoreettisen minimin mukaisia korkokustannuksia on käytännössä miltei mahdoton saavuttaa. Tämä johtuu siitä, että tulevaisuuden ennustaminen korkosuhdanteiden osalta on yksinkertaisesti taloustieteenkin ulottumattomissa. Markkinasuhdanteet heiluvat laidasta laitaan, samoin korot. Valittavaksi jääkin käytännössä toinen kahdesta vaihtoehdosta; riski korkojen noususta, jolloin valinta kohdistuu markkinakorkoihin sidottuihin lainoihin tai vastaavasti halu suojata laina, jolloin korkosuojauskustannukset aiheuttavat lisämenoeriä.

Korkosuojauksen edut liittyvät keskeisesti vakauteen. Suojatuissa lainoissa koron määrä voi olla joko vakio, helposti ennakoitavissa ja laskettavissa tai laina on suojattu tietylle minimi- tai maksimitasolle niin sanottuun korkoputkeen. Kuntataloudessa vakaus ja ennakoitavuus on nähdäkseni pääsääntöisesti positiivinen asia, jota ei ole liikaa. Mikäli korkomenot voidaan laskea tarvittaessa vaikka eurolleen koko laina-ajalle, on siitä varmasti hyötyä taloussuunnitelman laatimisessa ja muissa pitkän aikavälin projekteissa. Tämä nähdäkseni tukee myös taloudellisen kestävän kehityksen periaatetta. Vakaa ja ennakoitavissa oleva taloudenhoito täyttää hyvin kestävän kehityksen kriteerit.

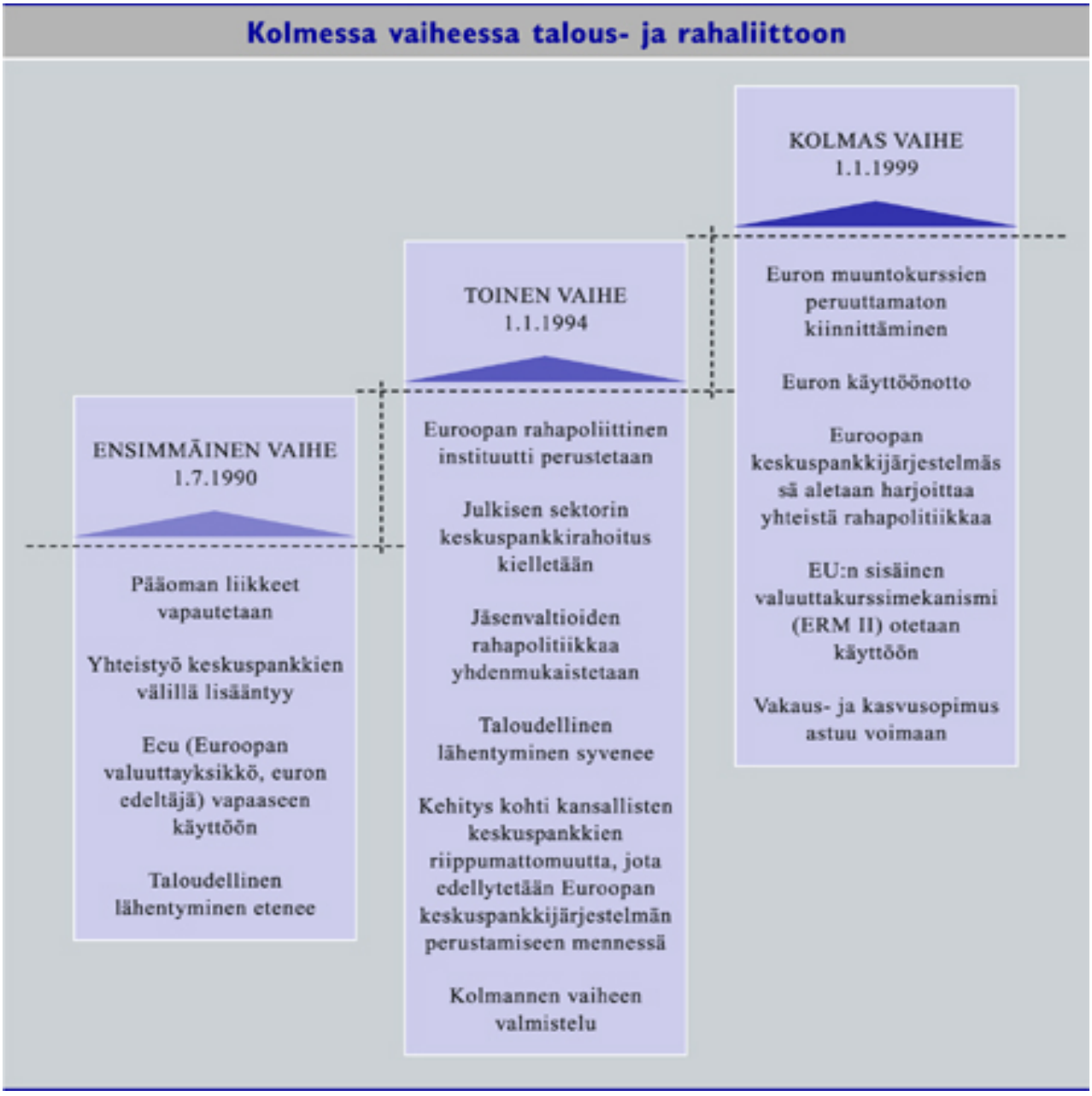
Pohdittaessa korkosuojauksen merkitystä kestävän kehityksen välineenä myös kunnallisen itsehallinnon suhde jatkuvuuteen nousee esille. Sen voidaan luonnehtia olevan ainakin jossain määrin ongelmallinen; valtuuston toimikausi on neljä vuotta, jonka jälkeen uusi valtuusto saattaa olla kokoonpanoltaan hyvin erilainen kuin edeltäjänsä. Edellisen valtuuston muotoilemat tavoitteet, toimintaohjelmat ja päätökset kuitenkin sitovat uutta valtuustoa monin tavoin. Taloudellisen kestävän kehityksen näkökulmasta syntynyttä ongelmaa lieventää se, että kysymyksessä tulee olla pitkän aikavälin toiminta, jossa neljän vuoden ajanjakso on vain pieni osa suurempaa kokonaisuutta, kunnan pitkän aikavälin taloussuunnitelmaa. Korkosuojauksen etuna on myös tästä näkökulmasta se, että korkosuojauksen voi pääsääntöisesti tehdä tai purkaa varsin joustavasti.[224] Tällöin edelliset päätökset eivät sido liian tiukkaan uusia päättäjiä, vaan heille jää mahdollisuus arvioida tilannetta uudelleen.

[224] Sekä kiinteäkorkoisissa että moderneissa korkosuojatuissa lainoissa on pääsääntöisesti ”eräpäiviä”, jolloin korkoprosenttia, korkoputkea tai muita lainaehtoihin kirjattuja yksityiskohtia voidaan vaihtaa tai tarkistaa joko lainanottajan tai lainanantajan taholta.

Korkosuojauksen haittapuolena on ainakin jossakin määrin hinta. Suojaamistoimenpiteet maksavat, sillä rahalaitokset eivät harrasta hyväntekeväisyyttä. Vaakakupissa on siten kaksi erilaista lähestymistapaa; jättämällä korkosuojaustoimenpiteet tekemättä kunta saattaa hyvinkin säästää ylimääräisten kulujen suhteen, mikäli korkokehitys pysyy suotuisana tai edes suhteellisen vakaana. Toisaalta äkilliset tai pitkäaikaiset koronnousut aiheuttavat tämän hyödyn menettämisen ja lisäkustannukset realisoituvat suoraan korkokustannuksiin. Tiivistäen voisi sanoa, että suojaamalla lainansa kuntaa maksaa varmasti jotain ylimääräistä, mutta suojaamatta lainojaan kustannukset saattavat olla vieläkin suuremmat.

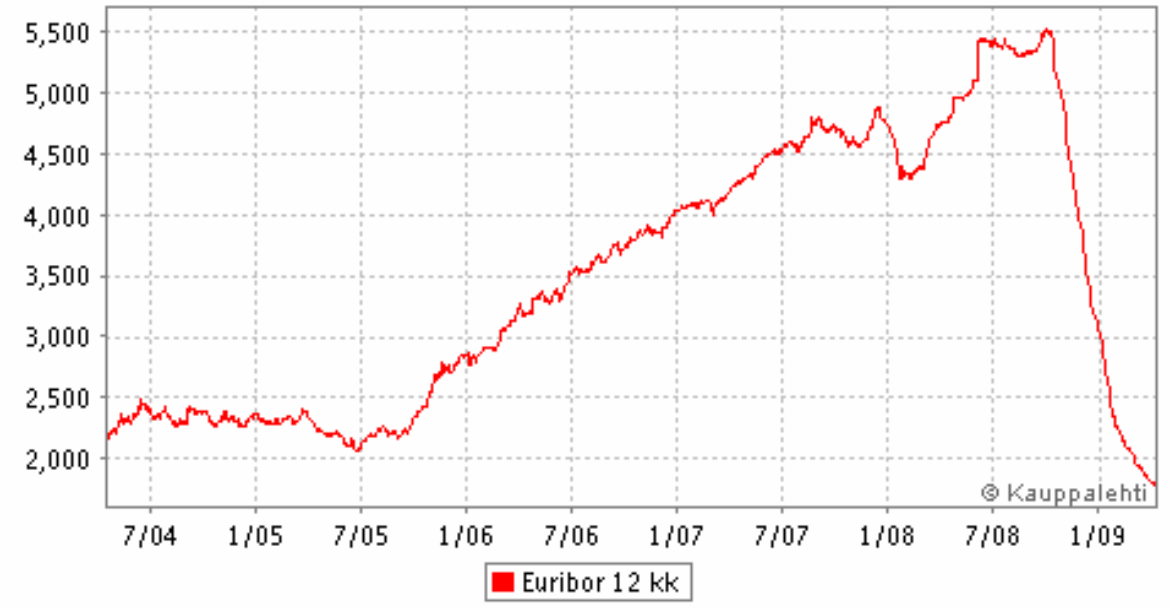
Yhteenvetona voisin sanoa, että korkosuojauksesta tehtävät päätökset kuuluvat kunnan taloudellisen itsehallinnon piiriin. Kunta voi oman harkintansa mukaan suojata tai olla suojaamatta lainojaan niihin liittyviltä korkoriskeiltä. Lainsäätäjä ei ole rajoittanut tässä asiassa kunnallista itsehallintoa. Tämä puolestaan mahdollistaa kuntakohtaiset, hyvinkin erilaiset ratkaisut lainapäätösten yhteydessä. Yleisenä vaarana asiassa voidaan nähdä se, että kuntatalouden voimakkaana jatkunut velkaantuminen aiheuttaa ainakin osassa kunnista voimavarat ylittävät lainakannat ja korkokustannukset. Tätä tilannetta tulisi kaikin tavoin pyrkiä ehkäisemään sekä poliittisin että oikeudellisin keinoin.

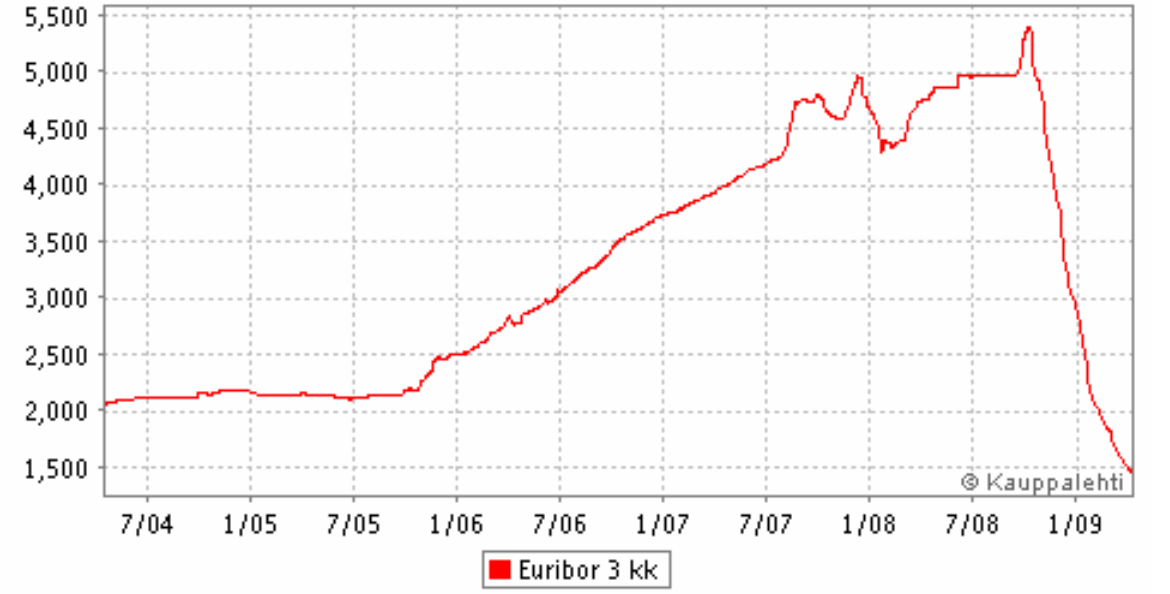
7 LIITTEET



Liite A: Euroopan talous- ja rahaliiton (EMU) kolmivaiheinen kehitys.[225]

[225] http://www.ecb.int/ecb/history/emu/html/index.fi.html





Liite B: ”12 ja 3 kuukauden Euriborin kehitys vuosina 2004-2009”[226]

[226] http://www.kauppalehti.fi/5/i/porssi/korot/korko.jsp?intid=KOR_EUR12M&days=1825&x=34&y=9
http://www.kauppalehti.fi/5/i/porssi/korot/korko.jsp?intid=KOR_EUR03M&days=1825&x=35&y=10