POLEMIA

Kauko Sipponen

Se suuri kuntauudistus

KAKS – KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

Se suuri kuntauudistus

Kauko Sipponen

Se suuri kuntauudistus

KAKS – KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

SE SUURI KUNTAUUDISTUS

Kieliasun tarkistus:
Sirpa Ovaskainen

Kunnallisalan kehittämissäätiön
Polemia-sarjan julkaisu nro 100
© Pole-Kuntatieto Oy ja Kauko Sipponen

Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2016
ISBN 978-952-7072-46-2 (nid.)
ISBN 978-952-7072-47-9 (PDF)
ISSN 1235-6964

Sisällys

ESIPUHE 9

LUKIJALLE 10

LYHENTEITÄ 11

OSA I: SUOMI KASVAA KUNTAVETOISEKSI HYVINVOINTIVALTIOKSI 13

YHTEISKUNTA JA JULKINEN VALTA 15

Yhteiskuntamahdit ja valtioyhteisö 15
Oikeusvaltio säilyy 16
Julkinen valta, yleinen etu 20
Julkinen ja yksityinen sektori 22
Luottamusta tarvitaan 25

HYVINVOINTIVALTIO – HYVINVOINTIYHTEISKUNTA – SOSIAALIVALTIO 28

Hyvinvointivaltion historiaa 28
Mitä tarkoitetaan hyvinvointivaltiolla, hyvinvointi-yhteiskunnalla ja sosiaalivaltiolla? 34
Hyvinvointivaltion arvoperusta 38

HYVINVOINTIVALTIO ERI MAISSA 43
Hyvinvointivaltio Pohjoismaissa 43
Anglosaksista hyvinvointia 49
Euroopan paras maa? 50
Summa rerum 52

OSA II: SUOMI KUNTAVALTIONA 57

KUNNALLISTUVA SUOMI 59

KUNTA 62

KUNNALLINEN ITSEHALLINTO 69
Kunnallisen itsehallinnon doktriini 69
Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja 77

KUNTAJAKO JA PAKKOLIITOS 83
Kuntajaon historiaa 83
Vuoden 2009 kuntajakolaki 85
Kunnallinen pakkoliitos 87
Pakkoliitoskysymykset oikeuskirjallisuudessa 88

KUNTIEN MÄÄRÄ JA KOKO 93

KUNTIEN TEHTÄVÄT JA PERUSPALVELUT 95

EUROOPAN KUNNALLISEN ITSEHALLINNON PERUSKIRJA 104

OSA III: SE SUURI KUNTAUUDISTUS 109

VITKALLINEN KUNTAUUDISTUS 1961–1982 111

SEUTUYHTEISTYÖKOKEILU, KAINUUN KOKEILU, METROPOLI 113

KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUS (PARAS-HANKE) VUOSINA 2005–2012 117

JYRKI KATAISEN HALLITUKSEN ALOITTAMA KUNTAUUDISTUS 2011 122
Uudistuksen tarve ja tavoitteet 122
Oikeudelliset reunaehdot 124

Sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet 127
Tarkastelunäkökulmat 128
Kuntauudistuksen toteuttamistapoja 129
Kuntauudistuksen muutostuki 130

KARTTAHARJOITUKSISTA KUNTAKAPINAAN 132

Kokonaisuuden hallinta horjuu 135
Kuntauudistuksen ongelmakohtia 140

RAKENNELAIN AIKA 2013 142

SOTE-SOPPAA 149

Sote-uudistuksen loppuraportti 155
Sote umpikujaan 157

UUSI LINJA 2014 164

MAAKUNTA-SOTE 168

UUTTA SOTEA PUTKEEN 174

ONKS TIETOO, RIITTÄÄKÖ MUTU? 179

EPILOGI 184

KIRJALLISUUS 187

Esipuhe

Suomi on kunnallisvaltio, vahvistuvasti 150-vuotisella taipalellaan. Näin on ollut erityisesti viimeisimpien vuosikymmenten aikana.

Kunnalla on olemus, perusta, tehtävät, demokratia, rahoitus, suhteet ympäröivään yhteiskuntaan ja valtioon. Kaikkia näitä on puntaroitu ansiokkaasti vuosikymmenten saatossa.

Polemia-sarjan ensimmäinen julkaisu ilmestyi vuonna 1992. Tuolloin Erkki Mennola kirjoitti kirjan ”Idea kunnasta”. Nyt on sadannen Polemian vuoro. Kansleri (emeritus) Kauko Sipponen luo historiallisen ja ajankohtaisen katsauksen maamme kuntiin ja niiden kehitykseen tässä juhla-Polemiassamme Se suuri kuntauudistus.

Ajankohta on mitä otollisin. Maassamme valmistellaan uusien itsehallintoalueiden perustamista. Tämä on merkittävin uudistus sitten vuoden 1865, jolloin kunnallisasetuksen myötä nykyinen järjestelmä sai perustuksensa.

Kunnat etsivät uutta rooliaan keventyvillä tehtävillä. Samalla uutta pykätään. Vaikka peruslinjat ovat selvät, monet yksityiskohdat odottavat vielä ratkaisuaan.

Tämä Kauko Sipposen kirja auttaa luomaan perspektiiviä koko järjestelmäämme ja sen tulevaisuuteen. Lämmin kiitos juhlakirjan kirjoittajalle! Vanhan pohjalta avautuvat uudet urat.

Helsingissä tammikuussa 2016

Antti Mykkänen
asiamies
KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö

Lukijalle

Muutama vuosi sitten tämä työ aloitettiin nimikkeellä ”Kunnat yhteiskunnassamme”. Huomasin kuitenkin pian, että pitkäaikaisena eläkeläisenä en ollutkaan enää samanlaisella näköalapaikalla kuin työelämässä. Aihepiiriä oli rajattava. Tuntui luonnolliselta keskittyä kunta- ja sote-uudistuksiin, jotka ovat hallinneet yhteiskuntapolitiikkaa viime vuosina. Näitä uudistuksia on tietenkin tutkittava myös paljon vaativammalla tavalla käyttäen nykyaikaisen yhteiskuntatieteen menettelytapoja. Ilokseni olen havainnut, että esimerkiksi haastattelututkimuksia on jo alkanut ilmestyä.

Kiitän Kunnallisalan kehittämissäätiötä minulle aikanaan myönnetystä apurahasta sekä saamastani tuesta, jonka avulla sain laajamittaisen projektin sovitettua Polemia-sarjaan sopivaksi. Yhteiskuntamme hallinnollinen ja toiminnallinen rakenne elää parhaillaan vaativaa murroskautta. Olisi toivottavaa, että päätöksien pohjaksi löydettäisiin myös tieteellistä tutkimusta.

Niemenmäessä uudenvuodenaattona 2015

Kauko Sipponen

Lyhenteitä

AL	Aamulehti
BKT	bruttokansantuote
EIF	Encyclopaedia Iuridica Fennica
Hbl	Hufvudstadsbladet
HeSa	Helsingin Sanomat
HM	hallitusmuoto
HTT	hallintotieteen tohtori
IL	Iltalehti
IS	Ilta-Sanomat
KL	Kauppalehti
KS	Keskisuomalainen
MMM	Mitä-Missä-Milloin
OTT	oikeustieteen tohtori
PeL	Suomen perustuslaki
S	Suomenmaa
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
STT	Suomen Tietotoimisto
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

OSA I:

SUOMI KASVAA KUNTAVETOISEKSI HYVINVOINTIVALTIOKSI

Yhteiskunta ja julkinen valta

Yhteiskuntamahdit ja valtioyhteisö

Kirjoittaessani kuluvan vuosisadan alussa vallasta ja vallankäytöstä yhteiskunnassa totesin, että maassamme vaikuttaa monta yhteiskuntamahtia: valtiovallan pääpiirteisen kolmijako-opin mukaiset lainsäädäntö-, lainkäyttö- ja hallitus-, hallinto- ja toimeenpanovalta monine modifikaatioineen sekä valtion ulkopuolella media, etujärjestöt, kansalaisyhteiskunta ja markkinavoimat (Sipponen 2000, 37). Entä kunnat?

HTT Juhani Kivelä käsittelee väitöskirjassaan valtiokonsernin talousohjausta (Kivelä 2010, 36). Ulkoisesti ja sisäisesti Suomen valtio on vuoden 2000 perustuslain mukaisesti poliittisessa ohjauksessa yksi jakamaton kokonaisuus. Tämä jakautuu kansallisessa talousohjauksessa kolmiosaiseen valtioyhteisöön. Sen ydinosa on valtiokonserni, valtion viranomaiset. Toisen valtioyhteisön osan muodostavat itsehallinnolliset tai autonomiset toimijat, kuten kunnat ja kuntayhtymät, Kela, yliopistot ja Ahvenanmaa. Valtioyhteisön kolmannen osan muodostavat markkinaehtoiset toimijat, kuten rahastot, liikelaitokset ja yksityisoikeudelliset osakeyhtiöt.

Tällaista käsitteistöä ei ole esitetty aikaisemmissa hallinto- tai oikeustieteellisissä tutkimuksissa. Konsernikäsite on otettu käyt-

töön valtiovarainministeriön strategia-asiakirjassa 9.11.2007. Kunta tytäryhtiöineen muodostaa kuntakonsernin (KuntaL 365/1995, 16a §). Mielestäni valtioyhteisön käsitteistö sijoittaa kunnat selkeämmin kokonaisuuteen kuin esimerkiksi puhe valtiosta suppeassa ja laajassa mielessä. Tuonnempana tietenkin keskitytään tavanomaiseen tapaan pääasiassa kunnalliseen itsehallintoon PeL 121 §:n nojalla.

Rahoituksen kannalta kunta kuuluu siis valtioyhteisön itsehallinnolliseen osaan, mikä saa osarahoitusta valtion budjetista. Lisää resursseja kunta saa verottamalla, palvelumaksuilla ja markkinaehtoisella toiminnalla. Konserni on itsenäinen taloudellinen kokonaisuus, jolla on oma rahoitustoimi ja kassa. Konsernimainen tapa toimia lähtee organisaatioryhmälle yhteisistä tavoitteista ja toiminnan perimmäisistä päämääristä. Perustuslaki määrittelee poliittis-hallinnollisen ohjausjärjestelmän, muttei valtioyhteisöä eikä valtiokonsernia. Eduskunnalle vastuunalaisen hallituksen ohjausvastuu on jakamaton. Itsehallinnollisia yhteisöjäkin ohjataan lainsäädännöllä ja rahoitusosuuksilla. Valtioyhteisö ei ole oikeudellinen käsite, vaan sitä käytetään tukemaan julkisen hallinnon ohjausta ja hallintoa. (Kivelä 2010, 38–41.)

Oikeusvaltio säilyy

Englannin kuningas Juhani Maaton painoi aateliston pakottamana sinettinsä 15.5.1215 julkista valtaa rajoittavaan asiakirjaan nimeltään Carta Libertatum, Vapauksien peruskirja. Tuskin kukaan osasi tuolloin kuvitella, että tämän säädöskokoelman, sittemmin nimeltään Magna Carta, Suuri peruskirja, 800-vuotispäivää juhlittaisiin monin tavoin vuonna 2015. Pääjuhla vietettiin 15.6.2015 Runnymeden niityllä, jossa alkuperäinen sopimus solmittiin. Niitty sijaitsee Thames-joen varrella, noin 30 kilometriä Lontoon nykyisestä keskustasta länteen. Käydessäni eläkevuosinani Lontoossa käväisin usein British Museumissa vilkaisemassa Magna Cartaa, joka on sijoitettu arvokkaalle paikalle.

Alkuperäisen Carta Libertatumin oikeudet koskivat lähinnä vapaita miehiä, millä ei tuohon aikaan tarkoitettu läheskään kaikkia miehiä – naisista puhumattakaan. Sittemmin Magna Cartaa on laajennettu antamaan koko kansalle yhä laajempi suo-

ja julkisen vallan käyttäjiä vastaan. Magna Cartan arvo oikeudellisena ja poliittisena asiakirjana on vuosisatojen kuluessa kehittynyt maailmanlaajuiseksi. Siihen on vedottu, kun alettiin kirjoittaa perustuslakeja ja ihmisoikeuksien julistuksia sekä perustaa niiden tueksi parlamentaarisia demokratioita.

Suuren peruskirjan viesti yksilön oikeuksista ja hallitsijan rajoitetusta vallasta ei ole vanhentunut. Nykyajan oikeusvaltio syntyi johtavissa länsimaissa 1700–1890-luvuilla reaktiona usein mielivaltaista yksinvaltaa vastaan. Immanuel Kantin oikeus- ja valtio-oppi asetti valtion ainoaksi tehtäväksi oikeuden, millä Kant tarkoitti sekä oikeuden luomista että hoitoa. Saksalainen konstitutionalismi alkoi kehitellä Kantin ajatuksia, ja Saksassa oikeusvaltioajatus on vieläkin käytössä johtamisessa. Oikeusvaltio ei tarkoittanut valtion toiminnan päämääriä eikä sisältöäkään, vaan toteuttamistapaa. (Sipponen 1996, 751–758.)

Oikeusvaltio on ideaalityyppi. Sen käsite on ollut jossain määrin erilainen eri aikakausina ja eri valtioissa. Historiallisesti oikeusvaltio (Rechtsstaat) on saksalaisen konstitutionalismin tuote. Itävallan valtio-oikeudessa erotetaan muodollinen ja aineellinen oikeusvaltio (Funk 2011, 96–98). Britanniassa noudatetaan rule of law -periaatetta ja Yhdysvalloissa due process of law -periaatetta. Nämä periaatteet ovat kuitenkin lähinnä prosessuaalisia, oikeusvaltiota kapea-alaisempia maksimeja.

K.J. Ståhlberg (1931, 94) kertoo oikeusvaltiota edeltäneestä poliisivaltiosta, jossa esivalta toimii tarkoitustensa saavuttamiseksi mutta myös yhteisen menestyksen hyväksi vapaan harkinnan mukaisesti. Se teki kaiken, minkä ja miten katsoi tarkoituksenmukaiseksi. Valtiosääntökomitean enemmistö piti tarpeellisena määritellä oikeusvaltio komitean välimietinnössä (KM 1974:27, 9).

Sosiaalisen ajattelun syveneminen ja käsitys hyvinvointivaltiosta ovat vuosikymmenessä olennaisesti muuttaneet ja laajentaneet kansalaisten tavoitteita. YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa luetellaan ihmisyksilön perusoikeuksina ja -vapauksina siviilioikeuksien ja poliittisten oikeuksien ohella myös sosiaaliset, sivistykselliset ja taloudelliset oikeudet. (KM 1974:27, 9–10.) Edellä kirjoitettu haluttiin komitean välimietintöön sen vuoksi, että joissakin piireissä epäiltiin oikeusvaltion vaarantuvan, jos perus- ja ihmisoikeudet toteutetaan.

Professori Aulis Aarnio (1990) kysyy, onko oikeusvaltio kuollut. Jokainen muutos valtiovallan kolmijakoon kajoaa oikeusvaltioon. Valtiovallan kolmijaon mukaista ei esimerkiksi ole kunnille kuuluvien toimien juridisoiminen muuttamalla demokraattisesti päätettäviä asioita tuomioistuinasioiksi. Oikeusvaltion edellyttämä yhdenvertaisuus on muodollista. Kun muodollisen tasa-arvon ohella pyritään materiaaliseen tasa-arvoon, kohtuuteen pyrkimisen vastapainona ennustettavuus heikkenee. Hyvin pitkälle viety kohtuullistaminen ja muodollisten oikeusturvaperiaatteiden ohittaminen vievät pohjan oikeuden jakamiselta sanan perinteisessä mielessä. Oikeusvaltion perusarvot, kuten oikeusturva, ovat kuitenkin yksilölle kaikissa oloissa arvokas puolustuskeino. Ei oikeusvaltio ole kuollut, vainaja voi olosuhteisiin nähden mainiosti.

KHO:n presidentti Pekka Hallberg lisää oikeusvaltion perusperiaatteisiin – julkisen vallan lakisidonnaisuus, valtion toimielinten vallanjako ja kansalaisten perusoikeudet – neljännen ominaisuuden: oikeusvaltion toimivuuden (Prospects 2005). Ongelmat liittyvät yleensä toimimattomuuteen. Heikko valtio on riski globalisaation aikana, toimiva oikeusvaltio merkittävä kilpailuetu. Yksityinen yritys pystyy toimimaan vain sellaisissa oloissa, joissa oikeudellinen infrastruktuuri on kunnossa. Oikeusvaltio on ehdoton edellytys markkinavoimien toiminnalle. (Lakimiesuutiset 7/2003, 8–10.)

Professori Kaarlo Tuori (1999, 932–936) selvittää oikeusvaltiota saksalaisen oikeuskulttuurin käsitteenä Immanuel Kantista alkaen sekä materiaalista ja muodollista oikeusvaltiota. Saksan liittotasavallassa käydyssä keskustelussa, samoin kuin Saksan valtiosääntötuomioistuimen tulkinnassa, materiaalinen oikeusvaltiokäsite näyttää perineen voiton muodollisesta. Liittokansleri Helmut Schmidt on sanonut (1974), että demokraattinen sosiaalivaltio (PeL 20 art.) on mahdollinen ainoastaan oikeusvaltiona.

Kaarlo Tuori ei halua asettaa oikeusvaltiota ja hyvinvointivaltiota käsitteellisesti toistensa vastakohdiksi. Hyvinvointivaltiollisia tehtäviä on suoritettava oikeusvaltiollisissa muodoissa. Suurin uhka oikeusvaltiolle nousee hallinnon yksityistämisestä. Yksityistämisenä voidaan pitää – paitsi hallintotehtävien uskomista viranomaisorganisaation ulkopuolelle – myös yksityisen elinkei-

noelämän menettelytapojen omaksumista hallinnon viranomaisorganisaatioon. PeL 124 § voidaan ymmärtää oikeusvaltiollisuuden puolustamiseksi.

Mielestäni oikeusvaltio ja hyvinvointivaltio käyvät koko yhteiskunnan toimintamalleista. Hyvinvointivaltion kasvu Suomessa 1960-luvuilta ei ole johtanut oikeusvaltion katoamiseen eikä kuihtumiseen, vaan oikeusvaltio sisältyy perustuslakiin ja on kehittynyt edelleen kansalaisten oikeusturvan suojaamiseksi. Hyvinvointivaltio vuorostaan on 1980-luvulta lähtien muuttunut modernin julkishallinnon, managerismin, johdolla hyvinvointiyhteiskunnaksi, jossa muutkin kuin viranomaiset hoitavat yhä laajemmin julkisia tehtäviä. Niiden suorittamisessa on otettu oppia yritysmaailmasta.

Virallisluontoinen käsitys oikeusvaltiosta hyvinvointivaltiossa löytyy perusoikeuskomitean mietinnöstä (KM 1992:3, 46). Perusoikeusuudistuksen lähtökohtiin kuuluu, ettei hyvinvointivaltio ole oikeusvaltion vastakohta, vaan oikeusvaltion nykyinen muoto. Nykyinen hyvinvointivaltio merkitsee paitsi perinteisen oikeusvaltion saavuttaman vapausoikeuksien tason säilyttämistä ja edelleen kehittämistä myös perusoikeuksien käsitteen lavennusta sekä tosiasiallisen tasa-arvon että TSS (taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset) -oikeuksien suuntaan.

Perustuslain l luvun säännöksiin on keskitetty maamme valtiosäännön perusperiaatteet. Niiden joukossa ovat oikeusvaltioperiaate ja julkisen toiminnan lainalaisuus. 2 §:n otsikko kuuluu ”Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate”. 2 §:n kolmas momentti kuuluu seuraavasti: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” 3 momentissa säädetään siis kahdesta oikeusvaltioperiaatteen olennaisesta osasta, mutta hallituksen esityksessä (HE 1/1998, 74) ei oteta kantaa siihen, kattaako kolmas momentti myös muita oikeusvaltion periaatteita. Kun hallintotehtäviä annetaan valtiokoneiston ulkopuolelle, olisi varmistettava oikeusvaltioperiaatteen ulottuminen tällaiseenkin toimintaan (PeL 124 §).

Julkinen valta, yleinen etu

Toimintaa tarkoittavaa julkista valtaa koskevia säännöksiä sisältyy PeL 2.19 ja 124 §:ään. Julkisen vallan käytön piiriin luetaan sellaiset norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu myös yksityisoikeudellisiin oikeussubjekteihin. Toisena julkisen vallan muotona voidaan pitää välitöntä ulkopuolisiin kohdistuvaa voimakeinojen käyttöä (HE 1/1998, 74/II).

Julkisen vallan ydinalueisiin kuuluvat esimerkiksi poliisin toiminta, lainkäyttö tuomioistuimissa, ulosotto, verotus sekä viranomaisen oikeus määrätä virallisia seuraamuksia, kuten uhkasakko (Huhtanen 2005, 130; yksityiskohtaisemmin Mäenpää 1997, 277–280). Mäenpään mukaan suuri osa hallinnon toimintaa on tosiasiallista hallintotoimintaa, kuten hoitoa ja opetusta, jossa julkisen vallan käyttöä on niukasti tai ei lainkaan. Viranomainen voi käyttää välitöntä julkista valtaa puuttumalla henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tai rajoittamalla muita henkilökohtaisia vapausoikeuksia suojatakseen erittäin painavaa yleistä tai yksityistä etua, kuten määrätä tahdosta riippumattomaan hoitoon, huostaanottoon, säilöönottoon ja eristämiseen.

Julkisia tehtäviä on uskottu myös julkisen hallintokoneiston ulkopuolisille yhteisöille (PeL 124 §). Kyseessä on ensi sijassa välillinen julkishallinto, varsinaisen julkishallinnon ja yksityisen organisaation välimaastoon jääneet ja hallinnollisia tehtäviä suorittavat toimielimet, esimerkiksi Suomen Pankki, Kela, Keva, Raha-automaattiyhdistys, Suomen Punainen Risti ja kauppakamarit.

Monille valtionenemmistöisille osakeyhtiöille on uskottu julkisia tehtäviä. Julkisia tehtäviä voivat hoitaa myös yksityiset yhteisöt ja yksityishenkilöt, kuten KuntaL 365/1995 2 §:ssä tarkoitetut palvelujen tuottajat. PeL 2.3 §:ssä mainittu julkinen toiminta on laajempi kuin julkisen vallan käyttö, se kun käsittää kaiken julkisyhteisöjen toiminnan, sellaisenkin, johon ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Julkista valtaa rajoittavat merkittävästi perustuslain perusoikeussäännökset.

Sääntely 124 §:ssä muutti HM:n aikaista oikeustilaa (Saraviita 2011, 990). Tuolloin julkista valtaa saattoivat käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet (PeVL 4/1989, 37/1992 ja 15/1994). Merkit-

täviä julkisen vallan käytön muotoja ovat mm. koulutuksen antaminen sotavoiman käyttöön, uhkasakon asettaminen, päätös ennakkoperinnästä, ilmavalvonta sekä kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus. Kuntaselvittäjän toimivaltaa ei pidetty merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä (PeVL 33/2009). HTT Kauko Heuru tarkastelee nimenomaan kunnan käyttämää julkista valtaa (Kunta 2011, 265). Vaikka julkisen vallan käsite ei ole yleisesti määriteltävissä, voidaan sen ilmentymissä erottaa jokseenkin selväpiirteisiä lohkoja, joiden osalta määrittely käy mahdolliseksi.

Kunnallishallinnon osalta näitä lohkoja on lähinnä neljä:

l) Velvoittavassa julkisessa vallassa, jonka käyttämisen tulee poikkeuksetta perustua lakiin, ilmenee yksipuolisuus, velvoittavuus ja laillistetun pakon käyttäminen tai sen uhka. Kunnallishallinnossa tämä ilmenee tyypillisimmillään kunnan verotusvallassa sekä erityistoimialalla lain suomassa hallintopakossa. Velvoittavan julkisen vallan käyttämisen osa-alueeksi voidaan lukea kunnallinen monipuolinen säädösvalta.

2) Edun tai oikeuden suominen jollekin taholle yhdenvertaisuusperiaatetta taikka oikeusjärjestykseen sisältyvää yleistä kieltoa noudattamatta.

3) Palveleva julkinen valta järjestää kunnan asukkaille erilaisia yhteiskunnallisia palveluja, jotka ovat täysin ilmaisia, osittain maksuttomia tai täysin maksullisia.

4) Virkaan tai virkatehtäviin liittyvä julkinen valta.

Seppo Tiihonen (1981, 41–49) muistuttaa, että yleinen etu on perustana julkisen sektorin yleisille tehtäville. Yleinen etu ymmärretään usein samaksi kuin julkinen etu tai yhteinen etu. Vuoden 2015 kesällä julkinen tai yhteinen etu nousi maassamme poikkeuksellisen näkyvästi yhteiskuntakeskusteluun. Samalla kun neuvoteltiin yhteiskuntasopimuksesta, mikä olisi merkinnyt erittäin pieniä palkankorotuksia ja mahdollisesti pidempää työpäivää palkkatyöntekijöille, kävi ilmi, että monet maamme johtajista olivat saaneet taloudellisesti vaikeassa tilanteessa kohtuuttomalta tuntuvaa taloudellista etua. Kansalaiskeskustelussa asiaa pidettiin ongelmallisena, joskin asiaan tietenkin kuului, että kriitikkoja moitittiin kateudesta.

Hufvudstadsbladet kertoi pääkirjoituksessaan (2.8.2015), että pörssiyhtiöiden johtajien palkat olivat vuonna 2014 nousseet

8 prosenttia, palkannauttijoiden 1,5 prosenttia. Kolme äskettäin eläköitynyttä vuorineuvosta oli muuttanut Portugaliin, mikä tarjosi mahdollisuuden saada yksityissektorin eläkkeen verottomana. Veropakolaisuus oli alkanut jo muutama vuosi aikaisemmin perintöverojen välttämiseksi. Maan hallitus ei ollut nostanut korkeatuloistenkaan veroja, vaan oli vedonnut heihin etujen pitämiseksi kohtuullisina niin kuin olivat aikaisemmin tehneet tasavallan presidentti Sauli Niinistö ja EK. Kaikilla on oikeus valita asuinpaikkansa ja seurata paikallista oikeusjärjestystä. Kuitenkin uutiset tuntuvat kertovan verojen vastuun paosta, päätellään pääkirjoituksessa perustellusti ja kohteliaastikin, jos Hufvudstadsbladetin pääkirjoitusta verrataan monien muiden lehtien pääkirjoituksiin.

Jo Rooman valtakunnassa pyrittiin toimimaan in commune, yhteiseksi hyväksi. Antiikin Kreikassa politiikka tarkoitti yhteisen hyvän edistämistä. Yhteiskunnan tai valtion tavoitteeksi esitetään nykyäänkin yhteiskunnan kokonaisetu, julkinen tai yhteinen etu, valtion etu, kansallinen etu, isänmaan etu, yleinen etu jne. Jyrki Katainen puhui talouden talvisodasta tarkoittaen yhteiskunnan edun mukaista toimintaa. Rinnastus on mielestäni hieman mauton.

Julkinen ja yksityinen sektori

Yksityisen tekee yksityiseksi henkilökohtaisuus ja yksityisyyden suoja. Länsimaissa tällä suojalla on kahdeksan vuosisadan pituiset perinteet Magna Cartasta Ranskan vallankumouksen kautta nykyaikaan perusoikeuksineen. Yksityisyys ja sen suoja liittyvät länsimaiseen perusoikeuskäsitykseen.

Sama suoja on oikeusjärjestyksessä ulotettu myös erilaisiin yksityisten muodostamiin taloudellisiin ja muihin liittoutumiin, kuten yhtiöihin, säätiöihin, yhdistyksiin jne. Julkista on pääsääntöisesti yksityisyyden ulkopuolelle jäävä, yhteisöllinen. Julkisuuteen kuuluu pyrkimys yhteisen edun hakemiseen. Julkiseen kuuluvat avoimuus ja valvonta, julkisen on oltava läpinäkyvää. Kaikki, mikä on valtiollista, on julkista. Oikeusjärjestyksessä on runsaasti säännöksiä osallistumisesta julkiseen hoitoon ja hallintoon.

Viime vuosina julkisen hallinnon ja toimintatapojen uudistuksissa yksityisen ja julkisen raja on useissa kohdin ongelmallisesti hämärtynyt, julkinen yksityistyy. Julkisesta kirjoittava professori Esko Riepula (1997, 5) ei tarkoita sitä, että osa julkisen sektorin toiminnasta olisi siirtynyt tai siirrettävissä yksityisen sektorin hoidettavaksi. Hän tarkoittaa syvempää julkisen piiriin kuuluvien toimintojen pakoa ja hakeutumista yksityisyyden katveeseen, vähäisempään valvontaan, avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen. Ei ole sattuma, että markkinaorientoituneessa toiminnassa yhteisyyttä korostava käsite kansalainen yhä useammin korvataan yksityistymiseen viittaavalla käsitteellä asiakas. Tämän uuskielen mukaisissa suhteissa ihmiset nähdään julkishallinnonkin piirissä markkinoilla liikkuvina asiakkaina eikä oman yhteisönsä jäseninä, kansalaisina tai kuntalaisina.

Lähes kaikissa kehittyneissä markkinatalousmaissa ovat valtionhallinnon ja kunnallishallinnon menot paisuneet viimeisimmän kahden, kolmen vuosikymmenen aikana. Yhteisenä syynä on hyvinvointivaltion rakentaminen sekä hyvinvointitehtävien ja -palvelujen laajeneminen useimmissa maissa. Varsinkin kuntasektori on paisunut. Kasvu on ehkä jo saavuttanut ääripäänsä, ja taloudellisista syistäkin on alettu purkaa julkisia tehtäviä ja julkista hallintoa. Pohjoismaiden kaltaiset hyvinvointiyhteiskunnat siirtyvät jatkuvan kasvun ajasta yksityistettävän ja pienenevän julkisen sektorin aikaan.

Tiedot julkishallinnon henkilöstöstä eivät ole varsin helposti ymmärrettävissä, koska henkilöstö jakautuu eri kategorioihin eikä henkilöstötiedoista aina selviä, millä perusteilla tilasto on kokoonpantu. Professorit Arvo Myllymäki ja Olli Mäenpää ovat julkaisseet tietoja virkamieskunnasta vuonna 1997 (1997, 1198–1202). Hallintokoneiston palveluksessa oli 1990-luvun puolivälissä lähes kolmannes palkansaajista eli noin 545 000 henkeä. Yleiseurooppalaiseen tasoon verrattuna määrä on suuri, mutta vertailukelpoinen muihin Pohjoismaihin. Valtion palveluksessa oli noin 130 000 henkilöä, joista virkamiehiä runsaat 100 000. Kunnallishallinnossa toimi noin 220 000 viranhaltijaa, ja henkilöstöä oli kokonaisuudessaan 404 000. Valtiohallintoa koskevat tehokkuusvaatimukset ovat 1990-luvulla merkinneet voimakasta virkamieskunnan supistamista pääosin liikelaitostamalla ja yh-

tiöittämällä valtion virastoja. Vuonna 1860 virkamiehiä oli noin viisituhatta ja 1800-luvun lopussa vähän toistakymmentä tuhatta. Maamme itsenäistyttyä valtion virkamiehiä oli 45 000.

Julkishallinnon henkilöstöstä tänä päivänä kertoo Marja Salmela (2015). Valtion leipä on pitkä mutta kapea, opastivat vanhemmat nuoria vielä ennen 1990-lukua. Ennen 1990-luvun lamaa valtiolla työskenteli 210 000 suomalaista, nyt 77 000. Lama karsi 60 000, tuottavuusohjelma 12 000, yliopistot säätiöittivät 40 000. Valtiolla on töissä 3,7 prosenttia palkansaajista, mikä on vähiten EU-maissa. EU:n komission mielestä Suomi hoitaa hallintonsa ja palvelunsa tehokkaimmin muihin maihin verrattuna.

Nokian hallituksen puheenjohtaja Risto Siilasmaa sanoi, että Suomi nousee työtunteja lisäämällä, sääntelyä purkamalla, päätöksentekoa nopeuttamalla, julkista sektoria pienentämällä ja yrittämisen voimalla (AL 4.4.2015). Veronmaksajain Keskusliiton toimitusjohtaja Teemu Lehtinen (2015) muistuttaa, että vuonna 2014 julkiset menot olivat Eurostatin mukaan Suomessa 58,7 prosenttia suhteutettuna kansantuotteeseen. Jokaisessa muussa 27 unionin jäsenmaassa näin mitattu julkisten menojen suhteellinen taso oli alhaisempi kuin Suomessa.

Kuntasektorille Sipilän hallituksen lupaama miljardin euron kustannusten säästö tehtäviä vähentämällä merkitsee kuntien palveluksessa olevien työntekijöiden määrän vähentämistä (Suomenmaa 1.7.2015). Lokakuussa 2013 kunta-alalla työskenteli 432 000 palkansaajaa eli 4 500 vähemmän kuin edellisenä vuonna.

Julkisen sektorin kokoa koskevan selvittelyn viimeisen sanan saakoon Teemu Muhonen (2015), jonka mielestä valtionhallinnon paisuminen on myytti. Muhosen mukaan ministeriöissä ja valtion virastoissa työskentelee vuosi vuodelta vähemmän virkamiehiä. Hallinnon karsiminen on tuonut säästöjä ja ongelmia. Kun vielä 50 vuotta sitten valtion palkkalistoilla oli yli 210 000 työntekijää, vuonna 2015 heitä on enää 80 000. Muhosen esimerkkejä ovat valtionhallinnon tuottavuusohjelma, kouluhallinnon keventäminen ja väen väheneminen työvoimatoimistoissa.

Lihovatko kunnat sen, minkä valtio laihtuu, kysyy Muhonen. Valtiota suurempi osa julkista sektoria on kuntakenttä. Työvoimatilaston mukaan julkinen sektori oli vuonna 2012 suhteessa

yksityiseen sektoriin pienempi työllistäjä kuin kertaakaan sitten vuoden 1975.

Luottamusta tarvitaan

Luottamus toiseen on tullut jälleen ajankohtaiseksi, kun neuvotellaan pääministeri Juha Sipilän ehdottamasta yhteiskuntasopimuksesta. Professori Paul Lillrank (2009) tarkoittaa luottamuksella uskoa siihen, että toinen osapuoli toimii odotetusti. Kun yksilöt ja pienet yhteisöt tunnistavat yhteisen edun, miksei valtiona toimivalla kansakunnallakin voisi olla yhteistä tai yleistä etua ja keskinäistä luottamusta?

Matti Norri (2013) kirjoittaa, että länsimaita pitävät muiden edellä luottamus ja yhdenvertaisuus. Luottamus on länsimaiden vahvuus. Kun laki perustuu luottamukseen, tulee toisiaan tuntemattomien henkilöiden ja yhteisöjen yhteistoiminta mahdolliseksi. Muista kulttuureista ei löydy vastaavaa.

Professori Kimmo Nuotio (2014) kertoo, että Lontoon vuoden 2005 pommi-iskujen jälkeen maahamme saapui Lontoon City-yliopiston oikeussosiologian professori Eugene McLaughlin vuodeksi tutkimaan, onko luottamuksen taso Suomessa edelleen korkealla. Hän vaikuttui näkemästään. Luottamus oli todellista ja turvallisuuspalvelujen kysyntä suhteellisen vähäistä. Läppärin saattoi junassa jättää omalle paikalleen, jos kävi kahvilla. Suomalaisessa yhteiskunnassa luottamus on korkealla tasolla. Se on merkittävä voimavara. Suhtautumisemme toinen toisiimme kertoo meistä enemmän ja parempaa kuin mitkään työilmapiirikartoitukset.

Suomen Kuvalehti (2/2014) on tutustunut Kunnallisalan kehittämissäätiön tilaamaan mielipidemittaukseen. Sen mukaan kansalaiset – seitsemän kymmenestä – luottavat erittäin tai melko paljon tasavallan presidenttiin. Luottamus eduskuntaan on kohtuullinen (43 %). Kotikunnan päättäjiin luottaa vain reilu kolmannes (36 %). Kuntauudistus olisikin tarpeen myös kuntalaisten luottamuksen lisäämiseksi kunnan päättäjiin. Luottamuspula horjuttaa paikallisdemokratiaa. Kuvalehti vaatii, että kuntauudistusta katsotaan myös kuntalaisten kannalta eikä vain puoluepelin ja byrokratian himmeleiden näkökulmasta. Luottamus ei saisi ai-

nakaan heikentyä siten kuin käynnissä oleva kuntauudistus varmasti tekee. Olen samaa mieltä. On liiankin helppo havaita, että uudistuksen johdossa on unohdettu luottamuksen tarpeellisuus.

Kuntaliiton Arttu-tutkimuksen uusimmista tuloksista ilmenee, että suomalaisten luottamus kotikunnan päätöksentekijöihin on hieman vahvistunut. Heikoin arvio saatiin väittämään ”Kunnassani kuunnellaan kuntalaisten mielipiteitä”. Samaa mieltä oli vain 16 prosenttia vastanneista.

Epäluottamusta esiintyy erityisesti kuntaliitoskunnissa, kuntien reuna-alueilla sekä kunnissa, joissa menee huonosti. Pienissä kunnissa luottamus on suurinta ja sen kasvu selkeintä. Yksi syy huonoon tilanteeseen voi olla, että kuntapolitiikka kiinnostaa vain kolmasosaa (Suomenmaa 16.6.2015).

Kuhmoisten Sanomien pääkirjoituksessa (30.4.2014) muistellaan Helsingin Sanomien entisen päätoimittajan Mikael Pentikäisen esitystä paikallislehtien päätoimittajapäivillä. Hänen mielestään talous ja yhteiskunta elävät luottamuksesta. Jos ihmiset luottavat poliisiin ja oikeuslaitokseen, tämä vähentää rikollisuutta enemmän kuin rangaistukset. Luottamus on vastavuoroista. Kunnanjohtajia erotetaan luottamuspulan takia kuin liukuhihnalta. Lain mukaan pitäisi löytyä asiasyitäkin. Toinen päätoimittaja, Taloustaidon Antti Marttinen (2004) muistuttaa hyvinvoinnin rakentamisesta keskinäisen luottamuksen varassa. Mitä enemmän luottamus rapistuu, sitä vahvemmin tilalle astuvat itsekkyys, olemassaolon taistelu ja vahvemman oikeus.

Lukuisten tutkimusten mukaan luottamus ja vuorovaikutus lisäävät tuotannon tehokkuutta (Krohn 2015). Kansainvälisissä vertailuissa ihmisten luottamus toisiinsa sekä korkea kansalaisosallistuminen kulkevat yhdessä taloudellisen menestyksen kanssa. Luottamus ja sosiaalinen pääoma ovat eurooppalaisten sosiaalitutkimusten mukaan vahvinta Pohjoismaissa. Esimerkiksi Yhdysvalloissa luottamus on heikentynyt toisen maailmansodan jälkeen, Pohjoismaissa se on vahvistunut. Vahvistumista on selitetty tulonjaon tasaisuudella, yhdistystoiminnalla, oikeudenmukaisilla julkisilla instituutioilla sekä hyvinvointivaltiolla.

Tri Kaija Majoinen (2015) esitteli Jari Stenvallin tutkimusryhmän tuloksia. Jopa 90 prosenttia kuntatoimijoista esitti, että kuntauudistusten vaikutus kunta–valtio-suhteeseen on ollut negatii-

vinen. Poukkoileva kuntapolitiikka, kuntien näennäiskuulemiset ilman osallisuutta sekä kuntarakennelain edellyttämät pakkoselvitykset ovat nakertaneet luottamusta.

Kunnat ovat kokeneet elävänsä komentotaloudessa. Valtion toiminta on ollut ylimielistä ja määräilevää. Kritiikki kohdistui erityisesti siihen, että valtion ja valtakunnan politiikan kentillä ei ole ymmärretty kunnallisen itsehallinnon roolia ja merkitystä yhteiskuntamme menestykselle. Kunnat jätettiin ulkokehälle. Kuntatutkijoiden osaamista ja kokemusta ei ole haluttu ottaa uudistuksen voimavaraksi. Uudistusten tarve ei ole poistunut, päinvastoin.

Kun toteutetaan erilaisia kuntiin kohdistuvia uudistuksia, on tärkeää ottaa yhteistyö kuntien kanssa keskeiseksi periaatteeksi. Ylhäältä päin käskyttävät uudistukset eivät ole tätä päivää. Valtion mahdollistamilla kuntakokeiluilla voidaan palauttaa luottamusta kunta–valtio-suhteessa. Hyväksymällä laaja-alaiset kuntakokeilut hallitus ja eduskunta viestivät kunnille luottavansa niiden kykyyn etsiä paikallisesti toimivimmat ratkaisut. Luottamusta ei palauteta puheilla vaan teoilla.

European Social Survey -mielipidetutkimuksessa 28:ssa Euroopan maassa havaittiin, että luottamus poliitikkoihin ja poliittisiin instituutioihin oli muutamassa vuodessa laskenut yli kymmenessä maassa, Suomi mukaan lukien (AL 7.12.2011). Tutkimuksessa selvitettiin ihmisten luottamusta lakeihin ja niiden soveltamisen oikeudenmukaisuuteen, luottamusta maan parlamenttiin ja luottamusta poliitikkoihin. Näiden kolmen kysymyksen yhdistäminen jättää Suomen viidennelle sijalle pohjoismaisten naapureidensa ja Sveitsin jälkeen.

Hyvinvointivaltio – hyvinvointiyhteiskunta – sosiaalivaltio

Hyvinvointivaltion historiaa

Vaikka tässä julkaisussa oikeastaan pitäisi keskittyä suureen kunta- ja sote-uudistukseen, sitä ennen on kuitenkin tehtävä selkoa hyvinvointivaltiosta, jonka toteuttamiseen käytetään suurin osa kunnan kuluista ja toiminnoista. Myös kunta- ja sote-uudistus rakentuvat olennaisesti hyvinvointivaltion arvopohjalle.

Keväällä 1950 suoritin silloisen ylemmän oikeustutkinnon ja vuotta myöhemmin valtiotieteen kandidaatin tutkinnon. Oli aloitettava opintojen täydentäminen. British Council myönsi minulle lukuvuodeksi 1951–1952 stipendin Ruskin Collegeen Oxfordissa. Tarkoitukseni oli perehtyä paremmin hyvinvointivaltioon.

Collegen principal ohjasi minua kirjoittamaan viikoittaisia raportteja Britannian sosiaalihistoriasta sekä kertoi kokemuksiaan Neuvostoliitosta, jossa hän oli käynyt 1930-luvulla työväenpuolueen valtuuskunnan jäsenenä. Alan auktoriteetti G.D. Cole piti kotonaan viikoittain seminaareja, joissa pyrin sijoittumaan lämpösäteilijän vaikutuspiiriin. Oxfordin yliopiston liberaaliklubin jäsenenä ostin vieläkin akateemisissa tilaisuuksissa käyttämäni deep blue -solmion, jonka kuviossa fenixlintu nousee pesästään. Harrastuksina oli punting Thames-virralla sekä tennis. Myöhemmin luin huolellisesti vuonna 1942 julkaistun Beveridge-raportin

(Command Papers 6404, 1942). Kasvoin siihen vieläkin vaikuttavaan vakaumukseen, että lordi Beveridgen ja John Maynard Keynesin – kummatkin liberaaleja – kehittelemä hyvinvointivaltio sekä valtion mahdollisuus tasoittaa aktiivisella talouspolitiikalla suhdannevaihteluita ja ylläpitää työllisyyttä sopivat hyvin Suomellekin. Luultavasti tämä asenne ilmenee myös tämän julkaisun tekstistä.

Hyvinvointivaltiosta on Euroopassa kirjoitettu luultavasti tuhansia kirjoja artikkeleista puhumattakaan. Tavallisesti aloitetaan valtakunnankansleri Otto von Bismarckin vuonna 1881 antamasta keisarillisesta tiedoksiannosta, joka pani alulle työväenvakuutuksen, loi perustaa Saksan sosiaalipolitiikalle ja vaikutti sosiaalipolitiikkaan kaikissa Pohjoismaissa. Lailla rajoitettiin epäkohtia ja kansalaisia alettiin vakuuttaa. Vuonna 1888 avattiin Helsingissä Pohjoismaiden ensimmäinen kansanlastentarha. Vuonna 1891 aloitettiin Ruotsissa sairausvakuutus ja 1913 kansaneläke. Suomessa aloitettiin 1895 tapaturmavakuutus ja 1917 työttömyysvakuutus.

Pulakausi 1930-luvulla hidasti hyvinvointivaltion rakentamista. Ruotsi esiintyi entistä selkeämmin hyvinvointivaltion mallimaana. Sosiaalidemokraattien puheenjohtaja Per Albin Hansson alkoi puhua kansankodista, folkhemmet, jota hän kehitteli pääministerikautenaan 1932–1946. Suomessa säädettiin kansaneläkelaki 1937 viimeisten maiden joukossa ensimmäisenä koko kansaan kohdistuneena toimenpiteenä.

Toisen maailmansodan jälkeinen kausi alkaa vuonna 1942, jolloin William Beveridge esittää suunnitelman yhtenäisen sosiaalivakuutuksen toteuttamiseksi. Britanniassa perustetaan 1946 National Health Service takaamaan kansalaisille kattava ja ilmainen terveydenhoito. Vuonna 1948 Suomessa alettaan maksaa lapsilisää sekä seuraavana vuonna jakaa äitiyspakkauksia, joita tänä päivänä ihmetellään ja kiitellään Britanniassa. Valtiovarainministeri Ludwig Erhard julkaisee 1957 kirjansa ”Wohlstand für alle”, ja sosiaalisesta markkinataloudesta muodostuu Saksan liittotasavallan taloudellisen nousun perusta. Suomessa Eino Kuusi aloittaa sosiaalipolitiikan tieteellisen tutkimuksen, ja Pekka Kuusi julkaisee 1961 hyvinvointivaltion perusteoksen ”60-luvun sosiaalipolitiikkaa”. Työeläkettä aletaan Suomessa maksaa vuonna

1962, ja seuraavana vuonna perustetaan kattava sairausvakuutus. 1972 alkavat peruskoulu, lasten päivähoito ja opintotuki.

1700-luvulla köyhäinhoitoa alettiin pitää julkisena velvollisuutena. Vaivaisukot, joita on valmistettu vain Suomessa ja Ruotsissa, ovat kirkkojen ja kellotapulien ovenpieliin sijoitettuja veistoksia, ja niiden rinnassa olevasta aukosta voi pudottaa lippaaseen rahaa vähempiosaisten auttamiseksi. Veistoksia on säilynyt 145. Vanhin tunnettu vaivaisukko on 1600-luvulta (Hauho), uusin siunattiin tehtäväänsä kesällä 2012 (Suomenmaa 13.9.2013).

Ihmisistä huolehtiminen ja sen edellytykset ovat huimasti kehittyneet, jos siirrytään vaivaisukkojen aikakaudesta hyvinvointivaltion voimakkaaseen kasvukauteen 1980-luvulla. Sosiaalinen aikakauskirja halusi aloittaa numerossaan 3/1979 keskustelun sosiaaliturvan ja hyvinvointipolitiikan tarkoituksesta ja sisällöstä sekä suunnan määrittelyn tarkistamisesta. Pian tähän keskusteluun oli pakko ryhtyä, koska vuonna 1991 Suomi syöksyi lamaan, ja budjettipäällikkö Raimo Sailas kirjoitti vieläkin muistellun leikkauslistansa vuonna 1992. Vuodesta 2007 alkoi maailmanlaajuinen finanssikriisi, ja pian sen jälkeen maamme ajautui vieläkin jatkuvaan taloudelliseen lamaan. Vuonna 2013 Hollannin kuningas Willem Aleksander luki maan hallituksen kirjoittaman puheen, jossa hän julisti 1900-luvun lopun klassisen hyvinvointivaltion ratkaisumallit kestämättömiksi. Tilalle hän tarjosi osallistumisyhteiskuntaa. (Heikki Aittokosken artikkelit.) Keskustelun paikka ei kuitenkaan ole tässä, vaan tuonnempana selostettaessa kunta- ja sote-uudistuksen etenemistä.

Miten Suomessa pärjättiin ennen hyvinvointivaltiota? Vielä 1920- ja 1930-luvuilla selviydyttiin sukulaisten tai naapurien avun turvin. Ihmisten välinen apu toimi epätasa-arvoisesti. Siihen liittyi epävarmuutta ja nöyryyttä. Miltei nälkäkuoleman partaalta havitteli pienviljelijä Jooseppi Kenkkunen perheelleen huoltoapua Rämsänrannan kunnantuvassa Ilmari Kiannon romaanissa ”Ryysyrannan Jooseppi” (Kianto 1965, 50). Itsenäisyytemme kahtena ensimmäisenä vuosikymmenenä köyhäinhoito, lastensuojelu, ammattientarkastus, työnvälitys ja terveydenhoito saivat ensimmäiset kunnallishallinnon alaiset sosiaalihallinnon virkamiehet.

Itsenäistymiseen saakka sosiaalipolitiikka liittyi maatalousyhteiskunnan ongelmiin. Hyvinvointipolitiikka ja systemaattiset

tulonsiirrot alkoivat 1960-luvulta. Liinamaa-sopimukseen 1968 sekä tämän jälkeisiin TUPO-sopimuksiin liitettiin sosiaalipaketteja, jotka eduskunta hyväksyi yleensä pilkkuakaan muuttamatta.

Suomi kasvoi hyvinvointivaltioksi myöhemmin kuin muut Pohjoismaat pääosin Ruotsista saatujen vaikutteiden innostamana. Hyvinvointivaltion kasvaminen lisäsi sosiaalimenoja sekä työvoimaa julkisella sektorilla. Sosiaaliturva kattoi koko väestön.

Pari vuotta sisällissodan jälkeen käynnistettiin maareformi, joka on ensimmäisiä esimerkkejä pyrkimyksistä säilyttää yhteiskuntarauha osapuolten välisin neuvotteluin. 1920- ja 1930-luvulla katsottiin vielä, että Suomella ei ole varaa hyvinvointiyhteiskuntaan. Vasta 1960-luvulla maamme alkoi muuttua pohjoismaiseksi hyvinvointivaltioksi. Suomalaisen yhteiskunnan erityispiirteitä näkyy kiisteltäessä hyvinvointivaltion perusteista.

Päätoimittaja Ville Pernaa (SK 22/2015) muistuttaa, että hyvinvointivaltio on viimeisin suurista yhteisistä projekteistamme. Sen rakentamisen kausi on häkellyttävä ja koko poliittisen kentän läpäissyt menestystarina. Hyvinvointivaltion kehittäminen pääsi vauhtiin 1966 vasemmiston vaalivoiton voimalla ja eteni poliittisen konsensuksen voimalla. Sen laajentaminen päättyi 1990-luvun alussa maailmanpoliittisiin ideologisiin ja kansantaloudellisiin kriiseihin. Tavoitteena on ollut heikompien aseman laajaalainen kohentaminen. Uudessa kilpailuvaltiossa poliittiset panokset on satsattu ja politiikka rakennettu talouselämän, yritysten ja keskiluokan menestyksen varaan. Heikompiosaisille kerrotaan, että jahka jaettava kakku suurenee, myös siitä heruvat muruset suurenevat.

Monet hyvinvointivaltion perusrakenteista asetettiin kyseenalaisiksi 1990-luvun talouskriisin aikana. Sosiaalimenojen suuruutta ja julkisen työvoiman laajuutta on vaadittu supistettavaksi ja leikattavaksi. On alettu puhua julkisen sektorin liiasta laajuudesta, työehtosopimus- ja normiohjauksen liiasta sitovuudesta jne. Eläkkeistä, lapsilisistä ja monista palveluista on kuitenkin muodostunut sosiaalisia oikeuksia, joista ei ole haluttu luopua.

VATTin kolmivuotisessa tutkimusohjelmassa haluttiin perehtyä monipuolisesti hyvinvointivaltioon (Hyvinvointivaltio 1999, 3–10). Ohjelman aikana jouduttiin toteamaan käsiteltyjen kysy-

mysten olevan niin laajoja ja monipuolisia, ettei lopullisia vastauksia voida antaa yhden tutkimusohjelman puitteissa.

Raportin mukaan suomalaisessa hyvinvointivaltiossa julkinen sektori tuottaa pääosan koulutus- ja terveydenhuollon palveluista, huolehtii laajalti lasten ja vanhusten tarvitsemista palveluista ja lakiin perustuvasta eläketurvasta sekä tasaa monin tavoin tuloja verotuksella, verotukseen tehdyillä helpotuksilla ja tulonsiirroilla. Julkinen sektori harjoittaa myös laajalti elinkeino- ja infrastruktuuripolitiikkaa sekä pyrkii huolehtimaan alueellisesta kehityksestä ja tasaisesta tulonjaosta. Myös asuntopolitiikassa julkisella sektorilla on keskeinen rooli. Julkinen sektori pyrkii monin säännöin ohjaamaan taloutta sekä valvoo markkinataloutta kilpailupolitiikalla.

Talouden vakaata kehitystä ja hyvinvointivaltion perusteita uhkaavat monet rakenteelliset tekijät, kuten väestön vanheneminen, alhainen työllisyysaste ja kansainvälinen verokilpailu. Valtion velka aiheuttaa pitkälle tulevaisuuteen suuren korko- ja takaisinmaksurasituksen. Tarjonnan pullonkaulat ja asuntojen kysynnän vahva kasvu horjuttavat markkinoiden tasapainoa kasvukeskuksissa.

Lisäksi 1990-luvun talouskriisi vapisutti hyvinvointivaltion perusteita. Voiko kansantalous selvitä syntyvistä uusista velvoitteista? Talouden liberalisointi, deregulaatio ja kansainvälistyminen luovat uusia uhkia hyvinvointivaltiolle. Voidaanko kansainvälisessä kilpailussa selvitä näin suurella julkisella sektorilla? Voidaanko 2000-luvulla ylläpitää entisen kaltaista hyvinvointivaltiota?

Tuntuu houkuttelevalta tutustua paremmin hyvinvointivaltioon professori Juho Saaren toimittaman teoksen perusteella (Tulevaisuuden voittajat 2010). Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta toteaa, että suomalaisen yhteiskunnan ominaispiirteisiin kuuluu julkisen vallan laaja vastuu ihmisten hyvinvoinnista. Se perustuu hyvinvointivaltion tulonsiirtoihin ja yhteiskunnallisiin palveluihin, mutta myös hyvin toimivaan kansalaisyhteiskuntaan ja kolmanteen sektoriin. Järjestelmä on ollut tuloksellinen ja hyväksytty. Väestön vanheneminen, työelämän uudistukset, lisääntyvän kilpailun aiheuttama työtahti sekä globalisaatio ja kestävä kehitys asettavat uusia vaatimuksia myös hyvinvointivaltiolle.

Palveluissa asiakas, yksilö, olisi nostettava keskiöön. Luottamus hyvinvointivaltioon on vielä vahvaa, mutta on ehkä murentumassa. Jos rikkaat ostavat palvelunsa ja keskituloiset alkavat yhä enemmän korvata julkisia palveluja niitä täydentävillä yksityisillä palveluilla, voi syntyä monia rinnakkaisia palveluja. Kaikkein parhaita julkisia palveluja ovat lastenneuvolat ja peruskoulu. Terveydenhuolto käy varoittavasta esimerkistä, sillä terveyserot ovat suuret. (Miapetra Kumpula-Natri.)

Lähivuosina tulee puuttua voimakkaasti siihen, että väestö jakaantuu kolmen kerroksen väkeen. Ensimmäisessä kerroksessa asuvat käyttävät kunnallisia peruspalveluja ja ovat perusturvan varassa. Toisessa kerroksessa ovat ansioturvaan oikeutetut työterveyshuollon ja muiden työnantajien osarahoittamien palvelujen käyttäjät. Kolmannessa kerroksessa ollaan yksityisten vakuutusten ja erilaisten työnantajien rahoittamien järjestelmien piirissä. – Onneksi ei sentään puhuta A-, B- ja C-kansalaisista.

Sosiaalimenot kilpailevat muiden julkisten menojen kanssa. Niiden osuus on suhteellisesti ottaen yhtä suuri monissa länsimaissa. Kansainvälisestä vertailusta havaitaan, etteivät ne ole kilpailuhaitta. Kaikki Pohjoismaat ovat olleet kärjessä niin kilpailukyvyn, talouskehityksen kuin hyvinvoinnin mittareilla mitaten.

Harri Jaskari korostaa, että yhteiskuntamme on uudistunut kriisien ja murrosten kautta ja nyt on aika seuraavalle uudistukselle. Tulevaisuuden pelon ja epävarmuuden takia hyvinvointivaltio on alkanut eriytyä. Riittävän varallisuuden hankkineet ovat alkaneet etsiä vaihtoehtoisia malleja, koska he eivät enää usko, että hyvinvointivaltio voisi toimia turvaverkkona.

Byrokratia lisääntyy. Punainen lanka on osittain kadonnut. On otettava uusi startti. On siirryttävä hallintoläheisyydestä ihmisläheisyyteen ja luovuttava hallintohimmeleiden rakentamisesta. Tutkimustietoa esimerkiksi ihmisen kokemusperäisestä hyvinvoinnista ei ole otettu riittävästi huomioon. Puhutaan kunnista eikä siitä, kokevatko ihmiset saavansa palvelut tehokkaasti, turvallisesti, luotettavasti ja nopeasti.

Jaskari muistuttaa, että säästäisimme vuosittain 600 miljoonaa euroa, jos meillä olisi yhtenäiset terveydenhuollon tietojärjestelmät. Miksi leikkaussaleja käytetään vain 5 tuntia päivässä, vaikka vuorokaudessa on 24 tuntia? Hyvinvointiyhteiskunta,

aito mahdollisuuksia ja valinnan vapautta korostava kansalaisyhteiskunta on tulevaisuutta eikä jäykkä ja hierarkkinen hyvinvointivaltio.

Tulevaisuusvaliokunta kertoo kannanotoissaan, että valiokunta käynnisti selvityksen hyvinvointivaltion tulevaisuudesta, minkä lähtökohtana olivat suomalaisen hyvinvointivaltion tabut – asiat, joista on vaikea puhua tai joista vaietaan. Valmistuneen raportin lopussa tutkijat esittävät 21 suositusta pitkällä aikavälillä. Raportti sisältää laajan ja syvälle rakenteisiin asti menevät ehdotukset suomalaisen hyvinvointivaltion ja sosiaalipoliittisen järjestelmän uudistamisesta. Suosituksen numero 16 mukaan kunnan tehtävänä on asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen sekä riittävien sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelujen turvaaminen alueellaan. Kunnanvaltuuston tulee myös pitää huolta siitä, että asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.

Raportin julkaisemisesta kuluneen viiden vuoden aikana useimmat suositukset ovat osoittautuneet ajankohtaisiksi. Raportissa esimerkiksi todetaan, että pelkästään kuntien lukumäärään ja kokoon keskittymällä palvelujärjestelmän haasteisiin ei pystytä vastaamaan.

Varsin pian raportin julkaisemisen jälkeen talouskriisi EU:ssa iski koko voimallaan Suomeenkin. Johtavien poliitikkojen aikaa kuluu kohtuuttomasti matkoihin Brysseliin sekä muuallekin ulkomaille. Avustajien lukuisa parvi – valtiosihteerit ja eri ryhmiin jakautuneet avustajat – tuskin jaksaa perehtyä toimessaan raportin kokonaisuuteen. Seurattuani melko laajasti sanoma- ja aikakauslehtikeskustelua minusta tuntuu siltä, että raportti on saanut aikaan varsin vähän, tuskin lainkaan yhteiskuntakeskustelua. Tämä on valitettavaa, koska julkinen keskustelu hyvinvointivaltion tulevaisuudesta olisi juuri nyt tarpeellista.

Mitä tarkoitetaan hyvinvointivaltiolla, hyvinvointiyhteiskunnalla ja sosiaalivaltiolla?

Hyvinvointivaltion nimikkeellä, ehkä käsitteelläkin, on anglosaksinen alkuperä. Suunnilleen samaa tarkoittaen puhutaan myös sosiaalivaltiosta.

Ensimmäisen maailmansodan jälkeen Skandinavian valtiot, varsinkin Ruotsi, alkoivat hakea keskitietä kollektivismin ja individualismin välillä. Markkinatalouden pahimpia epäkohtia haluttiin poistaa huolehtimalla kansalaisten hyvinvoinnista julkisten yhteisöjen jakamin avustuksin ja tukitoimin. Yksityisyrittelijäisyys samoin kuin markkinatalous kuitenkin säilytettiin. Ruotsalaista sosiaalipolitiikkaa toteutettiin yhteiskunnallisen uudistustahdon, työväenliikkeen ja 1930-luvun rationaalisen yhteiskunnallisen insinööritaidon yhteistyönä. Politiikan ongelmiksi valittiin köyhyys, työttömyys, sairaus ja asunnottomuus. Niille katsottiin löytyvän rationaalinen ratkaisu. Johtavissa läntisissä demokratioissa uudistuksia seurattiin kiinnostuneina, jopa innostuneina. Marquis Chields julkaisi tunnetun kirjansa ”Sweden: the Middle Way”. Tutkijat pitivät sosiaalipalveluja modernia yhteiskuntaa rakentavana historiallisesti uutena sosiaalisena ilmiönä.

Ruotsissa naiset siirtyivät yksityisen kotitalouden piiristä työn ja kulutuksen markkinoille. Heidän vapauttaan lisäsi arkisen huolenpidon, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten hoidon, järjestäminen julkisen vallan toimesta tai tuella.

Uudenlaiselle käsitykselle yksilön ja julkisen vallan välisestä suhteesta vakiintui nimeksi welfare state, hyvinvointivaltio. Kathleen Woodroofe (1968) muistelee, että tätä termiä käytti Britanniassa ensimmäisenä Sir Alfred Zimmern osoittamaan eroa politiikan tavoitteissa: warfare – welfare, tykkejä – hyvinvointia. Laajaan julkisuuteen sen toi Canterburyn arkkipiispa William Temple vuonna 1941 julkaisemassaan kirjassa. Vuonna 1952 The Times avasi palstansa keskustelulle hyvinvointivaltion kriisistä.

Rodney Love (1993, 10) tuo keskusteluun uudempaa tietoa. Muutokset kielessä osoittavat, että on tunnistettu uusia asiaintiloja, joita mikään olemassa oleva ilmaisu ei tarkoin kuvaile. Hyvinvointivaltiotermiä alettiin käyttää 1930-luvun alussa (Wohlfahrtsstaat) Weimarin tasavaltaa vastaan, koska sen perustuslain katsottiin raskauttaneen valtiota niin monilla sosiaalisilla vastuilla, että maan poliittinen ja taloudellinen elinvoima heikkeni. Totalitarismin päästyä valtaan monissa maissa Euroopassa hyvinvointivaltion piti puolestaan palvella kansalaisten hyvinvointia sekä kunnioittaa kansainvälistä oikeutta.

Omasta puolestani hyväksyin pitkälti englantilaisen poliitikon Kingsley Martinin (1951) tunnepitoisen ajatuskulun: ”Hyvinvointivaltiossa käytetään valtiovaltaa luonnollisen taloudellisen kilpailun seurausten lieventämiseksi, niin että kukaan ei köyhyydessään joutuisi elämään inhimillisen elintason alapuolella, että kukaan ei olisi ylempänsä avuton leikkikalu ja hyödyn välikappale, että jokaisella olisi mahdollisuus tutustua kulttuurin saavutuksiin ja että kaikille, vaikka he eivät ole lahjakkuudeltaan ja kyvyiltään samanveroisia, kuitenkin tarjoutuisi mahdollisuus täysiarvoiseen elämään. Tämän saavuttamiseksi täytyy valtiovallan huolehtia mm. tulojen tasaamisesta verotuksen avulla ja laajentaa sosiaalihuoltoa.” – Hyvinvointivaltiossa valtion tukea pidetään siis kansalaisoikeutena eikä hyväntekeväisyytenä. Sen vastaanottaminen ei merkitse köyhyyden tunnustamista. Tässä suhteessa hyvinvointivaltio eroaa ennen toista maailmansotaa toimineesta huoltovaltiosta.

Monien hyvinvointivaltion määritelmien joukossa Asa Briggsin (1961) esittämä tuntuu nasevalta. Hyvinvointivaltiossa julkista valtaa käytetään nimenomaisena tarkoituksena vaikuttaa markkinavoimien toimintaan. Valtio takaa yksilöille ja perheille vähimmäistoimeentulon riippumatta heidän työvoimansa tai omaisuutensa markkina-arvosta. Ihmisen turvattomuutta lievennetään antamalla hänelle julkisin toimenpitein mahdollisuus selviytyä tietyistä elämän vaikeuksista, kuten sairaudesta, työttömyydestä ja vanhuudesta, jotka muuten voisivat johtaa henkilöja perhekohtaisiin kriiseihin. Kaikille kansalaisille annetaan statuksesta ja luokasta riippumatta joukko hyvätasoisia peruspalveluja. Hyvinvointivaltiossa julkiset palvelut kuuluvat kaikille. Niiden laadun tulee olla niin korkea, että varakkaatkaan eivät tunne tarvetta esimerkiksi lähettää lapsensa yksityiseen kouluun, vetäytyä syrjään omalle asuntoalueelleen tai hakeutua yksityissairaalaan. Työn ja pääoman välillä pyritään kompromissiin. Politiikassa ja hallinnossa oikeudellisia näkökohtia ei pidetä yhtä tärkeinä kuin aikaisemmin, vaan merkittävintä on resurssien jakaminen.

Ilkka Heiskanen (1977) löysi suomalaisen yhteiskunnan ohjauksen superideologioiksi 1960- ja 1970-luvulla l) taloudellisen kasvun ideologian, 2) julkisen sektorin hyvinvointitehtävien laajentamisen ja kehittämisen, 3) alueellisesti tasaavan sosiaalisen ja

taloudellisen koulukunnan sekä 4) edustuksellisen ja osallistuvan demokratian ideologian. Yhteiskunnallisen tilauksen ne saivat nopeasta teollistumisesta, siihen liittyvästä väestö- ja elinkeinorakenteen muutoksesta, kansalaisryhmien lisääntyneestä kyvyttömyydestä vapaaehtoiseen sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen sekä vaateista jakaa lisäresurssit oikeudenmukaisesti ja ohjata kehitystä kansanvaltaisesti.

Veikko O. Veilahti korostaa, että hyvinvointivaltion rakentaminen on ideologian varassa. Tästä syystä minun on vaikea – vastoin joidenkin tutkijoiden käsitystä – pitää esimerkiksi Yhdysvaltoja hyvinvointivaltiona, olkoonkin että siellä terveyden- ja sairaanhoitoon käytetään BKT:stä lähes kaksi kertaa enemmän kuin Pohjoismaissa. Ennen presidentti Barack Obaman terveydenhoitouudistusta (Obamacare) maassa asui ilman sairausvakuutusta lähes 50 miljoonaa asukasta. Köyhistä halutaan huolehtia hyväntekeväisyydellä, liittovaltiota karsastetaan ja monet republikaaneista pitävät yleistä terveysvakuutusta sosialismina tai kommunismina.

Hyvinvointivaltion käsite on siinä mielessä epätarkka, että päävastuu palvelujen järjestämisestä on kunnilla ja kuntayhtymillä. Palveluja yksityistetään, ja kolmas sektori saa tehtäviä palvelujen tuottamisessa. Kun yhteiskunnan eri osat saavat tehtäviä hyvinvointipalvelujen tuottamisessa, on kansallisesti ja kansainvälisesti alettu puhua hyvinvointiyhteiskunnasta.

OECD:n pääsihteeri Emile van Lennep (1980) on havainnut, että eri valtioissa eri tavoin ymmärretyn ja toteutetun hyvinvointivaltion kasvu on iskostanut hyvinvointipolitiikan tavoitteet ja menettelytavat syvälle kansalaisten, virkamiesten ja luottamushenkilöiden tietoisuuteen. Pohjoismaissa samoin kuin lähes kaikissa läntisen Euroopan teollisuusmaissa hyvinvointipolitiikasta on tullut koko yhteiskunnan asia. Olemme siirtyneet hyvinvointivaltiosta hyvinvointiyhteiskuntaan. Tällaisessa yhteiskunnassa hyvinvointipalveluja arvostetaan. Pienikin yritys niiden heikentämiseen johtaa kritiikkiin ja puolustautumiseen.

Heikki Taimio (2010) arvelee, että eräät poliitikot karttavat tietoisesti hyvinvointivaltion mainitsemista ja puhuvat sen sijasta hyvinvointiyhteiskunnasta. Tämä tuskin heidän mielestään sisältää kuntien itsehallinnon ja vastuun lisäämistä, vaan painopis-

teen siirtämisestä yksityiselle puolelle: ulkoistamista, yksityisiä hoiva- ja eläkevakuutuksia, omavastuun ja omaisten vastuun laajentamista, kolmatta sektoria, hyväntekeväisyyttä ja ennen kaikkea yritystoiminnan edistämistä. Vaikka hyvinvointivaltio aina nojautuu myös yksityisen sektorin panokseen esimerkiksi ostopalvelujen muodossa, monet po. pyrkimyksistä merkitsevät tosiasiallisesti sen rapautumista.

Hyvinvointivaltion arvoperusta

Yhteiskuntakeskustelussa on huomautettu, että vaikka suomalaiset arvostavat hyvinvointivaltiota yli puoluerajojen, sen historiaa ei tunneta juuri lainkaan, puhumattakaan heistä, jotka sen loivat. Kansakunnan kaapin päälle on meillä nostettu sotasankarit ja ulkopoliitikot, Ruotsissa taas kansankodin isät Per Albin Hansson, Tage Erlander ja Olof Palme. Tässä sopinee muistuttaa, että pitkästä rauhankaudesta nauttineessa Ruotsissa tuskin olisi löytynytkään sotasankareita sen jälkeen, kun Johan August Sandels korotettiin Norjan käskynhaltijaksi 1818 ja sotamarsalkaksi 1824.

Vankan kokonaisuuden muodostavat Suomen perustuslaki 731/1999, II luku, Euroopan ihmisoikeussopimus SopS 18/1990, Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (TSS-oikeuksia) koskeva kansainvälinen yleissopimus SopS 6/1976, Euroopan unionin perusoikeuskirja vuodelta 2007, Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja SopS 78/2002 sekä Yleissopimus lapsen oikeuksista SopS 59/1991. Hyvinvointivaltion idea näkyy perustuslaissamme, ja monihaarainen ihmis- ja perusoikeuksia koskeva lainsäädäntö maassamme sääntelee tarkemmin hyvinvointivaltion sisältöä.

Marja Kantanen (1994) on kirjoittanut, että kirkon, sen työntekijöiden ja vaikuttajien on nähtävä, millaisessa yhteiskunnallisessa muutoksessa elämme, ja otettava siihen kantaa. Hyvinvoinnin edistäminen on kiistatta tärkeä päämäärä yhteiskuntapolitiikassa. Kiistat ovat koskeneet sitä, edistetäänkö hyvinvointia puuttumalla mahdollisimman vähän ihmisten elämään vai tuleeko valtion edistää hyvinvointia aktiivisesti. Aina on esitetty konservatiivista kritiikkiä holhousyhteiskunnasta sekä moraalia näivet-

tävistä kustannuksista, joita valtio ei kestä. On puhuttu sosiaalivaltiosta, joka tekee interventioita ihmisen arkeen. Hyvinvoinnin perusulottuvuuksiksi on määritelty turvallisuus ja tasa-arvo.

Maamme evankelisluterilaisen kirkon piispat julkaisivat puheenvuoron hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuudesta ”Kohti yhteistä hyvää” (1999). Piispojen puheenvuoro on teologinen. Minkä Jumala on luomisen lahjoina ja armossaan antanut, sen me jaamme kultaisen säännön ”Kaikki, minkä tahdotte ihmisten tekevän teille, tehkää te heille” periaatetta noudattaen. Pohjoismainen luterilaista perua oleva hyvinvointivaltio on historiallisilta lähtökohdiltaan rakennettu em. luterilaisen perusratkaisun varaan. Olemme omalla maaperällämme sitä puolustaessamme. Luterilainen esivaltaperiaate tarkoittaa valtion väliintuloa silloin, kun ihmisen itsekkyys kasaa hyvinvointia muutamille harvoille. Hyvinvointivaltion antama perusturva koulutuksessa, terveydenhuollossa ja sosiaalisen toimeentulon piirissä auttaa ihmisiä selviytymään, mutta myös lisää ihmisten arkielämän ennustettavuutta ja riskien hallintaa.

Hyvinvointiyhteiskunnan pohjana on universaaliperiaate. Perusturva kuuluu jokaiselle varallisuudesta, asemasta ja asuinpaikasta riippumatta. Markkinaliberalismi rapauttaa ihmiskunnan ja kansallista yhtenäistä arvoperustaa, joka perustuu raamattuun sisältyvälle kultaiselle säännölle. Yhteiskunnallisen kiinteyden ja yhteisten asioiden hoitamisen pohja on kansalaisten luottamuksessa politiikkaan. Jos se horjuu eivätkä ihmiset luota vallanpitäjiin eivätkä toisiinsa, järjestelmä menettää toimintakykynsä.

Hyvinvoinnin ja perusturvan rakenne on levännyt kuntien varassa. Kuntien velvoitteet ovat kasvaneet, vaikka valtionosuuksia jaetaan vähemmän. Kunnat ovat rahoitusvaikeuksiensa takia karsineet palveluja, korottaneet palveluista perittäviä maksuja ja lomauttaneet. Seurakuntien, kuntien ja järjestöjen on lisättävä yhteistyötä varsinkin perusturvan piirissä. On siirryttävä kunnallispolitiikasta kuntalaispolitiikkaan, eli julkinen valta, palveluyritykset ja kolmannen sektorin yhdistykset verkottuvat.

Jokaisella ihmisellä on vastuu itsestään, perheestään ja läheisistään. Jokainen tarvitsee rinnalleen keskinäisen huolenpidon lähiverkostoja. Hyvinvointivaltio tarvitsee rinnalleen hyvinvointiyhteiskunnan. Globaali markkinatalous edellyttää kansallista

sekä valtioiden välistä demokratiaa. Vain täten voidaan luoda tarpeellista sääntelyä, minkä avulla ihmisarvo on palautettavissa.

Edellä kirjoitettu riittänee selvitykseksi hyvinvointivaltion arvoperustasta. Se olisi tuotava voimakkaammin kansalaiskeskusteluun, sillä hyvinvointivaltion rahoitusta leikataan runsaasti usein varsin lyhytaikaisen harkinnan ja valmistelun jälkeen. Juho Rahkonen (2008) kirjoittaa osuvasti, että Suomi on parissa vuosikymmenessä siirtynyt me-ajasta minäminä-aikaan. Yhteisöllisyys romuttuu, ja kova teknologia-ajattelu nousee elämän keskipisteeksi. Minäminä-aikaan kuuluu atomisoituminen. Perheet elävät erillään sukulaisistaan, ja aidot sosiaaliset kontaktit korvautuvat satunnaisilla puhelinsoitoilla ja sähköpostiviesteillä.

Ville Päivänsalo (2012) on havainnut, että meillä yhteiskunnallispoliittisen ajattelun laaja kristillinen tausta ehti häipyä lähes näkymättömiin 1900-luvun arvokeskustelusta. Osittain toiseen suuntaan on vaikuttanut globalisaatio. Se on tuonut yhteiskuntaetiikan katsomuksellisia taustavirtauksia näkyviin entistä paremmin. Ajatus hyvinvointiyhteiskunnasta voidaan nähdä yrityksenä yhdistää hyvinvointiajattelun ja englantilaisamerikkalaisen markkinaliberalismin parhaita puolia. Perusideana on hieman kohentaa hyvinvointivaltiota, jotta tilaa jäisi vireälle talouselämälle ja kansalaisten omaehtoiselle vastuulle. Tämä idea ei kuitenkaan toimi, jos valtio kutistuu liikaa, talouselämän voitot valuvat ylikansalliselle eliitille sekä kansalaisten oma vastuu kasvaa niin paljon, että monen henkiset voimavarat joutuvat koville.

Hyvinvointivaltiossa kyse on ollut ensi sijassa aineellisen eikä niinkään henkisen hyvinvoinnin turvaamisesta, katsoo metropoliitta Ambrosius (2004). Poliittisista syistä ei uskalleta puhua esimerkiksi siitä, pitäisikö työttömyyskorvausten olla vastikkeellisia. Ambrosiuksen havainto hyvinvointivaltion aineellisuudesta pitää paikkansa varsinkin ensimmäisten vuosikymmenien aikana. Elintason nousun mukana kulttuuriarvoja on alettu korostaa ja pitää monipuolista liikuntaa tärkeänä.

Yhteiskuntakeskustelussa on kysytty, koetaanko kuuluttavan yhteisöön silloin, kun auttaminen hoidetaan virkamiesten välityksellä. Muistelen, että ainakin ennen toista maailmansotaa monen asunnon ulko-ovessa oli kyltti ”Auttaa kirkon kautta”. Juhlapuheessaan itsenäisyyspäivän kansalaisjuhlassa 2011 päätoimit-

taja Reetta Meriläinen sanoi, että sotien jälkeinen hyvinvointivaltion kehitys pysähtyi 1990-luvun lamaan. Taloudesta tuli kaiken mitta. Pidämmekö nyt jatkossa huolta toisistamme vai jätämmekö kaverin, hän kysyi puheensa lopussa.

Millaisia moraalisia perusteita löytää European Studies Centeriä Oxfordissa johtava Timothy Garton Ash (2006)? EU:lla on paljon valtaa saada jokin lähipiirissä oleva toimija toimimaan tietyllä tavalla. Juuri nyt on varsin suosittu väite eurooppalaisen sosiaalisen mallin moraalisesta arvosta, jopa ylivoimaisuudesta. Malli rakentuu yhteiskunnan sisäisistä järjestelyistä, joiden tarkoitus on pitää yllä sosiaalista oikeudenmukaisuutta, solidaarisuutta, hyvinvointivaltiota sekä tasata tuloeroja.

Liittokansleri Gerhard Schröderin mukaan tämä erityinen tapa tehdä työtä, tuottaa ja elää solidaarisesti yhdessä on saanut muotonsa ainoastaan Euroopassa. Myös Jürgen Habermasin manifestien ja Jacques Derridan kannanottojen mukaan Euroopan moraalisen arvoperustan keskiössä on sosiaalinen oikeudenmukaisuus. Juuri se tekee Euroopasta ei-Amerikan. EU on pohjimmaltaan rauhanomaisen kansainvälisen konfliktinratkaisun malli. Tällaisena mallina EU on Ashin mielestä todella ainoalaatuinen, enemmän kuin sosiaalinen malli.

Kun hyvinvointivaltion perustamisen pitkä marssi on saatu loppuun, havaitaan, että perillä odottavat tutut ongelmat: huumeet, alkoholismi, apatia, vieraantuminen, yksinäisyys, työttömyys jne. Hyvinvointivaltio ei ole milloinkaan valmis. Se on kuin Golden Gate -silta San Franciscossa. Kun maalarit ovat päässeet sillan päästä päähän, on aloitettava uudestaan.

Hyvinvointiyhteiskunnan jatkeeksi alettiin rakentaa holhousvaltiota. Yhteiskunta pyrki valtiovallan valloittaneiden puolueiden tuella määräämään tai ainakin säätelemään ja yhdenmukaistamaan kansalaisten mielipiteitä ja yksityiselämää (Eskola 1987). Holhousvaltiota on toteutettu erityisesti koulutuspolitiikassa ja kasvatuskysymyksissä. Holhousvaltio perustuu siihen ajatukseen, että valtiollisilla päättäjillä on parempi tieto ja taito tiedon käyttämiseen kuin kansalaisilla.

Kilpailuvaltio, jossa kunnat hakevat palveluja markkinoilta, on saanut eniten kannatusta vähän koulutettujen ja pienituloisten suomalaisten keskuudessa. Kilpailuvaltio saattaa tarjota huo-

nompiosaiselle ensimmäisen kerran mahdollisuuden valita itse. Valtaosa erääseen mielipidetiedusteluun vastaajista halusi kuitenkin, että lopullinen vastuu palveluista säilyy kunnilla.

Kokoomus julkaisi matkaoppaan paremminvointivaltioon vuoden 2011 eduskuntavaaleja varten. Ohjelmassa kokoomus sitoutui siihen, että valtio turvaa kansalaistensa hyvinvoinnin silloinkin, kun ajat ovat vaikeat. Pelkkä paikoillaan pysyminen ei riitä. Matkaopas paremminvointivaltioon oli suunnitelma siitä, kuinka hyvinvointivaltiosta päästään paremminvointivaltioon. Pohjoismainen hyvinvointimalli on hieno osoitus siitä, kuinka yhteiskunnasta voi tulla reilu, vakaa ja turvallinen, mutta nykyinen hyvinvointivaltio ei aina takaa hyvinvointia. Kokoomus, matkanjärjestäjä, sitoutui siihen, että kaikkein heikoimmassa asemassa olevilta ei pidä leikata eikä työn verotusta pidä ainakaan kiristää.

Pakinoitsija Jukka Ukkola (2015) on harjaantunut hirtehishuumorin käyttäjä. Hänestä alkaa näyttää siltä, että Suomi sittenkin selviää tämänhetkisestä lamasta, velkaantumisesta, Sipilän hallituksesta, ammattiyhdistysliikkeestä, pakolaisista ja kaikista muista vastuksista. Ilman kyselyjäkin tiedetään, että suomalaisista löytyy uhrimieltä tiukan paikan tullen. Arviolta 82,4 prosenttia meistä on valmis leikkaamaan lähimmäistensä tulotasoa jopa kolmanneksen. Lähes yhtä moni, 78,6 prosenttia suostuisi sosiaalietujen välttämättömiin leikkauksiin, jotka kohdistuisivat muihin henkilöihin. Raippaveron kokoomuslaisille hyväksyy 92,4 prosenttia demareista ja 96,6 prosenttia vasemmiston äänestäjistä, joten yhteenlaskettuna veron toivotuksi tasoksi saadaan 189 prosenttia. Ukkola päättää pakinansa kertomalla, että 141,6 prosenttia perussuomalaisista suostuisi säästämään puolet valtion menoista lakkauttamalla puolet kaksikielisyydestä.

Hyvinvointivaltio eri maissa

Hyvinvointivaltio Pohjoismaissa

Hyvinvointivaltiota rakennetaan ja toteutetaan hyvinvointipolitiikalla. Tähän kuuluvat sosiaalipolitiikka, terveyden- ja sairaanhoitopolitiikka, koulutuspolitiikka, asuntopolitiikka, verotuspolitiikka, perhepolitiikka sekä työllisyyspolitiikka kokonaisuudessaan tai osiltaan. Näitä politiikkoja käsitellään tuonnempana ainoastaan niiltä osin, jotka liittyvät kunta- tai sote-uudistukseen.

Tärkeimmät julkisen vallan vaikutuskeinot ovat säädösvalta, julkiset palvelut ja tulonsiirrot. Niitä varten tarvitaan runsaasti suoritteita ja henkilökuntaa. Vaikka pyrkimys hyvinvointiin on eri maissa yhteinen, kotitaloudet, markkinat ja julkinen valta osallistuvat eri tavoin hyvinvoinnin aikaansaamiseen. Tärkeimmät yksilön hyvinvointiin liittyvät palvelut ovat useimmiten perheen vastuulla. Valtiolla ja julkisella vallalla ei ole monopolia ihmisen hyvinvoinnille välttämättömien palvelujen ja tavaroiden tuottamisessa.

Suomalaisen sosiaaliturvan kokonaisuus oli vielä 1900-luvun alussa kirjava kokonaisuus yksityistä, yhteisöllistä ja virallista toimintaa. Vanhasuomalaiset kannattivat valtiointerventioon perustuvaa sosiaalipolitiikkaa, liberaalit kansalaisyhteiskunnan vapaille yhteenliittymille ja työelämän suhteisiin perustuvaa mallia.

Työväenliikkeen päätyminen valtiollisen sosiaalipolitiikan kannalle sekä porvariston vahvan valtion korostus kallistivat ratkaisun valtiollisen sosiaalipolitiikan puolelle. Kiistaa käytiin tosin vielä toisen maailmansodan jälkeenkin.

Milloin painopiste valtion toiminnoissa alkoi siirtyä hyvinvointipolitiikkaan? Joitakin kiintopisteitä tarjoavat 1940-luvun lopulla aloitettu laaja keskussairaaloiden rakennusohjelma, säännöstelytalouden päättyminen taloudellisen valtalain voimassaolon loppuessa 1957, kansaneläkelain muuttuminen olennaisesti 1957, valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietintö 1958, Pekka Kuusen visio hyvinvointiyhteiskunnasta 1961 sekä ammattiyhdistysliikkeen voimistuminen ja vasemmiston vaalivoitto 1966. Viimeistään tämän jälkeen Suomi pyrki saavuttamaan muut pohjoismaiset hyvinvointivaltiot sekä määrässä että laadussa.

Yhteiskuntatieteilijöiden nuori polvi antoi tukensa hyvinvointivaltion ja hyvinvointipolitiikan läpimurrolle Suomessa 1960-luvulla. Talouselämään vaikutti myönteisesti, että Pekka Kuusi ym. kykenivät osoittamaan hyvinvointivaltion tukevan taloudellista kasvua. Ennen toista maailmansotaa Suomi oli agraaritalous, jonka tuottavuus kasvoi hitaasti. Toisen maailmansodan jälkeen Suomi otti pitkän kirin.

Hyvinvointivaltio maassamme laajentui 1970- ja 1980-luvuilla voimakkaasti koulutus-, terveys- ja sosiaalipalveluihin. Naisten palkkatyön yleistymisestä seurasi tarve huolehtia työmarkkinoiden ulkopuolella olevien kasvatuksesta, hoidosta ja huolenpidosta, tavallisesti julkisin toimenpitein.

2000-luvulla talouden lama sekä rajoitetut taloudelliset voimavarat ovat johtaneet melkoisiin säästöihin hyvinvointivaltion tehtävissä sekä niiden ulkoistamiseen ja yksityistämiseen. Suomen bruttokansantuote oli vuonna 1860 suunnilleen puolet länsieurooppalaisesta. Ero saatiin kiinni 1970-luvulla. Ero Ruotsiin saatiin kurottua lähes umpeen ennen 1990-luvun lamaa. Hyvinvointivaltion rakentamisella on ollut pysyvästi kansan laaja tuki. Lähimmät esikuvat on saatu muista Pohjoismaista ja nimenomaan Ruotsista.

Hyvinvointipalvelujen laaja siirtäminen yksityissektorille on voimistunut 1990-luvun puolivälistä alkaen. Tätä privatisointia

kiihdyttivät valtiovallan toimet, joilla se tehosti hallintoaan, valtionenemmistöisiä osakeyhtiöitä ja liikelaitoksia markkinafundamentalismin hengessä. Voimakas priorisoinnin huuma on nähtävissä myös kuntasektorilla. Hyvinvointipalveluja yksityistetään kunnissa kovin kevein perustein. Perusteeksi esitetään poikkeuksetta taloudellisen tehokkuuden lisäämistä. Yksityistäminen merkitsee yksittäisen hoitosuoritteen luovuttamista kaupallistettavaksi hyödykkeeksi.

Esimerkit maailmalta kertovat, että terveyspalvelujen laaja yksityistäminen ei ole helppoa. Rikkaat saavat huippupalveluja ja vähävaraisten palvelut ontuvat. Yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelujen yritykset toimivat liike-elämän pelisääntöjen mukaisesti.

ETLAn entinen toimitusjohtaja Sixten Korkman (2011) kysyi, onko hyvinvointivaltiolla tulevaisuutta. Hän arvioi hyvinvointivaltion taustaa ja perusteita, tavoitteita ja periaatteita, saavutuksia ja ongelmia sekä tarvittavien korjausten suuntaviivoja. Hän toteaa, että julkisten menojen tasoa ja kasvuvauhtia sekä korkeita veroja voidaan päivitellä, mutta kukaan ei vaadi hyvinvointivaltion purkamista. Saavutusten valossa ei ole aihetta hyvinvointivaltion radikaaliin uudelleen arviointiin. Suomi ja muut Pohjoismaat ovat kyenneet muita maita paremmin yhdistämään talouden tehokkuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden.

Asiaproosan lievennykseksi Korkman siteeraa valtiosihteeri Raimo Sailasta: ”Kun sana hyvinvointivaltio lausutaan, sinun tulee kumartaa ja ottaa lakki pois päästä.” Lopuksi hän esittää nipun johtopäätöksiä, jotka tuntuvat tätä kirjoitettaessa varsin ajankohtaisilta: Hyvinvointivaltion tulevaisuutta ei voi laskea julkisen velkaantumisen varaan. Yleinen talouskasvu ei ole ratkaisu hyvinvointivaltion ongelmiin. Verotusta kiristämällä ei turvata hyvinvointivaltion tulevaisuutta. Hyvinvointivaltion rahoitus vaatii työlinjan toteuttamista. Julkisten palvelujen tuottavuuden parantaminen on avainkysymys. Pohjoismaisen mallin puolustaminen asettaa suuria vaatimuksia poliittiselle päätöksentekokyvylle. Kokonaisuutena katsoen Korkmanin raportti on ehkä kätevin ja pätevin lyhyehkö johdatus tämänpäiväisen hyvinvointivaltion problematiikkaan.

VATTn entinen ylijohtaja Juhana Vartiainen (2014) huomauttaa, että pohjoismainen hyvinvointimalli elää korkeasuhdannet-

ta. Sen nimiin vannovat pohjoismaiset äänestäjät sekä suuri osa eurooppalaisista ja taloustieteilijöistä. Atlanttista talousliberalismia edustava The Economist omisti vuonna 2013 pohjoismaiselle mallille erikoisliitteen, jossa ihasteltiin pohjoismaisen mallin markkinaehtoisuutta ja elinvoimaa.

Tätä kirjoitettaessa seuraavat Vartiaisen havainnot tuntuvat suorastaan profeetallisilta. Suomessa kestävyysvajeen ratkaisu on edelleen kesken, ja markkinaehtoisia ratkaisuja vastustetaan voimakkaasti. Muiden Pohjoismaiden esimerkki osoittaa, että hyvinvointivaltion ja markkinatalouden yhdistäminen on poliittisesti mahdollista. Suomella on selviä ongelmia hyvinvointivaltion rahoitukseen liittyvässä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Korporatiivinen päätöksentekotapa on saattanut tehdä meille vaikeammiksi sellaiset eläke- ja työmarkkinauudistukset, joita ammattiyhdistysliike vastustaa. Suomalainen elinkeinoelämä on sopeutunut työvoiman niukkuuteen aivan mainiosti – siirtymällä muualle. Aktivointi koetaan loukkaavana. Vartiainen uskoo, että Suomessa tehdään lopulta samat ratkaisut kuin Skandinavian maissa, kunhan on ensi kokeiltu huonompia vaihtoehtoja.

Ajatuspaja Liberan tutkimusjohtaja Elina Lepomäki nousi kesällä 2014 kansanedustajaksi (Tero Karjalainen 2014). Arvion mukaan eduskunnassa ei olisi yhtään poliitikkoa, joka kyseenalaistaisi hyvinvointivaltion yhtä voimallisesti kuin Lepomäki. Hänen mielestään jokaisen ihmisen pitää olla vapaa tekemään mitä haluaa rajoittamatta kuitenkaan samalla muiden oikeutta.

Suomalaiset on kasvatettu hyvinvointivaltion pikku muurahaisiksi, sanoo Lepomäki. Hyvinvointivaltion pitäisi huolehtia niistä, jotka eivät itse siihen kykene. Nyt valtio on keskiluokan pajatso, jonne pistetään kolikko sisään ja koetetaan saada se mahdollisimman nopeasti itse ulos. Jokaiselle kansalaiselle pitäisi luoda perustili, jonka pääoma olisi vaikkapa 20 000 euroa. Tilin saa käyttöön 18-vuotiaana, jolloin nostoraja on 400 euroa kuukaudessa. Ihminen voisi työtä tekemällä kartuttaa tiliään. Perustilin avulla keskiluokka voisi hoitaa itse esimerkiksi oman työttömyysturvansa. Aluepolitiikassa valtion pitää hoitaa infrastruktuuri, kuten tietoliikenneyhteydet, tiestö ja raiteet. Markkinat hoitavat loput.

Pekka Kettunen (2000) pelkistää pohjoismaisen hyvinvointikäsityksen kolmeen perusarvoon:

l) Sosiaaliset oikeudet, palvelut ja etuudet ulotetaan kaikkiin kansalaisiin. Kansalaisuus on kaiken perustana, ja kaiken kattavuudella korostetaan kansalaisten keskinäistä yhteenkuuluvuutta. – Tämä lausuma on luettava perusoikeusuudistuksen jälkeen laajentavasti: palvelut kuuluvat kaikille.

2) Tasa-arvoisuus. Kansalaisia on kohdeltava yhdenvertaisesti varallisuudesta, tuloista ja asuinpaikasta riippumatta. Miesten ja naisten välille ei saa rakentaa eroja, ja alueellista tasa-arvoa tulee vaalia (ks. L naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986 sekä L tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta 610/1986).

3) Hyvinvoinnin ymmärretään toteutuvan nimenomaan hyvinvointivaltion kautta. Tutkijat ovat koonneet pohjoismaisen hyvinvointivaltion tunnuspiirteitä laajemminkin: l) yhteiskuntapolitiikka on laaja-alaista ja kohdistuu useimpiin perustarpeisiin, 2) sosiaalipoliittiset oikeudet perustuvat kansalaisuuteen ja 3) valtio ja kunnat ovat keskeisiä toimijoita hyvinvointipolitiikassa, julkinen sektori on laaja.

4) Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat pääosin julkisen sektorin tuottamia ja verovaroin rahoitettuja.

5) Hyvinvointivaltiolla on laaja asiakaskunta.

6) Yhteiskuntapolitiikka pyrkii edistämään tasa-arvoa esimerkiksi tulonjaossa ja sukupuolten kesken.

7) Julkinen valta on sitoutunut täystyöllisyyteen ja harjoittaa aktiivista työmarkkinapolitiikkaa.

8) Auttaminen ja huolehtiminen muuttuu ammatilliseksi.

9) Kyseessä on kompromissipolitiikka, mikä ei sovi angloamerikkalaiseen Westminster-malliin.

Edellä esitettyä luettaessa on muistettava, että Suomen perusoikeusuudistuksessa laajennettiin perusoikeuksien henkilöllistä soveltamisalaa Suomen kansalaisista pääsääntöisesti kaikkiin valtion oikeudenkäyttöpiiriin kuuluviin henkilöihin.

Tutkijat ovat viitanneet siihen, että pohjoismaiseen yhteiskuntaan kuuluvien tasa-arvon, kansanvallan ja oikeusvaltion perustaa voidaan löytää jo keskiajalta. Valtiopäivät vakiintuivat 1300-luvulla. Pohjoismainen malli kehittyi suuren depression jälkeen 1930-luvulla Pohjoismaissa. Sen mukainen politiikka al-

koi punavihreällä hallituksella Tanskassa ja Ruotsissa 1933, Norjassa 1935 ja Suomessa 1937. Se kehittyi pienimuotoisesta poliittisesta yhteistyöstä sosialistisen ja ei-sosialistisen leirin välillä laajaan poliittiseen yhteistyöhön, joka yhdisti hyvinvointivaltion markkinatalouteen. Tämä ”yhteiskuntasopimus” merkittävimpien yhteiskunnallisten voimien välillä suojeli markkinatalouden instituutioita sekä salli valtion laajan toiminnan työttömyyttä ja sosiaaliturvaa koskevissa asioissa.

Ruotsissa julkisen vallan vastuu kansalaisista on laajentunut osana sosiaalidemokraattien täystyöllisyys- ja tasa-arvostrategiaa. Norjassa valtion vastuuta investoinneista on täydennetty työväenpuolueen ajamalla vastuulla täystyöllisyydestä sekä tulonsiirtojen laajuudella. Tanskassa eri eturyhmien ja puolueiden köydenveto on johtanut turvautumiseen valtion takaamiin tuloihin ja palveluihin.

Alva ja Gunnar Myrdal esittivät 1930-luvulla kuuluisaksi tulleessa kirjassaan ”Kris i befolkningsfrågan”, että perhe oli ”sosialisoitava” siirtämällä vastuuta lapsista ja vanhuksista kunnille. Naisten työssäkäynti kodin ulkopuolella korosti tarvetta rakentaa lastentarhoja ja vanhainkoteja.

Pohjoismaiden yhteyksiä käsiteltäessä ei voida ohittaa nordismia eikä Pohjola-Norden-yhdistystä. Ystävyyskuntatoiminta aloitettiin 1933, ja poliitikot saivat vaikutteita toisiltaan. Esimerkiksi vuonna 1933 seurattiin Tanskan hyvinvointivaltion perustamista Steincken sosiaalireformilla, samoin Per Albin Hanssonin kansankotiajattelua. Norjassa alkuna voidaan pitää parlamentissa 1945–1961 yksinkertaisen enemmistön saaneen työväenpuolueen ohjelmaa ”Fellesprogram”.

Palaan vielä The Economist -lehden raporttiin Pohjoismaista helmikuussa 2013, koska se on suhteellisen tuore (Huikko 2014). Siinä kerrotaan, että oli lottovoitto syntyä Norjaan, Ruotsiin, Suomeen tai Tanskaan. Nämä maat ovat maailman kärjessä sekä talouden että sosiaalisen hyvinvoinnin mittareilla arvioituina. Lehti selitti Pohjolan menestystä supermallilla, pohjoismaisella tavalla yhdistää markkinatalous ja hyvinvointivaltio. Finanssikriisin sokit ja globaalin kilpailun paineet ovat artikkelin julkaisemisen jälkeen osoittaneet varsinkin Suomen sopeutumiskyvyn rajallisuuden.

Anglosaksista hyvinvointia

Gøsta Esping Andersenin (1990) muotoileman ja laajasti omaksutun typologian mukaan hyvinvointivaltioissa voidaan erottaa pohjoismainen tai sosiaalidemokraattinen malli, anglosaksinen tai liberaalinen malli, Keski-Euroopan tai konservatiivinen malli sekä Etelä-Euroopan tai perhekeskeinen malli. Seuraavassa on muutama sana anglosaksisesta mallista.

Toisen maailmansodan alkuvuosina Britanniassa tarvittiin rohkaisua ensimmäisten sotavuosien sotilaallisten tappioiden jälkeen. Sitä tarjosi maailmanmaineen saavuttanut Beveridge-raportti, jota myytiin hetkessä 70 000 kappaletta. Raportin mukaan uuden yhtenäisen sosiaaliturvajärjestelmän tuli taata kaikille toimeentuloturva inhimillisenä perusoikeutena. Tämän hyvinvointipolitiikan oli voitettava ”The Giants of Want, Disease, Squalor, Ignorance and Unemployment”. Beveridge saattoi työssään tukeutua lukusiin avustajiin sekä sosiaalipoliittiseen tutkimukseen. Beveridge itse ei pitänyt raporttinsa samaistamisesta hyvinvointivaltioon. Hän pelkäsi, että korostamalla vain valtion velvollisuuksia kansalaisiaan kohtaan mutta ei näiden vastavuoroisia velvollisuuksia valtiota kohtaan valtiolle annetaan Santa Clausin, joulupukin, rooli. 2000-luvun alussa Tony Blairin hallitus alkoi hakea kolmatta tietä (Ryynänen 2004, 312). Ohjelmassa ”Welfare to work” kytkettiin kansalaisyhteiskunnan jälleenrakentaminen työntekoyhteiskuntaan.

The Economist (14.8.2010) kirjoitti, että David Cameronin hallitus pyrki luomaan suuren yhteiskunnan (Big Society), jossa vapaaehtoiset ottavat valtion tehtäviä. Vanhemmat saavat vallan johtaa kouluja, yleislääkärit johtavat kansallista terveysjärjestelmää, paikalliset äänestäjät valitsevat poliisiviranomaisia. Hallituksen NHS:ää (National Health Service) koskeva suunnitelma oli radikaali.

Vapaaehtoistyö on amerikkalaisille lähes toinen luonto. Vuonna 2010 amerikkalaisista 62,8 miljoonaa teki palkatta 8,1 miljardia tuntia paikallisissa ja valtakunnallisissa järjestöissä. Mitä korkeampi koulutus, sitä todennäköisempää on osallistuminen vapaaehtoistyöhön. Yksikköjä, joissa voi auttaa, on miltei rajattomasti: vanhainkodit, sairaalat, puistot, kirjastot, soppakeittiöt, vanhuksien kotiapu, kirkot, koulut.

Yhdysvallat on valtio, jossa on varsin vaatimattomat sosiaaliset suojaverkot. Olen aikaisemmin katsonut, että se ei ole hyvinvointivaltio, joten en sitä tässä enempää käsittele.

Euroopan paras maa?

Vanhastaan on tunnettua, että suomalaiset keksivät kilpailla mitä omalaatuisimmissa lajeissa. Monesti lisäksi julistetaan kisat maailmanmestaruuskilpailuksi tai ainakin kilpaillaan Euroopan mestaruudesta.

Vuonna 2014 pidettiin Kannonkoskella heinäseipäänheiton MM-kisat. Voittajaksi selvisi italialainen Antonio Fent 32,16 metrin kiskaisulla. Naiset heittivät leppäkeihästä. Voiton vei kotikunnan Kaisu Vesterinen 33,57 metrin heitolla. (KS 6.7.2014.) Jokin vuosi sitten kilpailtiin saunomisen maailmanmestaruudesta. Kilpailussa sattuneen kuolemantapauksen ja voittajan vakavan sairastumisen vuoksi tällaista kilpailua ei ole voitu jatkaa. Iisalmessa pidettiin kuitenkin löylynheiton tarkkuuden MM-kisa. Voittaja keräsi neljällä löylynheitolla 189 milliä vettä mittaputken pohjaan. (IS 9.7.2014.)

Sonkajärvellä pidettäviin eukonkannon MM-kisoihin osallistuu runsaasti ulkomaalaisia pareja mm. Japanista, Venäjältä, Australiasta, Kuwaitista, Ruotsista ja Tanskasta, parikymmentä ulkomaista toimittajaa sekä kuvausryhmiä jopa Hongkongista saakka (IL 10.7.2015; KS 5.7.2015). Edellä mainittujen lisäksi MM-kisoista haluavat käydä Rönttösen rypytys Kuhmossa, suopotkupallon kisa Hyrynsalmella, Reiska MM eli jalkapalloa tohveleissa Vesannolla, hiekkasählyn kisa Kalajoella, kännykänheiton kisa Savonlinnassa sekä ilmakitaransoiton kisa Oulussa. Muistelen osallistuneeni itse saappaanheiton kilpailuun Mikkelissä.

Tämän osaston otsikoksi olen valinnut ”Euroopan paras maa”. Ulkoasiainministeriön Eurooppatiedotus julkaisi samannimisen kirjasen (2013) Suomen muuttuvasta asemasta EU:ssa. Sen johdannon mukaan elinkeinoelämän ja vallan areenoilla käytävää suoraa kilpailua mielenkiintoisempi on epäsuora kilpailu eli jäsenmaiden vertailu, mikä on saanut vähemmän huomiota tiedotusvälineissä ja poliittisessa keskustelussa. Jäsenmaiden vertailu on korostunut 2000-luvulla sitä mukaa kuin pehmeitä ohjauskei-

noja on alettu soveltaa enemmän. Vertailu on perusteltua myös siksi, että yhteiskuntakeskustelussa maassamme on ollut tapana viitata tutkimuksiin, joiden mukaan Suomi on 2010-luvun alussa EU:n paras maa. Pitääkö tämä paikkansa?

Suomalaisessa julkisuudessa suurinta mielenkiintoa ja hämmästelyä aiheutti arvostetun amerikkalaisen Newsweek-viikkolehden erikoisnumerossa 16.8.2010 julkaistu asiantuntijoiden listaus. Missä on paras maa maailmassa asua? Suomen sijoitus eri arviointikriteerien kohdalla oli koulutus 1, terveys 17, elämänlaatu 4, talous 8 ja politiikka 5. Suomi nousi ykköseksi ennen kaikkea erinomaiseksi arvioidun peruskoulutuksen avulla. Muiden maiden sijoitukset olivat Sveitsi 2, Ruotsi 3, Australia 4, Luxemburg 5, Norja 6, Kanada 7, Tanska 10, Yhdysvallat 11, Saksa 12, Britannia 14, Viro 32. Eräs Iltasanomien lukija epäili, että Suomen ja Sveitsin pisteet olisi laskettu väärin. (IS 19.8.2010.) Newsweek selitti kuitenkin tietyin perustein tarkennetun pisteluvun osoittavan, että Suomi on sittenkin ykkönen. (IS 18.–19.8.2010.)

OECD yrittää PISA-tutkimusohjelmalla (Programme for International Student Assessment) päästä perille siitä, miten 15-vuotiailla nuorilla on tulevaisuuden kannalta keskeisiä avaintaitoja. Näissä joka kolmas vuosi kertautuvissa PISA-tutkimuksissa Suomi on pysynyt äärimmäisessä kärjessä. EU-maiden opetusministerit ovat päättäneet, että oppimista ryhdytään kaikissa maissa seuraamaan suomalaisen mallin mukaisesti. Suomessa vierailleet norjalaisedustajat arvelivat suomalaislasten menestyksen johtuvan täydestä vatsasta. Norjan kouluissa ei tarjoiltu lainkaan lämmintä ruokaa. (Suramo 2006, 45.)

Kärkisijan säilyttäminen vaatii tekoja. Suomessa on arvostettu lukemista. Hyvin varustetut kirjastot ovat olleet perheiden aktiivisessa käytössä. Menestystarinan perusta on kuitenkin hiipumassa. Koulut ovat säästökuurilla, paperilehtien levikki laskee, kirjastoja ajetaan alas. Suomea parempia tuloksia saavuttavat kuitenkin vain tietyt Aasian maat ja niissäkin muutamat valitut kaupungit, joissa vallitsee voimakas kilpailukulttuuri. Newsweekin listaukset ja PISA-tutkimukset osoittavat, että kykenemme kilpailemaan tärkeillä elämänaloilla.

Globalisaation edetessä ja hyvinvointivaltion saadessa kilpailuvaltion piirteitä maan kilpailukyky on tärkeä. Sveitsissä sijaitse-

van World Economic Forum (WEF) -säätiön vertailuissa Suomen kilpailukyky arvioitiin vuonna 2005 maailman parhaaksi jo kolmatta kertaa peräkkäin. Erityisen hyvänä pidettiin vähäistä korruptiota, tietotekniikan korkeaa käyttöastetta, kansantalouden tilaa ja koulutusjärjestelmää. Heikkouksia olivat korkea verotus ja liian tiukasti säännellyt työmarkkinat. Vertailun arviot muodostuivat puoliksi tilastoista ja puoliksi yritysjohtajien omista arvioista. 1990-luvun lopulla käytetyn indeksin mukaan Suomi oli sijoilla 11–19. Sieltä se päätyi 2000-luvun alussa ykköseksi, mutta kun erääksi muuttujaksi otettiin markkinoiden koko, Yhdysvallat karkasi tavoittamattomiin. (HeSa 30.9.2005; Esko Nurmi 1.11.2007; Karkkolainen 1.11.2007.) Vuonna 2013 Suomen rakenteellinen kilpailukyky oli kolmanneksi paras Sveitsin ja Singaporen jälkeen (Tiessalo 20.8.2014), samoin vuonna 2014 (Harald 13.2.2014).

Sveitsissä toimivan liikkeenjohdon instituutin, oikeastaan konsulttitoimiston IMD:n (Institute for Management Development), mittareita on laatinut Harvardin professori Mikael Porter. Kun WEF antaa arvoa yritysjohtajien haastatteluille, IMD laskee luokituksen 131 tilastotiedosta ja yritysjohtajakyselystä, jossa vastaajina ovat pääasiassa IMD:ssä kouliutuneet yritysjohtajat. IMD vertailee suorituskykyä valtioissa neljällä alueella: julkinen talouskehitys, julkinen talous, yritysten tehokkuus ja infrastruktuuri. Vuonna 1990 Suomi sijoittui 12. sijalle, putosi 25. sijalle vuonna 1993, nousi nopeasti 2000-luvun alkuvuosina 2. ja 3. sijalle sekä jämähti vähitellen keskikastiin. Vuonna 2013 olimme 20. sijalla 55 maan joukossa. (HeSa 20.5.2010.)

IMD:n kilpailukykykäsitys on yritysstrateginen. Se tarkoittaa valtion kykyä hallinnoida voimavarojaan hyvinvoinnin kasvattamiseksi. Indeksin taustalla on amerikkalainen arvomaailma. Pohjoismaisista lähtökohdista määritellyt indeksit olisivat toisenlaisia. (Hyytiäinen 2008.)

Summa rerum

Kunnat, kuntayhtymät tai maakuntaitsehallinto tuottavat luultavasti tulevaisuudessa sote-uudistuksen toteuduttua suuren enemmistön hyvinvointipalveluista niin kuin nykyisinkin. Kansan

suuri enemmistö haluaa säilyttää hyvinvointivaltion, eikä hyvinvointipalveluja ehdoteta valtion tehtäväksi.

Suomalaiset julkisyhteisöt ovat viime vuosina taloudellisessa ahdingossaan joutuneet leikkaamaan ravakasti kulujaan, niiden joukossa myös hyvinvointipalveluja. Vähitellen alkaa tuntua siltä, että leikkaukset suoritetaan liian yksipuolisesti taloudellisin perustein ottamatta huomioon hyvinvointivaltion arvopohjaa ja sen nauttimaa kansalaisten tukea.

Aikanaan esitetyistä epäilyistä huolimatta oikeusvaltio on säilynyt myös hyvinvointivaltiossa. Siksi hämmästyttää, että hallitus on jopa lähettänyt eduskuntaan kunta- tai sote-uudistukseen liittyviä lakiesityksiä, joiden perustuslainmukaisuutta oikeusministeriö epäilee.

Hyvinvointivaltion kasvuvaiheessa epäiltiin, että se voisi vaikuttaa haitallisesti talouselämään. Nyt on kuitenkin havaittu, että suomalaisen hyvinvointivaltion taloudellinen kilpailukyky voi olla parhaimpia koko maailmassa ja se saa tunnustusta myös niissä valtioissa, joille pohjoismainen hyvinvointivaltioajattelu on vierasta.

Koulutus on joutunut leikkauspöydälle niin koko valtakunnassa kuin vuoden 2016 budjettiehdotuksessa. Tätä ei oikeastaan voi ymmärtää, koska opetusta ja sivistystä on kautta aikojen pidetty pontimena kansakunnan kehitykselle ja opetusmenetelmät ovat päässeet vientituotteeksikin. Olisiko asukkailtaan vähälukuisessa Suomessakin julkinen hallinto kiertynyt niin monimutkaiseksi, että poliittis-hallinnollisessa koneistossa tehdään keskenään eri suuntaan vetäviä päätöksiä?

Tutkija Pentti Rönkkö (1994) on varsin seikkaperäisesti analysoinut tilannetta, missä ansiotulojen supistuminen, asuntovelat, lukuisat etuuksiin kohdistuvat säästöt, tulojen uudelleenjaon haitat sekä monien ilmaispalvelujen muuttaminen maksullisiksi uhkaavat ihmisten toimeentuloa, joka on hyvinvoinnin perusedellytys. Vaarana on väestön jakaantuminen hyvin ja huonosti toimeentuleviin.

Rönkön arvio sopii myös vuodesta 2008 jatkuvasti vaikeutuneeseen taloudelliseen tilanteeseen. Suomi on ainoa maa EU:ssa, jonka BKT ei vuoden 2015 toisella neljänneksellä kasvanut. Vuonna 2007 valtiovelkamme oli 56 miljardin euron tienoilla.

Valtiovarainministeriön budjettiesityksen mukaan vuonna 2016 Suomen valtiovelka kasvaa 106 miljardiin euroon.

Rönkkö huomautti siitäkin, että hyvinvointivaltion kustannuksia on vaikea vähentää pienentämällä palkkamenoja, koska esimerkiksi sotessa sekä kasvatuksen ja kulttuurin aloilla palkat ovat jo matalat henkilöstön koulutukseen ja työn vaativuuteen verraten. Silloin kustannuksia joudutaan alentamaan heikentämällä, huonontamalla tai ainakin muuntamalla julkisia palveluja, joskin tätä menettelyä yritetään verhoilla antamalla toimenpiteille myönteisiä nimikkeitä. Kun valtion ja kuntien voimavarat ovat rajalliset, jossain vaiheessa joudutaan myöntämään, että varojen niukkuus ja muiden toimialojen tarpeet eivät salli hyvinvointipolitiikan välitöntä laajentamista.

Tulojen ja menojen välinen kuilu tukitaan vuodesta toiseen velkarahalla siinä toivossa, että tulot taas joskus kasvavat menojen mukaisiksi. Pidämme yllä sellaista hyvinvointivaltiota, johon meillä ei oikeastaan olisi varaa. Taloustilanteemme on nyt vaikeampi kuin 1990-luvun laman aikana, sanoo professori Vesa Puttonen ja IS otsikoi (15.8.2015): Suomi Euroopan surkein.

Miten tästä syöveristä selvitään? Tutkimusjohtaja Pasi-Heikki Rannisto vastaa esittämäänsä kysymykseen ”Mitä hyvinvointivaltion jälkeen?”. (Kymmenen näkemystä 2013.) Hän tuo aikaisemmin esitettyyn arvokeskusteluun uudenlaisen näkökulman: tasa-arvon ja vapauden välisen haasteen. Vapautta korostettaessa keskeistä on erilaisuuden tunnustaminen ja jopa siihen kannustaminen. Valtion roolin tulisi pysyä mahdollisimman pienenä ja yksilön roolin suurena.

Digitaalisuus ja kansainvälisyys muuttavat ihmisten orientaatioita jatkuvasti, mutta myös mahdollistavat aivan uudenlaisen palvelutoiminnan. Ihmiset pystyvät vaikuttamaan omaan ja yhteisöjensä hyvinvointiin ajasta ja paikasta riippumatta.

Tätä ei toistaiseksi ole osattu tai haluttu juurikaan käyttää hyväksi julkisten palvelujen tuottamisessa. Uudenlaiset palvelukonseptit ja asiakkaiden kohtaaminen netin välityksellä ovat vielä lapsenkengissä. Digitaalisten välineiden kanssa koko elämänsä eläneet tulevat parhaillaan työelämään ja kyseenalaistavat suuressa määrin vallitsevat johtamisen ja työnteon tavat. Näiden kohorttien tulisikin kehitellä uudenlainen palveluyhteiskunta.

Meillä eläkeläisillä sen sijaan on täysi työ jo hallita tietokonetta edes jollain tavoin sekä virittää kuulokoje aina käyttötilan mukaiseksi.

OSA II:

SUOMI KUNTAVALTIONA

Kunnallistuva Suomi

Sana kunta esiintyy osana uskomattoman monissa sanoissa ja käsitteissä, esimerkkeinä eduskunta, ihmiskunta, henkilökunta, kirkkokunta, kuntainliitto, kuntayhtymä, lautakunta, luomakunta, maakunta, osakunta, perikunta, seurakunta ja valtakunta. Tässä julkaisussa kunnalla tarkoitetaan ainoastaan alueellista itsehallintoyksikköä, jonka rakennetta ja toimintaa säätelee KuntaL 410/2015.

Ari Manninen (2010, 432) kirjoittaa kunnallistuvasta Suomesta. Kunnat ovat tuottaneet valtaosan julkisen sektorin palveluista. Ne ovat ensin tukeneet taloudellisesti tai tuottaneet palveluja ilman velvoitetta. Kun yhä useammat kunnat alkoivat seurata esimerkkiä, palveluista tuli vakiintunut ja yleisesti omaksuttu osa kuntien toimintaa. Tai osa palveluista on lakisääteisiä, jotka kunnat ovat organisaatiorakenteensa vuoksi kyenneet suorittamaan yhtäläisinä koko maassa.

Toisen maailmansodan jälkeen kuntien kansallisesti tärkeänä tehtävänä on ollut tuottaa palveluja. Valtion ja kuntien tehtävien jako vaikuttaa periaatteessa selkeältä, mutta vain toimintalinjojen ja politiikan laatimisen osalta. Rajanvetoa yritettiin vielä 1960-luvulla yleisten ja paikallisten käsitteiden avulla. Alun perin linjaus oli selkeä, jos se perustui kriteeriin, tarjottiinko palvelut

vain oman kunnan asukkaille tai kaikille tarvitseville. Todellisuudessa ero tällä perusteella alkoi hämärtyä, sillä kunnat joutuvat toimimaan yhteistyössä.

1930-luvulta lähtien kunnat ovat halunneet yhteisvoimin rakentaa infrastruktuuria. Vapaaehtoisuuden pohjalta ei kuitenkaan kaikkia kuntia saatu mukaan, joten ajatus pakollisesta kuntainliitosta toteutui ensin 1948 tuberkuloosilaissa ja vuonna 1956 sairaalalaissa keskussairaaloiden osalta.

Toisen maailmansodan jälkeen sosiaalisektorilla aloitetuissa uudistusten toimeenpanoissa valtio vastasi pääsääntöisesti uusista taloudellisista rasituksista, mutta uudistusten toimeenpano lisäsi kuntien sosiaalitoimen työtä. Terveydenhuollossa valtio pyrki jo jatkosodan aikana laaditun ratkaisun perusteella luomaan sekajärjestelmän.

Myös koulutoimessa näkyi valtion voimavarojen kohdentaminen tärkeysjärjestyksen mukaisesti. Valtio joutui panostamaan sotakorvauksien vuoksi keskusammattikoulujen perustamiseen. Valtion tiukka lupapolitiikka jätti kansakoulujärjestelmään kuuluvan keskikoulun syrjäseutujen marginaaliseksi ilmiöksi.

1950-luvulla kuntien vastuu kasvoi ja velvoitteet ulottuivat yhä uusiin asioihin. Vasta 1960-luvun alussa kuntien toimialaa pohtinut komitea arvioi kuntien rajanvetoa yksityisen sektorin ja valtion suuntiin. Kunnan ja valtion välistä rajanvetoa pidettiin huomattavasti tärkeämpänä kuin vastaavaa linjausta kunnan ja yksityisen sektorin välillä. Yhtäläisten palvelujen tuottaminen kaikkialla maassa edellytti suunnitelmien laatimista keskeisimpien palvelujen tuottamiseksi sekä paikallisten ja valtakunnallisten suunnitelmien koordinointia, minkä seurauksena valtion ohjaus ja valvonta kiristyivät tuntuvasti. Tämä johti kaavamaiseen hallintoon, kun paikallisia erityispiirteitä ja erityistarpeita ei otettu huomioon.

Ennen vuotta 1977 voimassa olleeseen lainsäädäntöön sisältyi säännöksiä, jotka mahdollistivat eräiden yleisestä kuntajärjestelmästä poikkeavien kuntaa pienempien erityiskuntien perustamisen ja toiminnan: taajaväkisen yhdyskunnan, manttaalikunnan sekä kunnallispiirin. Kuntaliiton toimitusjohtaja Risto Parjanne pitää mahdollisena, että vain yhdellä kuntamallilla ei selvitä tulevaisuudessa (Ylönen 2013). Tarvitsemme kansainvälisesti mer-

kittävän metropolialueen, vahvoja suurkaupunkialueita, erikoistuneita kaupunkikeskuksia sekä erityisiin vahvuuksiinsa tukeutuvia maaseutukeskuksia ja -alueita. Eheä yhdyskuntarakenne ja kestävä kehitys puoltavat suurten kaupunkien vaikutusalueiden muotoutumista aikaa myöten myös hallinnollisiksi kokonaisuuksiksi.

Emeritusprofessori Aimo Ryynänen selvittää kunnan erilaiset roolit yhteiskunnassa (Kunta 2011, 175–224). Kunta on viranomainen, palvelujen tuottaja ja kansanvallan toteuttaja. Kunnan asema paikallisen kehityksen ohjaajana ja hyvinvointipalvelujen turvaajana on 1990-luvulta alkaen entisestään korostunut. Ryynänen havaitsee, että valtionsisäistä toimintalogiikkaa Suomessa leimaa vahvasti julkisen vallan toteuttama hyvinvointipalvelulogiikka. Eurooppalaista toimintalogiikkaa taas leimaa taloudellinen ajattelu ja kilpailu.

Uuden kuntalain 1.2 §:n mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla. Kestävällä kehityksellä on ekologinen, sosiaalinen ja taloudellinen ulottuvuus.

Otetaan esimerkki: Valtuusto oli päättänyt, että eräs kaupungin aukioista varustetaan maan alle asetettavalla lämmitysputkistolla niin, että aukio pysyy sulana talvellakin. Valituksessa kuitenkin katsottiin, että päätös oli kunnan toiminta-ajatukseksi säädetyn kestävän kehityksen vastainen. Kunta päättää sille kuuluvan itsehallinnon nojalla, miten kestävää kehitystä yksittäistapauksessa edistetään. Valtuusto oli pitänyt hanketta kestävää kehitystä edistävänä eikä siten ollut ylittänyt toimivaltansa rajoja. (KHO 30.1.2002, T 199.)

Nykyisin eläkkeellä oleva Pekka Alanen on tehnyt 42 vuotta töitä kunta-asioiden parissa, ja hänen mielestään kuntakäsitys on epäselvä. Nyt pitäisi miettiä, mitkä ovat kunnan tehtävät ja rooli tulevaisuudessa, miten kunta ihmistä lähimpänä olevana hallintotasona toimii ja miten tehtävät rahoitetaan. Alanen näkee, että kunta-asioita pitäisi pohtia koko poliittisen kentän yhteisvoimin, parlamentaarisena työnä.

Kunta

Harjula ja Prättälä (2015, 19–38) kertovat keskitetysti kuntien historian. Varhaiskeskiajalla kauppapaikoista muodostui aluksi asutuskeskuksia ja myöhemmin kaupunkeja. Keskiajalla kaupankäynnin ja markkinoiden keskittyminen kaupunkeihin vaati näiden hallinnon tehostamista. Maaseudulla yleisiä paikallisia asioita hoidettiin kirkollisten asioiden yhteydessä, ja myös maalaiskuntien aluejako oli pitkään sidoksissa seurakuntien jaotukseen. Sen sijaan kaupungeissa maallinen ja kirkollinen hallinto kuten myös aluejako eriytyvät varhain. 1800-luvun puolivälin jälkeen paikallista itsehallintoa ryhdyttiin kehittämään määrätietoisesti.

Vuonna 1865 säädettiin maalaiskuntia koskeva kunnallisasetus (MKunA 1865). Kunta sai oman, kirkollisesta hallinnosta erillisen hallinto-organisaation. Kaupungeissa uudistus toteutettiin vuonna 1873 kaupunkien kunnallishallituksesta annetulla asetuksella. Näillä asetuksilla luotiin nykyisen kuntajärjestelmän perusta. Vuonna 1917 suoritettiin kunnallislainsäädännön kokonaisuudistus, ja tavoitteena oli kunnallishallinnon kansanvaltaistaminen. Uudistusten keskeinen tavoite oli kunnallishallinnon kansanvaltaistaminen.

Suomen hallitusmuotoon (HM) vuodelta 1919 otettiin kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa koskeva säännös.

Vuonna 1948 säädetty kunnallislaki (642/1948) yhtenäisti lainsäädäntöä sekä kavensi kaupunkien ja maalaiskuntien välisiä hallinnollisia eroja. Vuoden 1976 kunnallislain valmistelu aloitettiin 1968, jolloin asetettiin kunnallishallintokomitea. Tämä mietintö valmistui vuonna 1973 (KM 1973/60). Kunnallislaki 953/1976 oli yhtenäistävä, sillä samat säännökset koskivat sekä kaupunkeja että maalaiskuntia. Yhtenäistämistavoitteen taustalla voidaan nähdä yhteys hyvinvointivaltion rakentamiseen.

Poistamalla kuntamuotojen erot ja yhtenäistämällä kuntien hallintoa koskevat perussäännökset voitiin turvata mm. koulu-, terveys- ja sosiaalipalvelujen yhtäläinen täytäntöönpano maan eri osissa sekä rakentaa selkeä pohja eri hallinnonalojen erityislainsäädännölle. Lain keskeisiä tavoitteita olivat lisäksi kuntien itsehallinnon ja kunnallisen kansanvallan vahvistaminen sekä suunnitelmallisuuden lisääminen. Kuntainliitot muuttuivat kuntayhtymiksi vuoden 1993 alusta (L 979/1992).

Organisaatiot ja toimintatavat julkishallinnossa muuttuivat 1980-luvun jälkipuoliskolta alkaen. Kunnat ja niiden edunvalvontaelimet tukivat vahvasti muutosta, koska kuntien kannalta kysymyksessä oli itsehallinnon vahvistaminen. Suuria kunnallishallinnon modernisoimista tukevia uudistushankkeita olivat normien purku, vapaakuntakokeilu ja valtionosuusuudistus. Vuoden 1995 kuntalain 365/1995 keskeinen tavoite oli tuoda uudistusten periaatteet kuntalakiin erityisesti sääntelyä väljentämällä.

Vuoden 1995 kuntalailla haluttiin avata kunnille mahdollisuuksia erilaisiin ratkaisuihin. Kunnan asema paikallisena kehityksen ohjaajana ja hyvinvointipalvelujen turvaajana korostui. Lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden lisääntyminen sekä valtionosuuksien jatkuvat leikkaukset ovat yhdessä verotulojen heikentyvän kasvun, työttömyyden ja muiden taloudellisten vaikeuksien kanssa johtaneet kuntien alijäämien ja velkamäärän kasvuun.

Kunnallislainsäädännön pitkäaikainen ongelma on ollut kunnallislain syrjäyttävien ja siitä periaatteiltaan poikkeavien erityislakien suuri määrä. Vuoden 1995 kuntalaki on pyrkinyt olemaan kuntia koskeva peruslaki. Erityislaeissa ei pitäisi säätää sellaisista asioista, jotka järjestyvät kuntalain mukaisesti. Kuntien ja valtion

taloudellisten suhteiden hallintaa selkeytettiin peruspalveluohjelmalla, joka menettelyn vakiinnuttua vahvistettiin lainsäädännöllä (L 1375/2007). Kuntien oman talouden hoitamisvelvoitetta tiukennettiin talousarvion tasapainottamisvelvoitteilla (L 578/2006). Kuntien toimintatapoja koskevat muutokset koskivat kuntakonsernia, pormestaria ja kunnallisia liikelaitoksia (L 578/2006 ja L 519/2007).

Uuden kuntalain valmistelutavasta syntyi kiistaa hallituksen ja opposition välillä. Suomen Kuntaliiton hallitus esitti vuonna 2010 alue- ja kuntaministeri Mari Kiviniemelle parlamentaarisen komitean asettamista ennen kevään 2011 eduskuntavaaleja selvittämään kunnallishallinnon rakenteiden ja kuntalain uudistamista (Harjula & Prättälä 2015, 27). Kiviniemen siirryttyä pääministeriksi hänen seuraajansa alue- ja kuntaministeri Tapani Tölli asetti 2010 virkamiestyöryhmän. Työryhmä totesi helmikuussa 2011 luovuttamassaan raportissa, että asetettavan komitean tulee rakentaa uuden kuntalain valmistelun pohjaksi selkeä strateginen näkemys, miten kunnallishallintoa ja sen eri tehtäväalueita kokonaisuutena kehitetään: on linjattava, millaisiin kunta- ja palvelurakenteisiin lakia valmistellaan. Selvityksessä tarkasteltiin kunnallishallinnon kehittämisen eri vaihtoehtoja, mm. yhden ja kahden tason kunnallishallintoa.

Työryhmän työtä jatkamaan asetettiin Kunnan talous -työryhmä. Sen työn pohjalta ehdittiin muuttaa KuntaL 1995:tä kahdesti (L 325/2012 voimaantulosäännös ja L 636/2013).

Harjula ja Prättälä toteavat neutraalisti, että kevään 2011 eduskuntavaalien lähestyessä valtioneuvostossa ei enää päästy yksimielisyyteen kuntalakikomitean asettamisesta. Tässä yhteydessä voi ihmetellä, miksi parlamentaarisia komiteoita ei enää käytetä, vaan turvaudutaan anonyymeihin työryhmiin, joiden puheenjohtajasta, jäsenistä ja sihteeristä puhumattakaan ei anneta tietoja julkisuuteen.

Olen toiminut kahdessa parlamentaarisessa komiteassa puheenjohtajana ja yhdessä pääsihteerinä. Komiteassa käydyt keskustelut paljastivat poliittiset mielipide-erot sekä mahdolliset etenemistavat. Komiteassa kuullut asiantuntijat osoittivat ne reunaehdot, jotka täyttämällä eduskunta voisi hyväksyä lakiesityksen tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Olen vakuuttunut sii-

tä, että yleisesti ottaen parlamentaarisen komitean avulla olisi kunta- ja sote-uudistuksessa päästy nopeammin selkeään lopputulokseen.

Kuntauudistuksen tavoitteet ja valmistelutapa poikkesivat siitä, mihin ennen vaaleja oli valmistauduttu. Parlamentaarista komiteaa ei asetettu, vaan hallitusohjelmassa todettiin, että ”hallitus toteuttaa kuntauudistuksen”.

Hallitusohjelmassa uuden kuntalain valmistelu oli osa kokonaisuutta, johon kuuluivat kuntarakenteen uudistaminen ja sitä ohjaava rakennelaki, soten järjestämislaki sekä valtionosuuslaki. Kuntalaki jäi odottamaan kuntarakennetta koskevan lainsäädännön ja sen pohjalta tehtyjen ratkaisujen etenemistä. Vasta heinäkuussa 2012 valtiovarainministeriö asetti kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelua varten parlamentaarisen seurantaryhmän, työvaliokunnan ja valmistelujaostot. Seurantaryhmällä ei ollut komiteaa vastaavaa asemaa, koska kuntalain kokonaisuudistuksen ohjaamisesta vastasi hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (Halke) – sama toimielin, joka ohjasi minua valmistellessani selvitysmiehenä vuonna 1992 raporttia ”Maakuntaitsehallinnosta maakuntayhtymiin” (KM 1992:34).

Hallitusohjelmassa mainitut kuntalain uudistamisen kohteet olivat sellaisia, jotka kuntarakenteen uudistamisesta riippumatta vaativat uudelleen arviointia. Näin ollen kuntalain ja kuntarakenteen kytkentä ei estänyt sitä, että kuntalain valmistelu saattoi edetä kuntarakenneuudistuksen takkuilusta huolimatta.

Sen jälkeen kun soten järjestäminen irrotettiin kuntalaista, valmistelussa pyrittiin edelleen siihen, että soten hallinnollinen organisointi voisi tapahtua kuntalain säännöksiin tukeutuen. Siksi mm. vastuukuntasäännösten valmisteluun käytettiin runsaasti aikaa.

Soten järjestämisen periaatteista sovittiin laajalla parlamentaarisella pohjalla keväällä 2014. Kuntalakia annettaessa soten järjestämislaki oli edelleen valmisteltavana, joten kuntalain ja järjestämislain yhteensovittaminen jäi ennen kuntalain antamista tekemättä. Hallituksen esitys eduskunnalle järjestämislaiksi (HE 324/2014 vp) annettiin eduskunnalle, mutta perustuslakivaliokunta antoi siitä ensin varsin kriittisen lausunnon (PeVL 67/2014 vp) sekä toisen, lähes yhtä kriittisen lausunnon (PeVL 75/2014

vp). Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnassa tapahtuneen jatkovalmistelun jälkeen laki jäi hyväksymättä ennen eduskuntavaaleja huhtikuussa 2015.

Kuntalain ohella valmisteltiin myös kunnallisvaalien ajankohtaa, kunnallista puoluerahoitusta, kansalaisten osallistumista, kuten nettiäänestystä jne. Kuntalakia koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta pyydettiin kesällä 2014 lausunto kunnilta, Suomen Kuntaliitolta ym. Lausunnoissa kuntalain kokonaisuudistusta pidettiin yleisesti tarpeellisena sekä sen tavoitteita tärkeinä ja kannatettavina. Kannan määrittelyä pidettiin ongelmallisena, koska sote-, kuntarakenne-, valtionosuus- ja metropolihallintouudistukset olivat vielä osin jäsentymättömiä eikä niiden lopullisia vaikutuksia kuntien hallintoon, palveluihin ja talouteen voitu kaikilta osin hahmottaa.

Tällainen tilanne oli vielä kuntalakiesitystä annettaessa ja eduskunnan käsitellessä esitystä. Kuntalain käsittely eduskunnassa sattui aikaan, jolloin eduskunnassa oli lukuisia kiistanalaisia kunnallishallintoa koskevia hallituksen esityksiä. Kuntalakiesitys eteni kuitenkin ilman suuria vaikeuksia. Hallintovaliokunta (HaVM 55/2014) ehdotti eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavan lausuman: ”Eduskunta edellyttää, että jatkossa suuria ja kauaskantoisia kuntiin kohdistuvia uudistushankkeita valmistellaan aidossa yhteistyössä parlamentaarisesti.”

Kuntarakenneuudistus ei toteutunut. Maassamme on edelleen huomattava määrä pieniä tai pienehköjä kuntia, joilla ei ole riittävää kykyä vastata itse alueensa kestävästä kehityksestä eikä kuntalaisten hyvinvointipalveluista. Kuntien vastuulla olevat palvelut siirtyvät nykyistäkin laajemmalti kuntien yhteistoiminnan piiriin. Soten järjestämisen mallilla on merkittävä vaikutus kuntien ja koko suomalaisen hallinnon järjestämiseen – perustuuko järjestäminen kuntien yhteistoimintaan vai edetäänkö kohti ylemmän tason itsehallintoa?

Miksi tässä Polemia-julkaisussa esitellään melko laajasti uutta kunnallislakia? Ensinnäkin siihen on koottu arvaamattoman paljon kunnallishallintoa koskevaa sääntelyä, joka on otettava huomioon kunta- ja sote-uudistuksessa. Toiseksi siitä ilmenee, miten viranomais- ja poliitikkovoimin pusketaan läpi hankalakin uudistus. Tuonnempana kuvauksessa kunta- ja sote-uudis-

tuksesta otetaan mukaan muutkin yhteiskunnassa vaikuttavat voimat.

Professori Arto Haveri (2012, 275–285) kysyy, onko kuntahallinnolla legitimiteettiä, vieläkö kuntiin luotetaan. Hänen mielestään kunnat ovat todennäköisesti vaikuttaneet suuresti siihen, että Suomesta on kehittynyt monella hyvinvoinnin, koulutuksen ja kilpailukyvyn mittareilla tarkasteltuna yksi maailman menestyneimmistä yhteiskunnista, josta haetaan kansainvälisestikin oppia. Eräs keskeinen eri ranking-listauksissa esille nouseva tekijä on luottamus yhteiskunnan instituutioiden toimintaan. Se mahdollistaa elinkeinoelämälle, järjestöille ja kansalaisille luotettavan ja vakaan palan toimintaympäristöä, jossa voi suunnitella ja toteuttaa omia projektejaan.

Haveri tarkastelee sitä, mistä legitimiteetti koostuu, mikä on kunnallishallinnon legitimaation tilanne ja mitä uhkia siihen liittyy eli onko kunnallishallinnon hyväksyttävyys ja uskottavuus kansalaisten silmissä heikentymässä. Legitimiteettiä voidaan tarkastella yhtäältä panos- ja toisaalta tuotoskysymyksenä. Kuva kuntahallinnon hyväksyttävyydestä on kaksijakoinen sikäli, että panospuolen legitimiteetissä näkyy suuria ongelmia sekä negatiivinen trendi samaan aikaan, kun kansalaiset antavat voimakkaan tukensa kuntien palvelutehtävälle. Myös yleiskuva kuntien merkityksestä on positiivinen.

Aimo Ryynänen on kirjoittanut kuluvalla vuosituhannella monin tavoin ja persoonallisesti kunnallishallinnosta. Risto Harisalon juhlakirjassa hän pohtii vapautta, mikä on kansalaisten itsehallintoon perustuvan kunnallisen itsehallinnon toimivuuden keskeinen edellytys (Vapaat kunnat 2013, 40–47). Vuosina 1988–1996 toteutettu vapaakuntakokeilu muodosti erikoisen vaiheen maamme kunnallishallinnon historiassa.

Vapaakuntakokeilulla on tänä päivänäkin merkitystä, esimerkkinä valtion ja kuntien rakentava yhteistyö. Monista ehdotuksista huolimatta kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen aseman vahvempaa sääntelyä ei ole kyetty toteuttamaan. Uuden kuntalain sisältöön on vapaakuntakokeilulla, eurooppalaisten vaikutteiden ohella, ollut varsin vahva vaikutus.

Muutospaineita on monenlaisia (Timo Kietäväinen 2001). Globalisaatio ja Euroopan integraation syveneminen, väestöm-

me ikääntyminen, sosiaalinen ja alueellinen eriarvoistuminen, tietoyhteiskunnan alkamassa oleva toteutuminen ovat esimerkkejä muutoksista, jotka muuttavat meidän kaikkien ja myös maamme kuntien toimintaedellytyksiä. Myös demokratian uudistumispaineet ja kansalaisten aivan uudet vaikutuskanavat merkitsevät huomattavia muutoksia.

Kuntien aseman kehitystä tarkasteltaessa on perustettava arvio siihen, miten arvioimme kunnallisten palvelujen merkityksen kehittyvän. Haluammeko pitää kiinni universaaliperiaatteesta? Tätä kysymystä voidaan pitää monessa vedenjakajana. Tulevaisuuden toisena ääripäänä voidaan pitää vain heikompiosaisille tai syrjäseutujen asukkaille palveluja tarjoavaa kuntamallia, jossa kunnallisten palvelujen laadun ja saatavuuden on annettu jatkuvasti heiketä. Tällöin valtaosa työssäkäyvistä ja ylipäätään paremmin toimeen tulevista on siirtynyt käyttämään yksityisiä palveluja.

Toinen vaihtoehto on eteneminen nykyjärjestelmän pohjalta. Kunnallisten palvelujen laatu ja saatavuus on turvattu. Yksityinen sektori on kuntien palvelutuotannon yhteistyökumppani, joka täydentää merkittävästi kunnallista palvelutuotantoa. Kuntien tulevaisuuteen vaikuttaa merkittävästi kunnallisen itsehallinnon suhde kuntien toiminnan ohjaukseen. Maamme tehokkaasti ja tuloksekkaasti toimivan kuntien palvelutuotannon perusta on kunnallinen itsehallinto ja sen perusteella annettu suuri liikkumavapaus sen suhteen, kuinka kunnat palvelutuotantonsa ja hallintonsa järjestävät.

Kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia on vahvistettava pitäen kuitenkin edustuksellista demokratiaa kunnallisen itsehallinnon perustana. Se ei kuitenkaan riitä turvaamaan itsehallinnon toimivuutta. Rinnalle tarvitaan uusia kansalaisen vaikutusmahdollisuuksia.

Kunnallinen itsehallinto

Kunnallisen itsehallinnon doktriini

Perustuslakia kirjoitettaessa voidaan vaatia, että julkisen vallan käyttöä sekä julkisen vallan ja yksilön välisiä suhteita koskevat valtiolliset perusratkaisut ilmenevät kattavasti perustuslaista. Kaikki julkisen vallan käyttö on voitava viime kädessä johtaa perustuslaista, vaikka perustuslaissa ei voidakaan säännellä julkisen vallan käytön järjestämistä koko laajuudessaan (HE 1/1998 vp, 6). Edellä siteerattu koskee myös kuntia ja kuntayhtymiä, jotka käyttävät julkista valtaa.

Kunnallisoikeudesta kirjoittavien ohella myös valtiosäännön tutkijat maassamme ovat perehtyneet kunnalliseen itsehallintoon, joka on monin tavoin keskeinen kunnallishallinnossa ja valtionhallinnossakin. Antero Jyränki ja Jaakko Husa (2012, 211) katsovat, että kunnallinen itsehallinto nojautuu suoraan perustuslakiin. Kyseessä on PeL 121.l §: ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.” Kunnat ilmentävät julkisen vallan organisaation hajauttamista, ja kunta on perustuslain suojaama paikallisen itsehallinnon muoto. Itsehallinnon käsite on avoin tulkinnalle, sisältyyhän perustuslakiin termi ”itsehallinto” määrittämään Ahvenanmaan maakunnan erityisasemaa (120 §) sekä yliopistojen asemaa (123 §).

Perustuslaki antaa suojaa kunnallisen itsehallinnon perusidealle lailla puuttumista vastaan. Se estää kajoamasta tavallisella lailla itsehallinnon keskeisiin piirteisiin sellaisella tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (PeVL 37/2006 vp). Tällaisia itsehallinnolle ominaisia piirteitä ovat Jyrängin ja Husan mukaan kuntien valtiosta riippumaton päätösvalta, kunnallinen demokratia, kuntien oma tehtäväpiiri ja taloudellinen itsenäisyys.

He toteavat myös, että oikeastaan vain kunnallinen demokratia voidaan suoraan johtaa PeL 121 §:n sanamuodosta. Itsehallinnon kolme muuta keskeistä piirrettä ovat kiteytyneet lähinnä perustuslakivaliokunnan käytännössä ja oikeuskirjallisuudessa. Kuntien tehtäviä ja oikeusasemaa on toisaalta voitu tavallisella lainsäädännöllä muokata kulloisenkin yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden mukaan. Kaikki edellä mainituista kunnallisen itsehallinnon peruskriteereistä ovat käytännössä osoittautuneet suhteellisen joustaviksi, vaikka jokaisella onkin kova ydin.

HM 51.2 §:n perussäännös itsehallinnosta on aivan yleinen: ”Kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään.” Se lausuu ainoastaan kunnallisen itsehallinnon periaatteen, mutta jättää sen laadun ja laajuuden – myös mitä valtion ja kunnan välisiin suhteisiin tulee – erityisestä laista riippuvaksi (Erich 1925, 348–357).

Kunnallinen yhdyskunta hoitaa asioitaan itsenäisesti harkiten, mitä paikalliset edut vaativat. Kunnan käyttämä valta on kauttaaltaan johdannaista. Valtiovalta on sen kunnallisten yhdyskuntain käytettäväksi luovuttanut. Kunnalliselle itsehallinnolle on ominaista, että se ei jää vaille valtion toimielinten puolelta harjoitettavaa valvontaa. Tämä johtuu kunnan alistetusta asemasta valtioon nähden. (Ks. myös Hermann & Kaila 1965, 86–89 ja Hakkila 1939, 240–244.)

Kunnat eivät ennen toista maailmansotaa hoitaneet niin laajoja ja monimuotoisia tehtäviä kuin nykyisin. Kunnalliseen itsehallintoonkaan ei kiinnitetty mainittavaa huomiota. Vähitellen kunnallinen itsehallinto alkoi kiinnostaa tutkijoita, jotka myös pureutuivat aiheeseen entistä monipuolisemmin. Kunnallisoikeudellisen tutkimuksen perustajana ei yleisesti pidetä Robert Hermansonia, huolimatta hänen asemastaan nykyisen kuntajär-

jestelmämme ensimmäisenä tutkijana, vaan K.J. Ståhlbergia, joka kirjoitti kommentaarin maalaiskuntain hallinnosta sekä valmisteli kunnallislainsäädännön kokoamisen. Ståhlbergille itsehallinto on kuntien tai muiden toimialallaan itsenäisten yhdyskuntien valtion valvonnan alaisena toimitettavaksi annettua hallintoa (Ståhlberg 1928, 248–313).

Kunnan asemaan liittyvä teoreettinen tutkimus Suomessa otti 1920-luvulla lähtökohdikseen ulkomaisen, lähinnä Saksan oikeustieteessä ongelmallisiksi ja erimielisyyksien kohteiksi tulleet kunnan asemaan liittyvät käsitteet tehden ne Suomessakin ongelmallisiksi (Holopainen 1969, 262–274). Holopainen selvittelee kuntaa ja kunnallista itsehallintoa koskevia käsityksiä Karl Willgrenin, Urho Kekkosen, Olavi Rytkölän, Reino Kuuskosken ja Olli Ikkalan tuotannossa. Itsehallinnon osalta on päädytty samaan lopputulokseen ja samantapaisiin määritelmiin kuin Hermanson ja Ståhlberg.

Uuden suunnan tutkimukselle osoitti Toivo Holopainen väitöskirjassaan ”Kunnan asema valtiossa” (1969). Holopainen ei ota lähtökohdaksi sen enempää valtion, kunnan kuin itsehallinnonkaan käsitteitä, vaan tehtävänä on ilman ennakkoasennoitumista selvittää voimassa olevan oikeusjärjestyksen mukaan, millainen on kunnan asema valtiossa. Samoihin aikoihin myös yksityisoikeudellinen tutkimus irtaantui käsitelainopista. Kunnan asemaa koskevilla HM:n säännöksillä ei ole ollut lainsäädäntötyössä välitöntä merkitystä. Kunnan aseman perustuslainmukaisuus on vain harvoin tullut esille käytännössä. Perustuslakivaliokunnassa kunnan asemaan liittyviä lainsäädäntökysymyksiä ei ole ollut käsiteltävinä.

Hallitusmuotoa säädettäessä voimassa olleen kunnallisen itsehallinnon voi sanoa käsittäneen seuraavat pääperiaatteet: l) hallinnon paikallisportaan, kunnan, hallinto on organisatorisesti ja taloudellisesti erillään valtion hallinnosta; 2) kunnan organisaatio on muodostettu alhaaltapäin kunnan sisältöosasta käsin; 3) kunnan organisaatio suorittaa sekä kunnan päätösvaltaa käyttävien orgaanien kunnalle ottamat tehtävät että myös valtion orgaanien sille määräämät tehtävät; 4) kunnan päättävällä orgaanilla on yleinen toimivalta päättää yhteisten tehtävien suorittamisesta kunnan nimissä; 5) kunnalla on oikeus verottaa jäseniään.

Näihin periaatteisiin, jotka ovat kuuluneet kunnalliseen itsehallintoon nykyisen kuntajärjestelmän voimaantulosta lähtien ja jotka siihen edelleenkin kuuluvat, voidaan sanoa sisältyvän kuntien hallinnossa toteutettavan kansalaisten itsehallinnon olennaisin, välttämätön osa. Perinteellinen määritelmä kuului Ståhlbergin mukaan ”kunnallinen yhdyskunta on, niin kuin itsehallintoyhdyskunnat yleensä, julkinen yhdyskunta, jolle valtio on jättänyt osan julkista hallintoa itsenäisesti toimitettavaksi valtion säätämän lain rajoissa ja valtiovallan alaisena”. Holopaisen esittämä periaate on laajempi kuin perinteellinen käsitemääritelmä, johon kuuluu vain kuntien itsenäisesti toimittama hallinto. Toisaalta ne käsittävät vähemmän välttämättömiä tunnusmerkkejä kuin perinteinen määritelmä, koska niistä puuttuu valtion valvonta.

Sen seikan, ettei HM 50 ja 51 §:ään ole kunnan asemaa koskevia säännöksiä annettaessa viitattu, ei tarvitse merkitä sitä, että kunnan asemaa olisi katsottu voitavan vapaasti muotoilla tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttäminen merkitsee, että kunnan aseman on tietyiltä osin katsottu olevan perustuslainvoimaisesti suojattu. Säännösten merkitystä arvioitaessa on olennaisinta se, että lainsäädäntökäytännössämme on itsehallinnon pääperiaatteita sivuttu vain poikkeustapauksissa eikä niiden kumoaminen ole milloinkaan tullut esille.

Holopainen (1969, 306) ei epäile ottaa HM 50 ja 51 §:n säännöksiä kunnan aseman määräytymisen lähtökohdaksi. Kunnan aseman perustuslainsuoja ei ulotu sen määräytymisen perusperiaatteita ulommaksi. Kunnan aseman muotoaminen, kansalaisten itsehallinnon toteuttaminen kuntien hallinnossa on mahdollista lailla. HM 51.2 § edellyttää juuri tätä. Näin on myös käytännössä menetelty.

Holopaisen mukaan laki kunnan hallinnon lisätystä valvonnasta 862/1941 muodostaa jyrkän poikkeuksen kunnan toimielinten valvonnassa. Lisätyssä valvonnassa valtioneuvoston määräämä erityinen valvoja pitää jatkuvasti silmällä kuntien viranomaisten toimintaa. Valtuuston taloudelliset päätökset on alistettava valvojalle, joka voi harkintansa mukaan hyväksyä tai jättää hyväksymättä alistetun päätöksen tai vaatia sitä muutettavaksi. Kun säätämisjärjestystä pohdittiin vuonna 1932, päädyttiin yk-

sinkertaiseen säätämisjärjestykseen osaksi muodollisilla perusteilla ja osaksi siitä syystä, että lisätyn valvonnan aikaansaaminen oli tuolloin välttämätöntä. Muodolliselta kannalta on ratkaisevaa se, että valvontaan joutuminen edellyttää kunnan aloitetta, avustuksen anomista ja saamista valtiolta taloudellisista vaikeuksista suoriutumiseksi. Lisätyn valvonnan edellytykset ovat yleisiä, ja jokainen kunta voidaan asettaa valvontaan. Erityisvalvonnasta säätäminen jotakin tai joitakin kuntia varten ei Holopaisen mielestä kävisi tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

HM 51.2 §:ssä puhutaan kansalaisten itsehallinnosta eikä kuntien itsehallinnosta. Se edellyttää nimenomaan valtion hallinnosta erillistä, kansalaisten määräämisvaltaan perustuvaa hallintoa.

Kuntien verotusoikeuden perustuslainsuoja tuli keskustelun kohteeksi tasavallan presidentti Urho Kekkosen esitettyä maalaiskuntien hallinnon satavuotisjuhlassa vuonna 1965 kuntien verorasituksen erilaisuuden ja siitä aiheutuvan kansalaisten eriarvoisuuden takia seuraavan kysymyksen: ”Eikö näin epätasaisesti toteutuvasta kunnallisverojärjestelmästä olisi oikeudenmukaisuuden nimessä luovuttava ja varat kuntien tehtävien täyttämistä varten kannettava tulo- ja omaisuusveron yhteydessä?” (Kekkonen 1967.)

Kunnan asema oikeusjärjestyksen piirissä määräytyy niiltä osin, joissa ei ole kysymys itsehallinnosta, yleistä oikeudellista tapahtumista koskevien oikeussääntöjen mukaan. Holopaisen mielestä kuntaa ei voi asettaa konkurssiin. Jokin aika sitten ABC-News kertoi (Metro 9.10.2014), että Detroit on ajautunut mittaviin velkoihin ja että kesällä 2013 kaupunki hakeutui konkurssiin. Hylätyt talot hallitsivat kaupunkikuvaa. Kolmen makuuhuoneen erillistaloa myytiin uutta iPhone6-puhelinta vastaan.

Kunnallista itsehallintoa koskevasta doktriinista alettiin keskustella sen jälkeen, kun toinen toistaan seuraavat kuntauudistusaallot tekivät sen ajankohtaiseksi. Professorit Mikael Hidén ja Ilkka Saraviita (1994) julkaisivat pitkään käytetyn oppikirjan maamme valtiosääntöoikeuden pääpiirteistä. Käsitteenä itsehallinto on jäänyt rajoiltaan epämääräiseksi. Väljästi voidaan sanoa, että itsehallinnolla on tarkoitettu jollakin yhteisöllä valtion oikeusjärjestyksen osoittamissa rajoissa olevaa oikeutta jatkuvasti hoitaa omien toimielimiensä avulla joitakin asioita.

Professori Paavo Kastari tuo esille (1977, 239) kunnallisen itsehallinnon poliittisuuden. Itsehallinnon ajatus on tärkeä myös sikäli kuin on kysymys poliittisesta järjestelmästä ja sen sääntelemisestä perustuslailla. Kunnat ovat merkittävä tekijä siinä pluralismissa, joka on ominainen poliittiselle järjestelmällemme. Kunnallinen itsehallinto on HM 51 §:ssä sillä tavoin turvattu, että siihen ei sen oman luonteen vastaisesti tai muutoin poikkeuksellisesti saa puuttua muutoin kuin perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Missä kulkee raja tavallisen ja toisaalta perustuslainsäätämisjärjestyksen välillä, ei ole helposti osoitettavissa. Se saattaa myös vaihdella eri aikakausien arvostuksien mukaan. Kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvien asioiden itsenäinen ja vapaa päättämisvalta ei sulje pois valvontaa.

Professori Matti Niemivuo (1997, 388–396) aloittaa hänkin esityksen kunnallisesta itsehallinnosta kertomalla siirtymisestä käsitelainopista analyyttiseen ajatteluun. Suomalaisessa kunnallisoikeudellisessa tutkimuksessa kunnallisen itsehallinnon käsitteellä on ollut hyvin keskeinen sija. Säännönmukaisesti pyrittiin määrittelemään itsehallinnon ja kunnan käsitteet. Yhdistävänä tekijänä eri näkemyksille oli se, että kunnan valta oli johdettu valtiosta.

1960-luvun lopulla ilmestyneissä tutkimuksissa katsottiin kuitenkin, että lähtökohdaksi ei voida ottaa valtion tai kunnan itsehallinnon käsitteitä. Asioita on sen sijaan tarkasteltava suhteessa yksityinen – kunta – valtio. Kunta ja valtio ovat oikeudellisesti samanarvoisia, eikä kumpikaan johda olemassaoloaan toisesta. 1980-luvun alussa itsehallinnon periaatteen katsottiin luovan puitteet kuntia koskevalle lainsäädännölle. Oikeussääntöjä ei voida antaa rikkoen kunnallisen itsehallinnon rajoja. – Sama kysymys on noussut uudestaan esille suuren kuntauudistuksen aikana.

Uudistettaessa kunnallislakia 1990-luvun alussa haettiin kunnallisen itsehallinnon arvopohjaa. Seuraavat arvot olivat esillä uudistamiskeskusteluissa: vapaus valtiosta, demokratia, hyvinvointi, desentralisaatio sekä tehokkuus. Vapaudella valtiosta halutaan korostaa kuntien riippumattomuutta eli niiden oikeutta itse päättää oikeusjärjestyksen rajoissa tehtävistään, hallinnostaan ja taloudestaan. Demokraattisuutta ei ole järkevää mitata

osallistumisen määrällä vaan tuloksilla. Kunnallinen itsehallinto kirjattiin perustuslakiin, vuoden 1919 hallitusmuotoon. Valmisteltaessa ensimmäisiä kunnallissäädöksiä 1800-luvun puolivälissä itsehallintoa korostettiin enemmänkin oikeutena kuntien omien tehtävien hoitamiseen kuin riippumattomuutena valtion keskushallinnosta.

Euroopan integraatioprosessia on seurattava ja arvioitava monilta kannoilta. Kuntien kannalta on tärkeää, miten kunnallinen itsehallinto kehittyy. Muistelen, että minuakin pyydettiin jo ennen Suomen liittymistä Euroopan unioniin erääseen Varsinais-Suomen kuntaan keskustelemaan liittymisen merkityksestä kunnille.

Olli Mäenpää (1997b) tutki asiaa jo varhaisessa vaiheessa ja listasi joitakin sellaisia alueita, joilla EU:n jäsenyys muovaa myös Suomen kuntien asemaa samoin kuin yleisemmin kunnallisen itsehallinnon sisältöä: l) EU-jäsenyys yhtenäistää monilta osin kuntien tehtäviä ja toimintatapoja sekä suoraan että epäsuorasti. 2) Integraation näkökulmasta kunnat muodostavat osan jäsenvaltiota, mikä kiinteyttää kunnan ja valtion välistä suhdetta. 3) Samasta näkökulmasta kunnallistalouskin on osa julkista taloutta, mikä vahvistaa tarvetta koordinoida keskitetysti kuntien ja valtion taloutta. 4) Suomalaisen hyvinvointivaltion kuntamalli poikkeaa monessa olennaisessa suhteessa Keski- ja Etelä-Euroopan kuntien mallista.

Yhdentymisen ongelma on itsehallinnon ristiriitainen asema. Kuntien rooli integraatiossa on samanaikaisesti sekä itsenäinen että alisteinen. Yhdentyminen ja EU:n päätökset eivät muodollisesti rajoita kunnallista itsehallintoa. Kansallisen valtiosäännön määrittelemät itsehallinnon takeet ovat jäsenvaltion sisäisesti ja itsenäisesti päätettävissä, eivätkä yhdentymisen vaikutukset välittömästi heijastu kunnalliseen itsehallintoon. Samalla kuitenkin kunnat ovat osa jäsenvaltiota, ja niiden toimintaa pidetään jäsenvaltion toimintana. Kunnat ovat valtion jäsenyysvelvoitteiden kohteina, mikä rajoittaa niiden itsenäistä toimintaa.

l) Kunnan rooli toisaalta itsehallinnollisena yksikkönä ja toisaalta jäsenvaltioon kuuluvana hallinnollisena toimielimenä synnyttää väistämättä jännitteitä ja suoranaisia ristiriitoja. Ne ovat ratkaistavissa, kunhan ne vain havaitaan.

2) Integraation sisältöä ja suuntaa koskevia päätöksiä tekevät valtioiden edustajat ylikansallisissa toimielimissä. Päätökset pannaan toimeen kansallisella tasolla, hajautetusti. Myös kunnat realisoivat integraatiopäätöksiä. Siinä tarvitaan riittävää yhdenmukaisuutta, mikä voi edellyttää kuntiin kohdistuvaa ohjausta ja valvontaa.

3) Pohjoismainen hyvinvointivaltioon kytkeytyvä malli on uusi tulokas eurooppalaiseen integraatioon, jota on paikallisella tasolla hallinnut tehtäviltään ja taloudelliselta merkitykseltään huomattavasti suppeampi kunta. Nähtäväksi jää, miten pohjoismainen kuntamalli sopeutuu integraation valtavirtaan samoin kuin miten pohjoismainen malli pystyy vaikuttamaan Keski- ja Etelä-Euroopan malliin.

Mäenpää pohtii kuntien asemaa EU-Suomessa erittäin monipuolisesti. Hänen mukaansa kysymys on kansallisen päätöksenteon vaihtoehdoista. Miten kunnallinen itsehallinto on mahdollista ottaa riittävästi huomioon ja sovittaa luontevasti yhteen yhdentymisen tavoitteiden kanssa? Tähän kysymykseen ei voi tyydyttävästi vastata abstraktisella tasolla, koska kunnalliselle itsehallinnolle ei ole yhtenäistä eurooppalaista muottia.

Kuntaliiton johtajistossa ja lähempänä käytännön kunnalliselämää toimiva Timo Kietäväinen totesi Kunnallisalan kehittämissäätiön juhlaseminaarissa 6.2.2001, että kunnallisen itsehallinnon laajuutta ja olemusta ei voida tarkastella ilman EU-ulottuvuutta. EU-lainsäädännön vaikutus kuntiin on erityisen suuri Suomen kaltaisissa maissa, joissa kuntien toimiala on laaja. Esimerkiksi talous- ja rahaliittoon siirtyminen ja muut EU:n talouspoliittiset päätökset vaikuttavat kuntien rahoituspohjaan ja sitä kautta peruspalvelujen järjestämiseen.

HTT Erkki Mennola (Kunta 2011, 21–36) lähtee siitä, että kunnallinen itsehallinto on pohjimmaiselta luonteeltaan nimenomaan oikeudellinen käsite. Kunnallista itsehallintoa pidetään yhtenä eurooppalaisen oikeusvaltion perusominaisuutena. Suomen oikeuteen kunnallisen itsehallinnon käsite omaksuttiin 1800-luvulla Saksasta (kommunale Selbsverwaltung). Oikeus itsehallintoon sitoo yhteen ne erilaiset rakenneosat, joista kunta kokonaisuutena muodostuu. Kunta on poliittinen kokonaisuus, jonka toimintaa määrittää, ohjaa ja sääntelee etenkin pohjoismai-

sessa hyvinvointivaltiossa erittäin suuri joukko lakeja ja muita säännöksiä. Myös talous on monenlaisen oikeudellisen sääntelyn kohteena. Kuntien aseman ja toiminnan oikeudellinen sääntely on viime vuosikymmeninä laajentunut voimakkaasti, koska kunnat on hyvinvointivaltioideologian mukaisesti haluttu sitovasti velvoittaa huolehtimaan tietyistä tehtävistä kaikkialla maassa samalla tavalla.

Paikallisen itsehallinnon asema oli myöhäiskeskiajalla ja aina 1600-luvulle asti hyvinkin vahva, mutta se heikentyi melkoisesti itsevaltiuden vuosisatoina. Oma valtiollinen elämä pääsi Suomessa vähitellen käyntiin 1800-luvun jälkipuoliskolla. Maamme nykyinen kuntalaitos syntyi, kun julkaistiin vuoden 1865 MKunA ja vuoden 1873 KKunA. Kunnallisen itsehallinnon tosiasiallinen asema yhteiskunnassa on muotoutunut paikallisella tasolla vaikuttaneiden ylhäältä määräävän hallitusvallan ja alhaaltapäin syntyvän paikallisen yhteistoiminnan kulloisenkin keskinäisen valta-asetelman ja ajoittain valtataistelunkin seurauksena.

Kunnallisen organisaation kehityshistoria on paljolti kaupunkien itsehallinnon historiaa. Kunnan tehtäväkentän kehityksessä tapahtui suurin mullistus vuosina 1960–1980, jolloin hyvinvointivaltion käytännön toteuttajan rooliin lainsäädännöllä asetetun kunnan tehtäväpiiri ja henkilöstö laajenivat lyhyessä ajassa moninkertaisiksi. Kuntien oma talous sekä kunnan asema ja vaikutus muuhun talouselämään ovat kehittyneet läheisessä yhteydessä sekä kunnallisen organisaation että kuntien tehtävien muuttumisen kanssa.

Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja

Harjula ja Prättälä (2015, 56–89) käyvät huolellisesti läpi itsehallinnon perustuslainsuojan kehityskaaren. Hermanson katsoi, että julkisilla viranomaisilla on tiettyihin tehtäviin rajattu toimivalta valtiovallan käyttämiseen. Kuntien toimivalta perustui valtion delegoimaan oikeuteen. Myös K.J. Ståhlberg katsoi kuntien vallan olevan valtiosta johdettua.

Hallitusmuodon säätämisen jälkeen säilyi jännite valtion ensisijaisuutta korostavan näkemyksen ja kuntien itsehallintoa painottavan liberalistisen näkemyksen välillä. Hyvinvointivaltion

arvoja korostava linja salli itsehallinnon pitkälle menevän rajoittamisen, kunhan se tapahtui lain tasoisella säädöksellä. Itsehallintoa korostavassa linjassa painotettiin, että HM:n säätämälle kansalaisten itsehallinnolle voitiin ja pitikin antaa sellainen sisältö, jonka rajoissa itsehallintoa järjestävien erityislakien oli pysyttävä.

Vuoden 2000 perustuslaissa on kunnallisesta itsehallinnosta yksityiskohtaisemmat säännökset kuin hallitusmuodossa. Tavoitteena oli vahvistaa itsehallintoa. Ehkä ajateltiin, että kirjoittamalla perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä vakiintuneet periaatteet lakitekstiin vahvistetaan itsehallinnon perustuslainsuojaa (HE 1/1998, 60, 175). Hallitusmuodon aikana syntynyttä perustuslakivaliokunnan käytäntöä voidaan käyttää jatkossakin hyväksi. Hallitusmuoto suojasi kunnallishallintoa järjestelmänä, se antoi institutionaalisen suojan.

Hallitusmuodon 51.2 §:n itsehallintosäännöksen ei ole katsottu tarjoavan yksittäisille kunnille suojaa kuntajaon muutoksia vastaan (PeVL 24/1997 vp). Toisaalta (PeVL 41/2002 vp) todetaan, että yhteisöveron tarkastelu valtio- ja kuntasektorin kokonaisuuden tasolla ei riitä perustuslain kannalta, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Harjulan ja Prättälän mielestä institutionaalinen suoja näyttää koko lailla menettäneen merkityksensä perustuslakivaliokunnan kuntarakennelakia koskevassa lausunnossa. Kunnallisen itsehallinnon suojaa tarkastellaan aiempaa painottuneemmin yksittäisten kuntien ja niiden asukkaiden kannalta.

Perustuslain suojaaman kunnallishallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin on yleensä katsottu kuuluvan seuraavat asiat:

l) Kuntalaisilla on oikeus itse valita kunnan ylin päättävä toimielin, ja kunnan hallinnon tulee muutenkin perustua luottamushenkilöiden määräävään asemaan.

2) Valtuustolla on yleinen toimivalta päättää kuntien yhteisistä asioista, minkä lisäksi kunnalla on tietyt sille erikseen lainsäädännöllä määrätyt tehtävät.

3) Kunnalla on itsenäinen taloudellinen päätösvalta, ytimenään verotusoikeus.

4) Kunta on erillinen valtionhallinnosta, ja sen toimielimillä on tietty riippumattomuus valtiosta.

Näihin keskeisiin ominaispiirteisiin ei voida puuttua tavallisella lailla. Kuntien perustuslainsuojaan kuuluvat myös kunnallisen itsehallinnon suojaksi säädetyt lakivaraukset. Lainsäätäjän toimivaltaan on pidätetty mm. säätäminen kunnan hallinto-organisaation yleisistä perusteista, kunnan tehtävistä sekä eräistä kunnallisveron perusteista (PeL 121.2–3 §). Myös kuntajaon perusteista on säädettävä lailla (PeL 122.2 §). Jos lakiehdotus on ristiriidassa perustuslain kanssa, ensi sijassa on tutkittava mahdollisuus muuttaa lakiehdotusta. Seuraavassa vain joitakin esimerkkejä käytännöstä.

Valtiosääntökäytännössä ei ole juurikaan arvioitu valtuuston asemaa kunnan ylimpänä päättävänä toimielimenä. Uuden kuntalain 14 § estää tärkeimpien asioiden siirtämisen valtuustolta alemmille toimielimille. Kansanvallan on oikeuskirjallisuudessa katsottu edellyttävän luottamushenkilöiden määräävää asemaa hallinnossa (PeVL 29/1992 vp, ammattikorkeakoulun itsehallinto PeVL 74/2002 vp, maakunnan yhteistyöryhmä PeVL 14/1999 vp ja 21/2002 vp).

Harjula ja Prättälä (2015, 73) katsovat kuntien kansanvaltaisuuden edellyttävän, että kunnat voivat omilla päätöksillään ottaa hoidettavakseen kunnan asukkaiden yhteisessä intressissä olevia asioita. Kuntien tehtäviä ei voida rajata pelkkien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, kunnilla on oltava myös yleinen toimiala. PeL 121 §:ssä yleistä toimialaa ei kuitenkaan erikseen mainita. Lainsäätäjä voi rajata yleisen toimialan piiriä esimerkiksi säätämällä joidenkin tehtävien hoitamisesta erikseen lailla, mutta kokonaan yleistä toimialaa ei voida poistaa.

PeL 121.2 §:n mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla – ei lakia hierarkkisesti alemmanasteisilla säännöksillä (HE 1/1998 vp). Vaatimus säätää kunnan tehtävistä ja velvoitteista ei merkitse asetuksen pois sulkemista, mutta asetus voi koskea vain lailla määrättyjen tehtävien täsmentämistä. On jossain määrin epäselvää perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella, milloin kysymys on kunnille säädettyjen tehtävien täsmentämisestä, milloin kunnalle annettavasta uudesta tehtävästä (työllisyyslakiin sisältyvien velvollisuuksien täsmällinen jakautuminen PeVL 14/1986 vp, hoidon turvaaminen säätämällä määräajat hoitoon pääsemiselle PeVL 20/2004, se, milloin kunnallinen terveydenhoito on laitoshoitoa PeVL 41/2010 vp).

PeL 121.3 §:n mukaan kunnilla on verotusoikeus. Perustuslakivaliokunta katsoi jo HM:n voimassa ollessa verotusoikeuden kuuluvan perustuslain suojaamiin kunnallishallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin (PeVL 9/1984 vp). Hallituksen esityksessä laiksi kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamisesta (HE 84/1994 vp) kuntaselvittäjän valtuuksien alaan jäisivät niin kunnan talousarviota kuin veroäyrin hintaa koskevat päätökset sekä muutkin päätökset, joilla voi olla kunnallistaloudellisia vaikutuksia. Tämä järjestely johtaa suoranaiseen puuttumiseen kunnalliseen itseverotusoikeuteen sekä kunnan yleiseen oikeuteen päättää itsenäisesti omasta taloudestaan (PeVL 9/1994 vp). Laki säädettiin perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Kunnan verotusoikeuden perustuslainsuojasta ks. myös PeVL 41/2002 ja 51/2005 vp sekä Harjula ja Prättälä (2015, 81–84).

Harjula ja Prättälä käsittelevät myös kunnan itsenäisyyttä suhteessa valtioon sekä kunnallishallinnon kokeiluihin. Kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin kuuluu kunnan viranomaisten tietty itsenäisyys suhteessa valtionhallintoon. Kunnan viranomaiset eivät ole valtion viranomaisten alaisia. Valvonnan tulee perustua lakiin. Valvonnan kohteen on oltava riittävän rajattu. Mitä syvemmälle itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin valvonta ulottuu, sitä rajatumpaa sen on oltava (PeVL 9/1994 vp).

Aimo Ryynänen (Kuntakapina 2013, 95) hakee kunnallisen itsehallinnon suojan vakiintunutta tulkintaa. Kunnallisen itsehallinnon perusperiaate on selkeä. Hallintoa hoitavat ne, joita tämä hallinto palvelee. Tämän päivän suurin ongelma on kuntien käytettävissä olevien voimavarojen sovittaminen kuntien vastuulla olevien tehtävien määrään ja sisältöön. Kummastakin päättää keskeisiltä osin lainsäätäjä. Kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan on pidettävä yhtenä kuntien itsehallinnon perustuslainsuojaa nauttivana osa-alueena (esim. PeVL 8/1999 vp). Sama periaate sisältyy paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1991) 9. artiklaan.

Kunnallisen itsehallinnon kannalta on ongelmallista, että PeL 121 § antaa eduskunnalle liki vapaan mandaatin. Meillä ei ole perustuslakituomioistuinta. Valtiosäännön auktoritatiivisin tulkit-

sija on eduskunnan perustuslakivaliokunta. Asialla kuin asialla on perustuslainsuojaa niin paljon tai niin vähän kuin sanottu valiokunta tapauskohtaisesti suo. Myös kunnallisella itsehallinnolla sinänsä on tietty perustuslaillinen asema.

Näkemys kunnista ensisijaisesti maan hallintorakenteen osina on johtanut sen kummemmin asiaa kyseenalaistamatta tulkintaan, jonka mukaan kunnilla itsellään ei olisi perustuslaissa turvattua oikeutta määrätä siitä, mikä on kunnan alue, tai siitä, onko kunta lainkaan olemassa. Tämän jälkeen Ryynänen keskittyykin tähän kysymykseen sekä tuolloin suunnitteilla olevaan kuntauudistukseen.

Ryynänen käsittelee myös perustuslainsuojaa (teoksessa ”Kunta” 2011, 103). Hänen mukaansa PeL 121 §:ää ei voi ymmärtää, ellei tunne kunnallisen itsehallinnon historiaa ja sen nykytilaa. Tämän selvitettyään hän arvioi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Se osoittaa (esim. PeVL 9/1994 vp, 31/1996 vp ja 37/2006 vp) kuntien itsehallinnon perustuslainvoimaisesti turvattuna sisältönä olevan lähinnä sen estäminen, että tavallisella lailla puututtaisiin itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin sellaisella tavalla, joka asiallisesti tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Kunnan verovelvollisuus valtiolle muodostuu kunnallisen itsehallinnon vastaiseksi esimerkiksi silloin, jos sen avulla on tarkoitus murtaa tai mitätöidä kuntien itsehallinto (PeVL 18/1985 vp).

Hyvinvointivaltion rakentamiskaudella kunnille asetetut uudet velvoitteet eivät juuri nostaneet esille kysymystä, loukattiinko kunnallista itsehallintoa. Lisääntyneen yksityiskohtaisen valvonnan ei katsottu loukkaavan kunnan yleistoimivaltaa, kunnallisen itsehallinnon keskeistä ominaisuutta (ks. esim. PeVL 14/1986 vp, 25/1994 vp, 11/1984 vp sekä useita kuntien yhteistoimintaa koskevia lausuntoja). Vuonna 1995 perustuslakivaliokunta ehdotti valmisteltavaksi esityksen kuntien itsehallintoa koskevien hallitusmuodon säännösten ja tähän liittyvän valtion ja kuntien taloudellisten suhteiden perusteita koskevan lainsäädännön uudistamisesta (PeVM 23/1994 vp).

HM 51.2 §:n tilalle tullut PeL 121 § ei tuo itsehallinnon perustuslainsuojan ulottuvuuteen olennaista muutosta. Lähinnä olemassa olevat säännökset on kirjoitettu yhdeksi kokonaisuudeksi.

Kunnan asema on lakiperusteinen. Tämä on merkittävä parannus, koska kunnallista itsehallintoa loukattiin aiemmin siten, että puututtiin asetuksella tai sitä alemmalla normilla kunnan asemaan tai velvollisuuksiin (ks. kuitenkin PeVL 37/2000). Kunnallisen itsehallinnon määrittelyssä on muistettava Paikallisen itsehallinnon peruskirja. Ryynäsen mukaan suomalainen lainsäädäntö ja sitä täydentävä alemmanasteinen sääntely rikkoo Euroopan neuvoston itsehallinnon tulkintakäytäntöä.

Kirjallisuudessa puhutaan toisinaan kuntien, toisinaan kunnallisesta itsehallinnosta. Käsittääkseni on jo aikoja sitten havaittu, että kyseessä on kuntalaisten itsehallinto. Professori Arto Haveri esitti erään seminaarin aikana vuonna 2013 kolme teesiä, joihin sopii päättää luku kunnallisesta itsehallinnosta ja sen perustuslaillisesta suojasta:

l) Suomalainen kunnallishallinto on historiallisesti kehittynyt kahden suuren kertomuksen kautta. Ne koskevat demokratiaa ja itsemääräämistä sekä hyvinvointiyhteiskunnan rakentamista.

2) Elämme murrosvaihetta, jota luonnehtivat velvoitteiden ylikuorma, itsehallinnon kriisi, monimutkaisuuden lisääntyminen ja kunnan hallintasuhteiden moninkertaistuminen.

3) Itsehallinnon lisääminen on välttämätöntä, jos halutaan, että kunnallishallinto palvelee yhteiskuntaamme parhaalla mahdollisella tavalla.

Kuntajako ja pakkoliitos

Maamme kuntien lukumäärää on monissa kuntauudistuksissa vuosikymmenen aikana pyritty aktiivisesti vähentämään, koska monet kunnat ovat liian pieniä kyetäkseen kunnolla tarjoamaan lakisääteiset palvelut asukkailleen. Tässä julkaisussa käsitellään tuonnempana kuntauudistusten sarjaa. Tähän osaan on otettu erikseen käsiteltäväksi merkityksensä ja laajuutensa vuoksi kuntauudistuksen ehkä vaikein ongelma: kysymys kunnan pakkoliitoksesta ja sen ehdoista.

Kuntajaon historiaa

Katariina II:n kuvernementtihallintoukaasin mukaisesti kussakin piirikunnassa piti olla keskimäärin 20 000–30 000 revisiosielua (Vanhan Suomen arkistot 2012, 80). On mielenkiintoista havaita, että viime vuosien kuntaliitoksissa on tavoiteltu samaa asukasmäärää kuin Katariina II:n piirikunnissa.

OTT Kyösti Tornberg on kirjoittanut hyvin yksityiskohtaisesti kuntajaosta ja kunnallisesta pakkoliitoksesta. Hän jakaa kuntajaon historian neljään vaiheeseen: kuntajaon kehitys ennen itsenäistymistä, kuntajako maailmansotien välisenä aikana, toisen

maailmansodan päättymisestä vuoteen 1977 sekä vuodesta 1977 Paras-uudistukseen (2014, 59–127).

Kunta-käsite määriteltiin ensimmäisen kerran senaatin esityksessä muutoksiksi asetukseen kunnallishallinnosta maalla. Se annettiin vuoden 1897 valtiopäiville. Kunta koostui henkilöyhteisöstä ja omasta alueesta. Sen jälkeen kunta-käsitettä ei ole määritelty, vaan sitä on pidetty itsestään selvänä.

Kunnan alistamista seurakuntamuodostuksesta riippuvaksi ei enää hyväksytty, ja kunnat irrotettiin seurakunnista lailla kunnallisen jaoituksen muuttamisesta (KJaoitusL 180/1925), mikä tuli voimaan vuoden 1926 alusta. Lain mukaan kunnallisen jaoituksen muuttamisesta päättää valtioneuvosto. Päätösvallan taso on säilynyt siitä lähtien valtioneuvostolla kuitenkin niin, että vuoden 1977 laki kuntajaosta antoi sisäasiainministeriölle oikeuden päättää vähäisistä muutoksista.

Jo tuolloin pidettiin ehdottomana periaatteena, ettei kunnan elinkelpoisuus vaarantunut kuntajaon muutoksessa. Viimeksi kuluneen kymmenen vuoden aikana kuntauudistuksissa onkin tavoiteltu elinkelpoisia kuntia. Myös pakkoliitos oli mahdollinen tietyin ehdoin. Vuoden 1925 lain keskeiset periaatteet ovat toimineet myöhempinä vuosikymmeninäkin.

Rauhansopimuksen perusteella Neuvostoliitolle tapahtuneiden alueluovutusten ja kuntamuutosten jälkeen seurasi vakaa ajanjakso. Jälleenrakennuskautena hallinnolliset järjestelyt olivat toissijaisia. 1946 toteutui Helsingin suuri alueliitos, joka oli ensimmäinen pakkoliitos. Kaksi muutakin pakkoliitosta toteutettiin, Pielisensuu 1953 Joensuun kaupunkiin ja Seinäjoen maalaiskunta 1958 Seinäjoen kauppalaan. Pienkuntakomitea (1965; A1) ehdotti, että kaikkiin kuntiin oli saatava vähintään 4 000 asukasta, elleivät erikoiset syyt muuta vaadi. Ellei tähän päästäisi, olisi muodostettava vähintään 8 000 asukkaan kuntaryhmiä. Uudet kunnat ja kuntaryhmät tuli muodostaa vaikka pakolla.

Mietinnön tavoitteet olisi voitu saavuttaa muuttamalla lakia kunnallisen jaotuksen muuttamisesta, mutta loppujen lopuksi säädettiin laki kunnallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi (13/1967). 1960- ja 1970-luvulla toteutettiin 11 pakkoliitosta, joista yhdeksän oli kuntauudistussuunnitelmien mukaisia. Kuntamäärä väheni ajanjaksolla 1965–1977 peräti 81 kunnalla.

Seuraava laki kuntajaosta 73/1977 oli muodollisoikeudellisesti uusi, mutta aineellisoikeudelliset säännökset pysyivät lähes muuttumattomina. Pakkoliitos oli mahdollinen vain tärkeän yleisen edun niin vaatiessa. Lain keskeiset periaatteet olivat seuraavat: kuntajaon muutos on aina toissijainen toimenpide, muutos ei saa olla laajempi kuin kulloinkin on tarpeen ja muutokseen ei saa ryhtyä, mikäli muutoksella vaarannetaan vähintään yhden kunnan elinkelpoisuus.

Näitä periaatteita on seurattu vuoden 1977 laista aina nykyvuosiin saakka. Merkittävin muutos vuoden 1977 laissa oli se, että sisäasiainministeriölle siirrettiin toimivaltaa valtioneuvostolta vähäisissä kuntajaon muutoksissa.

Kunnallislakikomiteassa tehdyn valmistelun pohjalta hyväksyttiin kuntajaosta annetun lain muutos 980/1992. Lain 2.2 §:ssä oli kokonaisliitoksia koskeva ehdoton kielto, eikä pakkoliitos ollut enää mahdollinen millään perusteella.

Viiden vuoden kuluttua säädettiin jälleen kuntajaosta, KuntajakoL 1196/1997. Kuntajaon kehittämistavoitteet kirjattiin ensi kerran lakiin. Valtioneuvoston tuli hyväksyä kuntien valtuustojen esittämä muutos, paitsi jos esitys oli ristiriidassa 1 §:n tai 3 §:n kanssa. Sisäasiainministeriö voi nimetä kuntajakoselvittäjän, joka saattoi esittää kansanäänestystä. Jos kansanäänestyksessä kaikissa kunnissa enemmistö oli kuntajaon muutoksen kannalla, muutos voitiin määrätä tulemaan voimaan valtuuston vastustuksesta huolimatta. Valtioneuvosto päättää kuntajaon muuttamisesta tai sitä koskevan esityksen hylkäämisestä. Ministeriö saattoi kuitenkin tietyin edellytyksin päättää osittaisliitoksesta.

Vuoden 2009 kuntajakolaki

Kuntajakolaki (1698/2009) tuli voimaan vuoden 2010 alusta (Tornberg 2014, 139–171). Lakiesityksen yleisperusteluissa toistui perustuslakivaliokunnan näkemys (PeVL 24/1997 vp), ettei kunnallisen itsehallinnon suoja tarjoa yksittäisille kunnille suojaa kuntajaon muutoksia vastaan.

Tämä näkemys oli vallitseva, kunnes valiokunta puntaroi kysymystä uudelleen ja päätteli, että lainsäätäjälle ei voi antaa perustetta täysin vapaasti kasvattaa kuntakokoa ja muuttaa kunta-

rakennetta (PeVL 20/2013 vp). Kuntajaon käsite oli täsmentynyt lailla kuntajaosta 73/1977. Lain 1.2 §:n mukaan ”Tässä laissa sanotaan kunnan alueen supistamista ja laajentamista sekä kunnan lakkauttamista ja uuden kunnan perustamista kuntajaon muuttamiseksi.”

Tornberg (2014, 140) kertaa vielä kuntajakolain lainsäädäntöhistoriaa. Vuoden 1925 lain 3 § edellytti pakkoliitokselle tärkeän yleisen edun olemassaoloa. Kuntajaosta annetun lain muutos (980/1992) kielsi pakkoliitokset. Yhdistymisiin kannusti 1990-luvulla luotu yhdistymisavustusjärjestelmä, joka siirtyi vuonna 1998 kuntajakolakiin. Kun laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) oli tullut voimaan, jouduttiin muuttamaan kuntajakolaki kaikilta osin yhdenmukaiseksi sen kanssa. Tornberg pitää tärkeimpänä kysymyksenä monikuntaliitoksia.

Kuntauudistuksen toteuttamiseksi muutettiin kuntajakolain (1698/2009) nimikettä ja säädettiin kuntarakennelaki (478/2013), joka nimikkeestä huolimatta on kuntajakolain muutos (Tornberg 2014, 186). Merkittävin muutos oli laaja selvitysmenettely, jolla yhdessä soten alkuperäisen suunnitelman kanssa tavoiteltiin laajamittaista kuntarakenteen muutosta. Tavoitteena oli muuttaa kuntajärjestelmä keskuskaupunkivetoiseksi. Kansanvallan kannalta on Tornbergin mielestä ongelmallista, että tavoitteisiin on pyritty hallitusohjelman kirjauksen nojalla ja tarkoitushakuisella valmistelulla. Kuntajärjestelmän olennainen muutos olisi ehdottomasti pitänyt valmistella parlamentaarisesti, ja soten uudistuksen käyttäminen välikappaleena kuntauudistuksessa oli vastoin hallinnon tarkoitussidonnaisuutta.

Hanke ei kuitenkaan edennyt kovin monilla seuduilla. Hallituksen ja opposition 23.3.2014 sopima ratkaisu sote-uudistuksesta merkitsi tosiasiallisesti päätepistettä tälle keskuskaupunkihankkeelle.

Kuntarakennelakia leimaa historiattomuus. Sen valmisteluasiakirjoista henkii ajatus Tanskasta esikuvana. Lakiesityksen oikeusvertailu alkaa Tanskasta, vaikka historiallisesti kuntajärjestelmämme on lähempänä Ruotsia ja Norjaa.

Kuntarakennelaki ei täytä hyvälle lainvalmistelulle asetettuja vaatimuksia, päättelee Tornberg (2014, 188). Kunnan tulevaisuuden vaatimuksia puntaroitaessa on pidettävä mielessä kunnan

palvelutehtävän sekä itsehallinnollisen ja kasvatustehtävän lisäksi kunnan kehittämis- ja edunvalvontarooli.

Kunnallinen pakkoliitos

Tornberg (2014, 217) katsoo, että kunnallinen pakkoliitos on ollut kuntajakokeskustelussa maassamme yksi polttavimmista kysymyksistä kautta aikojen. Siihen kytkeytyy monia keskeisiä kunnallisia kysymyksiä: kunnan ja valtion suhde, kunnallinen itsehallinto, kunnan vastuu ja velvollisuus järjestää palvelut asukkailleen sekä kuntalaisten perusoikeudet. Eri aikakausina on painotettu eri näkökulmia.

Säädettäessä lakia kunnallisesta jaotuksesta vuonna 1925 pakkoliitospykälä nähtiin tarpeelliseksi. Sen 3.1 § kuuluu: ”Jos kunta, jota jaoituksen muutos koskee, tätä vastustaa, pantakoon se toimeen ainoastaan, milloin muutos havaitaan tarpeelliseksi huomattavan epäkohdan ehkäisemiseksi, poistamiseksi tai vähentämiseksi taikka milloin tärkeä yleinen etu sitä muutoin vaatii.” Kului lähes 20 vuotta, ennen kuin mainitun pakkoliitospykälän nojalla toteutettiin ensimmäinen pakkoliitos. Tuolloin pääministeri Urho Castrenin hallitus päätti 5.10.1944 Helsingin suuresta alueliitoksesta.

Pakkoliitospykälä säilyi kuntajakolaissa tarkistukseen (980/1992) saakka. Lakia muutettiin niin, että kunnan vastustaessa ei muutosta määrättäisi toimeenpantavaksi. Lain 2.1 § muutettiin seuraavasti: ”Milloin kuntien valtuustot yhdessä esittävät kuntiensa yhdistämistä, on sitä tarkoittava kuntajaon muutos 2 §:n estämättä pantava täytäntöön esityksen mukaisena, jollei tärkeä yleinen etu vaadi sen hylkäämistä. Milloin sen kunnan valtuusto, jota kunnan lakkauttaminen tai uuden kunnan perustaminen koskisi, vastustaa muutosta, muutosta ei määrätä toimeenpantavaksi.”

Pakkoliitosmahdollisuus oli siis kuntajakolaissa 67 vuotta, tosin viimeisen 15 vuoden aikana pakkoliitoksia ei käytännössä tehty. Kuntarakennelain (478/2013) 18 § sisältää valtioneuvostolle mahdollisuuden päättää kuntajakoselvittäjän esityksestä erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevaa kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan

tai kuntien vastustuksesta huolimatta. Muutoksen on oltava välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja 4 §:ssä säädettyjen kuntajaon muuttamisen edellytysten täyttymiseksi.

18 §:n nojalla valtioneuvosto teki kesäkuussa 2014 kaksi pakkoliitospäätöstä: Lavian kunta liitettiin Poriin sekä Tarvaisten kunta Liedon kuntaan. Pakkoliitoksen keskeinen tunnus on kunnan vastustus. Yleiset edellytykset vaaditaan kaikille kuntajaon muutoksille, ja tämä koskee myös pakkoliitosta.

Pakkoliitokset ovat olleet kytköksissä kunkin aikakauden yhteiskunnalliseen ja poliittiseen tilanteeseen. 1940-luvulla tapahtui yksi pakkoliitos, 1950-luvulla kaksi, 1960-luvulla viisi, 1970-luvulla seitsemän ja 2010-luvulla kaksi. Pakkoliitosten keskittyminen 1960- ja 1970-luvulle ei ollut sattuma. Ruotsin kuntauudistus 1960-luvun alkuvuosina ja Suomen kuntauudistussuunnitelmat loivat maahamme yhteiskunnallisen ilmapiirin, jossa päätökset olivat mahdollisia.

Pakkoliitoskysymykset oikeuskirjallisuudessa

Tornberg (2014, 224) on sitä mieltä, että pakkoliitoskysymystä on käsitelty verraten vähän oikeuskirjallisuudessa. Torsten Malisen kirjoitus vuonna 1923 Lakimies-lehdessä nosti esiin kysymyksiä, jotka ovat säilyneet keskeisinä 88 vuoden ajan. Niin luovuttava kuin vastaanottava kunta ovat oikeudellisesti samanarvoisia. Laajoissa ja monimutkaisissa liitoskysymyksissä tuli harkita mahdollisuutta toimittaa tutkimus selvitysmiehen tai maaherran toimesta.

K.J. Ståhlberg kirjoitti vuonna 1939 Lakimies-lehteen artikkelin otsikolla ”Kunnan itsepuolustusoikeus toiseen kuntaan liittämistä vastaan”, jossa hän nosti esille periaatteen jaotusmuutosten toissijaisuudesta. Tämä on ollut keskeinen periaate kuntajakolainsäädännön voimassaoloajan. Ståhlberg totesi kansainvälisiin vertailuihin nojautuen, että kokonaisliitoksessa torjuttavien epäkohtien on oltava oleellisesti suuremmat kuin ne, joiden nojalla voidaan ryhtyä osittaiseen muutokseen.

Olavi Rytkölän (1957) mukaan ilmaisu ”havaitaan tarpeelliseksi” tarkoitti sitä, että jaotuksen muutosta ei ollut pantava toi-

meen, jos muilla keinoilla voitiin saavuttaa samat päämäärät. Hän tuli kannanotollaan samoille linjoille Ståhlbergin kanssa. Pakollista kokonaisliitosta oli aina arvosteltava ankarammin kuin pakollista osittaisliitosta.

Juha Lavapuro (2013) on puntaroinut perusoikeuksien ja kunnallisen itsehallinnon toteutumista päätettäessä kuntarakennelain 18 §:n perusteella erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan liittämisestä naapurikuntaan. Lavapuro katsoo, että perustuslakivaliokunta on (PeVL 20/2013 vp) linjannut asiaa sellaisella tavalla, jolla tulee olemaan laajempaakin merkitystä tulevaisuudessa. Valiokunta katsoo kunnallisen itsehallinnon asettavan tietyt rajat lainsäätäjän ja valtioneuvoston toimille.

Professori Matti Niemivuo julkaisi vuonna 1997 artikkelin kuntajaosta (1997, 494–499). Ensimmäisessä vaiheessa kunnallisasetusten antamisen jälkeen aina 1960-luvun alkuun pyrittiin kuntakoon pienentämiseen kuntia jakamalla. 1960-luvulta lähtien pientä kuntakokoa ei enää pidetty ihanteena. Jakamisen sijasta kuntia ryhdyttiin yhdistämään. Monissa tapauksissa oli kysymys yhden tai useamman maalaiskunnan yhdistämisestä lähikaupunkiin tai kauppalaan. Niemivuo on tarkastellut kuntien lukumäärää vuosina 1890–1995. Eniten kuntia oli vuonna 1940, 602. Sen jälkeen kuntien lukumäärä väheni, koska sotien jälkeen Neuvostoliitolle luovutetut alueet käsittivät 44 itsenäistä kuntaa.

Niemivuo muistuttaa myös, että HM 50 §:n mukaan Suomi on yleistä hallintoa varten edelleen oleva jaettuna lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin. Muutoksia hallinnolliseen jakoon määrää valtioneuvosto, mikäli laissa ei toisin säädetä. PeL l22.2 §:n mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Kuntajaon muutoksiin pyrittiin kuntauudistuksen kautta. Tätä tarkoitusta varten säädettiin vuonna 1967 kuntauudistuksen suunnittelulaki. Kuntauudistussuunnitelmat laadittiin lääneittäin. Kuntauudistuksen toteuttaminen olisi merkinnyt kuntien lukumäärän merkittävää vähenemistä. Suunnitelmien mukaan maassamme olisi ollut 1970-luvun alussa runsaat 300 kuntaa. Kun uudistus kohtasi voimakasta vastustusta, siitä luovuttiin vähitellen 1970-luvulla.

Kauko Heuru (2006, 47) katsoo, että vallitseva kuntajako ei nauti perustuslain suojaa, mutta sitä turvaa perustuslain lakiva-

raus (PeL 122.2 §). Kuntajaon muuttaminen on säädösvallan käyttämistä, ja muuttamispäätös on oikeudelliselta luonteeltaan normi. Kuntajakolaki ei ole perustuslaki eikä siihen rinnastettava laki. Sen muuttaminen on mahdollista tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Toisaalta vallitseva kuntajako ei kuulu kunnallisen itsehallinnon perustuslailliseen asemaan.

Vuoden 1977 kuntajakolaki oli tarkoitettu helpottamaan kuntaliitoksia. Vuonna 1992 tehtiin liitosedellytysten osalta lainsäädännössä muutoksia päinvastaiseen suuntaan, lähinnä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan ratifioimisen seurauksena (Erkki Mennola, Kunta 2011, 85).

Uusi vaihe kuntajaon kehityksessä oli kunta- ja palvelurakenneuudistus eli Paras-hanke (L 169/2007). Tarkoituksena oli kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunnan palvelurakennetta (1 §) mm. yhdistämällä kuntia ja liittämällä niiden osia toisiin kuntiin (4 §). Uusitulle kuntarakenteelle oli Paraslaissa asetettu tiettyjä kriteerejä. Laissa oli lukuisia sisäisiä ristiriitaisuuksia, määrittelemättä jääviä käsitteitä, perustuslain, kuntalain, paikallisen itsehallinnon eurooppalaisen peruskirjan ja muun ennestään voimassa olevan lainsäädännön kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä sekä epärealistisilta näyttäviä aikamääriä.

Valtioneuvostolla oli vuoden 1990 alkupuolelle saakka toimivalta yhdistää kuntia vastoin niiden tahtoa. Tätä toimivaltaa myös käytettiin. 1970-luvun puolivälin jälkeen yhdistymiset kuitenkin perustuivat kuntien omiin päätöksiin. Pidättyvyys pohjautui aluksi laajaan poliittiseen konsensukseen, joka muodostui 1970-luvun loppupuolella toteutettujen pakkoliitosten jälkeen.

Kuntajakolakia muutettiin vuoden 1993 alusta niin, että kokonaisten kuntien yhdistäminen vastoin kyseisten kuntien tahtoa voitiin toteuttaa vain erillisellä lailla. Vastaava säännös on kuntarakennelain 1.2 §:ssä. Tämäkin säännös lienee ajateltu koskemaan yksittäisiä liitostapauksia. Yksittäisiä kuntia yhdistävää lakia ei ole säädetty.

Paras-uudistuksen myötä käynnistynyt kuntien yhdistymisaalto johti siihen, että vuoden 2015 alussa meillä oli enää 317 kuntaa. – Vuoden 2015 alussa tuli voimaan kolme kuntaliitosta. Maaninka yhdistyi Kuopioon, Lavia Poriin ja Tarvasjoki Lietoon.

Lausunnossaan kuntajakolain muuttamisesta (PeVL 20/2013 vp) perustuslakivaliokunta tarkastelee kuntajaotuksen suhdetta PeL 121.4 §:ään, minkä katsotaan asettavan rajoja kuntakoon kasvattamiselle. PeL 121.1 § muodostaa yhdessä 121.4 §:n kanssa kokonaisuuden. Tästä seuraa väistämättä, että kuntien on tarkoitettu olevan yleisesti ottaen maakuntia pienempiä hallintoyksiköitä. Tämä asettaa tietyt rajat sille, millaiseksi kuntarakenne voidaan muodostaa tavallisen lain säännöksin. PeL 122.2 §:n ei voida tässä kokonaisuudessa katsoa antavan lainsäätäjälle perustetta täysin vapaasti muuttaa kuntarakennetta ja kasvattaa kuntakokoa.

Ari Mölsä (2012) toimitti kuntarakennekirjan ja antoi oikeusoppineille puheenvuoron, koska maassamme valmisteltiin itsenäisyytemme ajan mittavinta kuntaremonttia.

Professori Eija Mäkinen toteaa po. kirjassa (39–44), että kunnallinen itsehallinto instituutiona on turvattu perustuslailla. Yksittäisen kunnan olemassaoloa perustuslaki ei turvaa. Valtio pyrkii toteuttamaan kaikkien kansalaistensa yhdenvertaisuutta. Se voi pakottaa lailla vahvan kunnan ottamaan haltuunsa heikomman, jolloin uuden kunnan vastuu lisääntyy. On nähty kuntaliitoksia ja varojen uusjakoa, mitä köyhän kunnan näkökulmasta voidaan pitää Robin Hood -ideologiana. Siksi, kuten Paras-hankkeessa on nähty, vahva kunta ei halua yhdistyä heikomman kanssa. Kun iso keskuskaupunki hamuaa hyvin menestyvää naapurikuntaa, tilanne on päinvastainen.

Lähidemokratia toimii nykyisellään huonosti tai ainakin puutteellisesti kovin isoissa yksiköissä, mutta ei se aina pienissäkään toimi. Luottamus politiikkaan ei ole kovin hyvällä tasolla. Kuntien koon kasvaessa uusien osallistumiskeinojen tarve lisääntyy aivan uusiin mittoihin. Isojen kuntien rakenteen alle on syytä rakentaa jonkinlaisia lähirakenteita, kunnanosahallintoa tai aluelautakuntia.

Olli Mäenpää on todennut, että kuntarakenneuudistuksen kohteena ovat ensisijaisesti ja lähes yksinomaan kunnan hallinnollinen rooli ja siihen kohdistuvat uudistuspaineet. Uudistuksen vastustajat korostavat hanakasti kunnallisen itsehallinnon merkitystä ja lähidemokratiaa. Kuntarakenteen uudistaminen on ensisijaisesti poliittinen kysymys eikä perustuslaillinen ongelma.

Perustuslaki ei ole jähmettänyt kuntarakennetta johonkin tiettyyn tilaan, rakennemalliin tai aikakauteen. Perustuslaki ei anna suojaa kunnan nykyisille rajoille. Kuntarakenteen uudistaminen ei ole pelkkää kuntien rajojen uudelleen vetämistä.

Kari Prättälä toteaa, että perustuslaki ei suojaa kuntarakennetta sellaisenaan. Itsehallintoa harjoitetaan kunnissa, joiden rajoja voidaan muuttaa siten kuin lailla säädetään. Kuntajaotus on myös maan hallinnollinen perusjaotus, johon valtiollakin on sanansa sanottavana. Käytännössä kunnan rajoilla on vahvempi suoja kuin demokratialla, tehtävillä ja taloudella. Tehtäviä viedään pois valtuuston päätösvallasta, verotusoikeutta kavennetaan ja valtionosuuksia leikataan. Kuntarakennetta suojaa perustuslakia pitemmälle politiikan todellisuus. Uusi kunta ei synny mahtikäskyllä, vaan vaatii suunnitellun toimeenpanon. Pakkoliitoskaan ei poistaisi suunnittelun tarvetta, se vain nostaisi toimeenpanon vaikeusastetta.

Kuntien määrä ja koko

Vuonna 1900 maassamme oli 510 kuntaa. Lukumäärä kasvoi vuosi vuodelta ja oli huipussaan vuonna 1940, jolloin maassamme oli 602 kuntaa: 38 kaupunkia, 27 kauppalaa ja 537 maalaiskuntaa. Alueluovutukset aloittivat kuntien lukumäärän vähentämisen, kunnes vuonna 2014 Suomessa oli vain 320 kuntaa. Tämän julkaisun ilmestymisen aikaan maassamme on 317 kuntaa.

Kahdeksan maamme pienimmistä kunnista on Ahvenanmaalla. Hännänhuippuna on Sottunga, 101 asukasta. Maakunnan 16 kunnasta yhdeksässä on vähemmän kuin tuhat asukasta. Manner-Suomen pienin kunta on Luhanka, 753 asukasta. 29 000 asukkaan Ahvenanmaa on aivan liian pieni jaettavaksi näin moneen pieneen yksikköön, arvioi Maarianhaminan kaupunginhallituksen puheenjohtaja Petri Carlsson (Lindvall 2015). Carlsson haluaa, että Ahvenanmaasta tulisi yksi kunta, ja ehdottaa kansanäänestystä kuntaliitoksesta. Hän sanoo, että pienimmät kuntamme selviävät juuri ja juuri tekohengityksen eli maakuntahallituksen tuen avulla. – Koko riippuu tietenkin myös kuntien tehtävistä, ja muistelen, että Ranskassa olisi jopa yhden asukkaan kuntia.

HTT Kauko Heuru (2001, 99) katsoo, että kunnan itsehallinnolliset mahdollisuudet lisääntyvät suorassa suhteessa kunnan

asukasmäärään. Sinfoniaorkesterin ylläpitämiseen vaaditaan likimain 100 000 asukasta, terveyskeskuksen ylläpitämiseen kenties 10 000, perusasteen alakoulun muutama tuhat. Itsehallinnolla ei ole vakioitua kuntakokoa. Jotakuinkin varmat vaatimukset liikkuvat henkisen voiman tasolla.

Tutkijat ja professorit Siv Sandberg ja Krister Ståhlberg (1997, 54) kertovat oletuksesta, jonka mukaan kuntalaisten samaistuminen kuntaan tai yhteenkuuluvuuden tunne olisi vahvempi pienissä kuin suurissa kunnissa. Suomessa kuitenkin samaistuminen on voimakkaampaa suurissa kuin pienissä kunnissa, ja se alkaa lisääntyä yli 10 000 asukkaan kunnissa. Sen sijaan osallistuminen vaaleihin ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan on vilkkaampaa pienissä kuin suurissa kunnissa.

Tämän huomaa helposti kesäkunnassani noin 2 350 asukkaan Kuhmoisissa, jossa toimii kesällä kunnan infopiste ja tietokota, lähes sata kesätapahtumaa, 17 kyläyhdistystä tai seuraa, 8 liikunta- tai urheiluseuraa Kuhmoisten Kapseesta (ratsastusseura) alkaen, 23 metsästysseuraa sekä 30 muuta seuraa, kuten SPR:n Kuhmoisten osasto.

Suomen kunnat ovat kooltaan eurooppalaista keskikokoa. Pohjoismaista suurkuntia on Ruotsissa, mediaanikoko noin 16 000 asukasta. Vastaava luku on Tanskassa noin 10 000, Suomessa 5 000 ja Norjassa 4 400 asukasta.

Kuntien tehtävät ja peruspalvelut

Kunnilla oli tammikuussa 2013 jo 535 lakisääteistä tehtävää. Samana vuonna pyrittiin vakavasti niiden vähentämiseen. Tehtävien määrä oli näet kaksinkertaistunut vuodesta 1990, eivätkä rahat enää riittäneet paisuneen tehtävätaakan hoitamiseen.

Käytetyssä terminologiassa tehtävä tarkoittaa laajempaa kokonaisuutta tarjota jokin palvelu tai hoitaa jokin tehtävä. Velvoite taas viittaa niihin reunaehtoihin, joita tehtäviä suoritettaessa pitää noudattaa. Velvoite voi koskea vaikkapa sitä, että tiettyä tehtävää saa hoitaa vain määrätyn koulutuksen saanut henkilökunta.

Kunnan tehtävät ovat pääosin hallinnollisia (Jyränki & Husa 2012, 213). Kunnalla on yleinen toimiala, yleinen tehtäväpiiri. Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamat tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät (KuntaL 410/2015, 7.1 §). Itsehallinnon nojalla hoidetut tehtävät muodostavat kunnan yleisen toimialan. Kunnan oikeutta huolehtia yleisen toimialan asioista suojaa PeL 121 § (PeVL 37/2006 vp). Valtiolla on oikeus, 121 §:n estämättä, antaa kunnille tehtäviä, jotka niiden on hoidettava. Tähän erityiseen toimialaan kuuluvat mm. sellaiset laajat ja perusoikeusherkät sektorit, kuten sote, perusopetus sekä kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvät tehtävät. Kunnille sää-

detyt tehtävät ovat pääsääntöisesti pakollisia. Vastineeksi valtio osallistuu valtionosuudella niistä syntyvien talousrasitteiden kattamiseen.

Kunnallisasetuksessa 1865 kunnan tehtäviksi mainittiin kansakoulujen asettaminen ja yhteisen järjestyksen edistäminen. Kolmanneksi mainittiin terveyden- ja sairaanhoitoon kuuluvat asiat. Kuntien perustehtäväksi muokkaantui lakisääteisten palveluiden turvaaminen. Tärkeimpiä lakisääteisiä palveluita ovat terveydenhuolto, sosiaalitoimi, päivähoito ja koulu.

Pitkän aikaa kunnallishallinnon tehtävät säilyivät lähes entisellään. Vasta toisen maailmansodan jälkeen tehtävät lisääntyivät, muuttuivat ja monipuolistuivat. Valtion ja kuntien välisessä tehtävien jaossa tapahtuneen kehityksen vuoksi kunnallishallinto huolehtii lähes kokonaisuudessaan opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalihuollon tehtävistä. Kunnallishallinnon toiminta onkin laajentunut esimerkiksi asuntotuotantoon, työllisyyden hoitoon, ympäristönsuojeluun, kuluttajansuojeluun. Rakennettiin suomalaista hyvinvointiyhteiskuntaa, jonka harjakorkeus saavutettiin 1980-luvun lopussa.

Professori Matti Niemivuo (1997, 395) toteaa, että mitään selkeitä periaatteita tehtävien ja kustannusten jaon muotoutumiselle ei ollut. Uusien tehtävien antaminen kunnille on johtunut useimmiten käytännön syistä. Seuraavista asioista on oltu varsin yksimielisiä:

l) Kunnan tehtävänä on paikallisena itsehallintoyhdyskuntana huolehtia yhteiskunnan päättämistä peruspalveluista.

2) Kunta saa organisoida tehtävien hoidon parhaaksi katsomallaan tavalla.

3) Valtion tehtävänä on yhteiskunnan hyvinvointipalvelujen yleinen ohjaus ja osallistuminen rahoitukseen.

4) Valtio tukee ja avustaa kuntia palvelujen tuottamisessa.

5) Valtion valvonnan tulee kohdistua vain laajaa yhtenäisyyttä vaativiin asioihin.

6) Valtio seuraa toiminnan tuloksia, mutta ei pääsääntöisesti valvo jälkikäteen voimavarojen käyttöä.

Kunnille on 2000-luvulla määrätty merkittäviä tehtäviä seuraavasti: 2001–2002 verovaroin tuettu hammashuolto koko väestölle, 2004 palveluseteli sosiaali- ja terveydenhuollossa, 2005 hoi-

totakuu eli määräajat kiireettömiin hoitoihin ja tutkimuksiin pääsylle, 2006 omaishoidon tuki, 2008 toimeentulotuen käsittely säädetyssä määräajassa, 2009 vaikeavammaisille järjestettävä henkilökohtainen apu, 2010 terveydenhuoltolaki, 2013 vanhuspalvelulaki, 2014 koulujen ja oppilaitosten työrauhan edistäminen sekä oppilas- ja opiskelijahuoltolaki.

Eeva-Liisa Hynysen haastattelussa (Kuntalehti 10/2007) Kuntaliiton toimitusjohtaja Risto Parjanne kysyy, uskaltaisimmeko peräti väittää, että meillä maailman hajautetuin kuntajärjestelmä vastaa maailman laajimmista tehtävistä. Rakennemuutokset jäytävät kaiken aikaa kuntakenttää. Valtiosihteeri Raimo Sailas muistelee, että Paras-uudistuksen yhteydessä tarkasteltiin kuntien ja valtion välistä työnjakoa. Nekin tehtävät, joista konkreettisimmin keskusteltiin – ammattikorkeakoulut sekä palo- ja pelastustoimi – jäivät ennalleen, samoin erikoissairaanhoito. Keskustelu kuntien ja valtion tehtävien jaosta voidaan unohtaa aika pitkäksi aikaa. Joensuun yliopiston rehtori professori Perttu Vartiainen puolestaan pohtii, voisiko kunta olla nykyistä ohuempi. Palvelut hoidettaisiin isommalla tasolla ja kunta ylläpitäisi demokratiaa.

Vastaus kuntauudistuksen vaikeuteen lienee identiteettinäkökulmassa. Alueellinen identiteetti muodostuu kunnan kautta. Juvan kunnanjohtaja Heikki Laukkanen kertoo, että vahvan paikallisdemokratiamme ansiosta selvisimme 1990-luvun lamasta kohtuullisen vähin vaurioin. Maaseutuyhdyskunnissa kuntaliitoksiin liittyy suoraa pelkoa omaisuuden arvon romahtamisesta. Jos oma lähitaajama jää liitoksessa syrjäiseen asemaan, on riski, että palvelut katoavat.

Aulis Pöyhösen (6.12.2007) mielestä kunnat puolustavat usein vaikeuksiaan sillä, että valtio syytää niille velvoitteita osallistumatta riittävästi rahoittamiseen. Valtio on kuitenkin vain harvoin säätänyt kunnille soveltumattomia tehtäviä. Suomen Kuntaliitto on tyytynyt yleensä vaatimaan vain suurempaa valtion rahoitusosuutta. Eduskunnan suurin ”puoluekin” on kunnallismiesten ja -naisten muodostama enemmistö. Kunnat ovat myös tehtäviensä alkuunpanijoita tai laajentajia.

Paras esimerkki on valtion ylläpitämien lääninsairaaloiden kunnallistaminen 1960-luvulla. Seurauksena oli, että keskussai-

raaloita rakennettiin liian paljon ja monet liian pieniksi. Näiden ja terveyskeskusten väliin luotiin aluesairaalat. Myös terveyskeskuksia kunnat rakensivat liikaa ja liian vähäväkisille alueille.

Samuli Nissilä (17.4.2013) kertoo, että Jyrki Kataisen hallituksen tavoitteena oli saavuttaa miljardin euron säästöt karsimalla kuntien velvoitteita. Säästämiseen oli tarvetta, sillä hallitus kutisti kehysriihessä kuntien valtionosuuksia yli 800 miljoonalla eurolla. Hallituksen tavoitteena oli alun perin vähentää normien lisäksi kuntien tehtäviä. Asiaa selvitettiin jo edellisten kuntaministerien aikana ja todettiin, että se ei onnistunut. Kataisen hallitus päätyi samaan lopputulokseen. Kuntien ja kuntayhtymien 45,8 miljardin suuruisista menoista vuonna 2013 käytettiin sosiaali- ja terveystoimeen 47 prosenttia sekä opetus- ja kulttuuritoimeen 28 prosenttia. – Niitä, jotka vuodesta toiseen valittavat kuntien ylimitoitetusta hallintokoneistosta, voisi rauhoittaa havainto, että kuntien ja kuntayhtymien menoista käytettiin vain 1 411 miljoonaa euroa eli noin kolme prosenttia yleishallintoon.

Timo Kietäväinen (2013) on huomauttanut, että valtion säästötoimista valtaosa on kohdistunut kuntien valtionosuuksiin. Nämä leikkaukset eivät paranna julkisen talouden tasapainoa, vaan siirtävät vastuuta valtiolta kunnille. Tällaisiin kosmeettisiin säästöihin yhteiskunnallamme ei ole enää varaa.

STT kysyi kuudelta järjestöltä, mihin palveluihin kunnilla on varaa vuonna 2020 (Nikula & Annala 2013). Järjestöt olivat SAK, STTK, AKAVA, EK, Suomen Yrittäjät ja Kuntaliitto. Kuntien lakisääteisistä tehtävistä poimittiin parikymmentä, joiden tulevasta järjestämisvastuusta haluttiin kootut näkemykset. STT tiedusteli, pitäisikö tehtävät säilyttää kunnilla vai poistaa, ulkoistaa tai siirtää toiselle toimijalle. Poistoa kannatti kolme järjestöä kahden STT:n tiedotteeseen sisältyvän kysymyksen kohdalla. Ne olivat joukkoliikenteen järjestäminen ja katujen kunnossapito. Kuntaliitto olisi säilyttänyt nämä tehtävät sekä lisäksi erikoissairaanhoidon ja lasten aamu- ja iltapäivätoiminnan. Orkesteri- ja teatteritoiminnan osalta Kuntaliitto vastasi ehkä, kyseessä on vapaaehtoinen tehtävä.

Monien vastaajien mielestä yksityiset yrittäjät ja kolmas sektori eli voittoa tavoittelemattomat järjestöt voisivat osallistua nykyistä enemmän palvelujen tuottamiseen, vaikka järjestämisvas-

tuu olisikin kunnilla. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi lasten iltapäiväkerhot, nuorisotilojen ylläpito ja vanhuspalvelut. Eduskunnan hallintovaliokunta korosti lausunnossaan, että kunnille ei pidä määrätä uusia tehtäviä eikä laajentaa nykyisiä, ellei valtio osallistu hallitusohjelman mukaisesti niiden rahoitukseen yli puolella todellisista kustannuksista. Kuntien lakisääteisten tehtävien määrä lisääntyi vuoden 2013 aikana 30 tehtävällä. Kunnilla on erikoisiakin tehtäviä, kuten tupakanvastainen kampanjointi ja solariumlaitteiden valvominen.

Aimo Ryynänen (Kanava 3/2013) viittaa Montesquieuhun, joka totesi, että jos lain laatiminen ei ole välttämätöntä, on syytä pidättäytyä laatimasta lakia. Ryynäsen mielestä tämä ohje on ollut tuntematon suomalaiselle lainsäätäjälle erityisesti silloin, kun kyse on ollut uudesta kuntien velvollisuudeksi säädetystä tehtävästä. Kunta-asioista vastaava valtiovarainministeriö käynnisti kartoituksen ja sai aikaiseksi alkuraportin ”Kuntien tehtävien kartoitus”. Työryhmän toimeksiannon edellyttämää tehtävien kokonaiskartoitusta ei ole kertaakaan aikaisemmin tehty.

Kuntien ylikuorma on tosiasia, sanoo professori Arto Haveri (Karisto, Kuntalehti 6/2013). Se on vain pahentunut 2000-luvulla, vaikka asiasta keskusteltiin jo kymmenen vuotta sitten. Haveri pitää tehtäväkentän uudistamista jopa tärkeämpänä kuin kuntarakenneuudistusta. Hänen mielestään kuntien voimavaroja olisi käytettävä erityisesti kahden ryhmän tukemiseen: eniten avun tarpeessa olevien sekä niiden, joiden ennakoidulla hoidolla voidaan ehkäistä tulevia ongelmia.

Jyrki Räikkä ja Anni Kupiainen (2013) kysyivät HS-raadin mielipidettä kuntien tehtävistä. Raadin mielestä niissä on karsimisen varaa, ainakin jonkin verran. Rakennepaketissa kaavailtuja miljardin euron kustannussäästöjä pidetään kovana tavoitteena, mutta palveluissa nähdään tehostamisen ja järkeistämisen mahdollisuuksia. Keskitytään olennaiseen, ajatellaan palvelut toisin, sodastakin selvittiin. Vähemmän suunnitelmia, valvontaa, tilastointia, seurantaa, rajoituksia, kieltoja, lomakkeita, byrokratiaa (kansanedustaja Maria Lohela).

Matti Tyynysniemi (10.10.2013) otti selvittääkseen kuntien tehtävien karsintaa. Hallitus sopi vuonna 2013 budjettiriihessään suuresta rakennepoliittisesta ohjelmasta, jonka tarkoituksena oli

kuroa umpeen julkisen talouden kestävyysvajetta. Kunnista piti löytyä kahden miljardin euron säästöt. Toinen miljardi oli tarkoitus hakea siten, että kuntien tehtäviä ja velvoitteita purettaisiin miljardin euron edestä. Miljardilla tarkoitettiin kuntien menoja eli myös sitä osaa menoista, johon kunnat saivat valtionavustuksia. Osa kuntasäästöistä kohdistuisi siis kuntatalouteen, osa valtiontalouteen. Varsinaisia karsittavia tehtäviä ministeriöiden ehdotuksissa oli niukasti. Kun tästä joukosta poistettiin tehtävät, jotka siirtyisivät valtiolle, ehdotusten loppusumma jäi kymmeniin miljooniin euroihin.

Kuntien velvoitteet ja niiden kustannukset lisääntyivät 2000-luvulla lähinnä siksi, että haluttiin varmistaa hyvät ja toimivat peruspalvelut. Niinpä kunnille on asetettu palveluiden järjestämiseen määräaikoja, henkilöstömitoituksia, tiukempia kelpoisuusehtoja ja tilavaatimuksia. Eniten lisämenoja kunnille tuli vuosina 2002–2013 vanhuspalvelulaista, 151 miljoonaa euroa.

Mikä olisi kunnan perustehtävä? Valtio on määrännyt poikkeuksellisen paljon tehtäviä kunnille (HeSa 28.3.2014). Kun valtakunnan politiikan vaikuttajat valittavat, miten kunnallinen itsehallinto on niin hirvittävän vahva, että se estää muiden perusoikeuksien toteutumisen, on mukana annos älyllistä epärehellisyyttä. Eduskunta voi yksinkertaisella enemmistöllä lisätä tai vähentää kuntien tehtäviä. Kuitenkin vasta silloin mennään kuntien itsehallinnon tontille, jos valtio alkaa eduskunnan päätöksen jälkeen määrätä yksityiskohtaisesti, miten kuntien on tehtäväänsä hoidettava. Itsehallinto kunnissa on silloin puhtainta, kun kuntalaiset itse päättävät, mitä he haluavat saada aikaan, sekä sen jälkeen organisoivat ja rahoittavat sen veroilla tai maksuilla.

Valtiovarainministeriö keräsi elo-syyskuussa 2015 jälleen kunnista ehdotuksia vähennettävistä kuntien tehtävistä ja velvoitteista (S 9.10.2015). Kunnat kaipaavat yleisesti lisää joustoa ja omaa harkintavaltaa palveluiden järjestämiseen sekä helpotusta lakisääteisten velvoitteiden järjestämiseen. Yksittäisistä tehtävistä useita mainintoja saaduissa 243 vastauksessa saivat mm. subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaaminen, terveydenhuollon ikäkausitarkastukset, erilaisten todistusten kirjoittaminen sekä yksityisten palveluntuottajien valvonta.

Hallitusohjelman mukaisesti ministeriöiden tehtävänä on laatia yksityiskohtaiset esitykset vuoden 2015 loppuun mennessä joidenkin kuntien tehtävien ja velvoitteiden poistamiseksi. Hallitus on sitoutunut siihen, että se ei anna kunnille uusia tehtäviä tai velvoitteita toimikautenaan.

Valtio antoi elokuusta 2012 maaliskuuhun 2015 kunnille kokonaista 22 uutta tehtävää ja 44 velvoitetta. Lisäksi useita entisiä tehtäviä ja velvoitteita laajennettiin. Selvityksen lopussa kunnilla oli 610 tehtävää ja 973 velvoitetta. Jos vähentämisessä ei onnistuta, sopeutus toteutuu niin, että palvelujen laatu heikkenee. Kuntien kustannusten ja velvoitteiden vähentämiseen miljardilla eurolla suhtautui myönteisesti 41 prosenttia oppositiopuolueiden tukijoista, 61 prosenttia kansalaisista sekä 75 prosenttia hallituspuolueiden kannattajista.

Kriitikot vitsailivat, että kunnan tehtävien vähentämisoperaatio olisi aloittamista vaille valmis. 15.10.2015 päivätyssä pääkirjoituksessaan ”Matokuuri pöhötautiin” Aamulehti vakuuttaa, että kuntakentän menoja tuskin pystytään vähentämään miljardilla eurolla ilman, että kuntien työllistämisvelvoitetta ja työttömyysturvan rahoitusosuutta kevennetään. Pukkilan kunnan kunnanhallituskin vaati kesäkuussa 2015 kuntien ja Kuntaliiton aktivoitumista kuntien tehtävien ja normien purkamistalkoissa. Turvapaikanhakijoiden tulvaankaan kunnat eivät ole voineet ennalta varautua.

Kuntaliiton toimitusjohtaja Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma (2015) nostaa kirjoituksessaan esille kuntien tehtävien karsinnan kanssa yhteydessä olevan normipurkutyön. Valtionhallinnossa on aikaisempina vuosina suoritettu normitalkoita. – Norminpurusta on tehtävä hallittu ja systemaattinen prosessi. Jokaisen ministeriön olisi sitouduttava norminpurkuun sekä siihen, että jatkossakaan ei säädetä yksityiskohtaisesti tavoista, joilla kuntien tehtävistä huolehditaan, vaan keskitytään tavoitteiden määrittämiseen.

Vuosina 2013–2015 toteutettiin hanke ”Kyläkaupasta yksityisten ja julkisten palveluiden käyttöliittymä”. Mukana oli yliopistoja, Päivittäistavarakauppa ry sekä yhteistyökumppaneita. Hanketta rahoitti EU:n maaseuturahasto. Tavoitteena oli uudistaa kyläkaupan toimintamallia siten, että asukkaille ja kyläkauppojen

asiakkaille voidaan tulevaisuudessa tarjota kannattavasti monipuolinen yksityisten ja julkisten palvelujen paketti. Kyläkauppoja on enää noin 300, ja määrä vähenee vuosittain noin 20 myymälän verran. Kyläkaupat pitävät maaseutua elinvoimaisena. Ne voisivat toimia kyläläisten väylänä laajaan julkiseen ja yksityiseen palveluverkostoon (Saisiko olla 2015.).

Kuntalain (410/2015) 131 §:n mukaan kunta voi antaa määräaikaisen palveluvelvoitteen kunnan asukkaiden hyvinvoinnin kannalta tarpeellisten palvelujen turvaamiseksi kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle palveluntuottajalle, jos markkinoiden toiminta on puutteellista. Suomessa sekä valtio että kunnat ovat käyttäneet yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen sääntelyä (SGEI-sääntely). Lakimies Katariina Huikon (2015) mukaan palveluvelvoitteen käyttäminen on Suomessa hyvin harvinaista, mutta se voi olla tulevaisuudessa tavallisempaa harvaan asutuilla tai vaikeakulkuisilla alueilla.

Peruspalveluja käsitteenä ei ole tarkoin määritelty säännöksissä (Ryynänen, Kunta 2011, 53). Yleensä niillä tarkoitetaan palveluja, jotka pääosin koskevat suurta määrää ihmisiä sekä vaikuttavat kansalaisten jokapäiväiseen elämään. Niiden puuttuminen aiheuttaa ihmisille merkittäviä ongelmia. Yhden lähtökohdan määrittelylle antavat perusoikeudet. Peruspalveluiden toteuttamisvastuu on valtiolla ja kunnilla yhteisesti. Valtio ei voi jonkin oikeuden kohdalla vapautua toteuttamisvastuusta pelkästään siirtämällä lailla tätä tarkoittavia tehtäviä kunnille.

Kunnalliset palvelut voivat myös kulkea kuntalaisen luokse (Rantalainen 2013). Esimerkiksi Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiirin (Eksote) alueella kulkee liikkuva terveydenhoitoyksikkö Mallu, Helsingissä on aloittanut Liisu-hammashoitoyksikkö ja Tampereella on liikennöinyt terveys- ja hyvinvointitietoa jakava Terveysnysse.

Valtion ja kuntien taloutta pyrittiin vuodesta 1975 hoitamaan järjestelyasiakirjamenettelyssä (Harjula & Prättälä 2015, 214). Kun tästä menettelystä irtauduttiin, kehitettiin hallituskauden mittainen peruspalveluohjelma ja siihen liittyvä vuosittainen peruspalvelubudjetti. Säännökset asiasta otettiin kuntalain 365/1995 8a §:ään, ja peruspalveluohjelma vuosiksi 2009–2012 annettiin eduskunnalle 13.3.2008. Peruspalveluilla tarkoitettiin

kaikkia erityislainsäädäntöön perustuvia kuntasektorin järjestämis- ja rahoitusvastuulla olevia palveluita. Kuntalakiin 410/2015 sisältyvä 12 § sääntelee kuntatalousohjelmaa. Valtion ja kuntien välisissä neuvotteluissa valmisteltava kuntatalousohjelma korvaa peruspalveluohjelman ja -budjetin. Kuntatalousohjelma kattaa kuntien lakisääteisten tehtävien lisäksi kuntien itsehallintonsa nojalla ottamat tehtävät eli käytännössä koko kuntatalouden ja on siten peruspalveluohjelmaa kokonaisvaltaisempi.

Vähitellen on havahduttu siihen, että kunnan palvelut voi tuottaa joku muukin kuin kunta itse. Kymmeniä vuosia on keskusteltu palveluiden ulkoistamisesta, yksityissektorista, ja sama kysymys on jo tullut esille valmisteltaessa sote-lainsäädäntöä. Perusoikeusuudistuksen jälkeen peruspalvelujen ja perusturvan taso, riittävyys ja kohtuullisuus ovat myös joutuneet pohdintaan, onhan julkisen vallan turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PeL 22 §). Palveluiden vaikuttavuudenkin selvittäminen olisi tärkeää. Perusturvalla tarkoitetaan Kelan kautta tulevaa sosiaaliturvaa. Vain harvoilla on perusturvan varassa mahdollisuuksia kohtuulliseen kulutukseen (Suosalmi 2011). Perusturvan puutteet näkyvät ruokajonoissa.

En kuitenkaan malta olla lisäämättä, että kun perusturvan riittävyyttä äskettäin tutkittiin, vaalikauden 2011–2015 aikana tehdyt korotukset ovat pienentäneet tuloeroja ja köyhyysriskiä.

Euroopan kunnallisen itsehallinnon peruskirja

Euroopan kunnallisen (tai paikallisen) itsehallinnon peruskirja on Euroopan neuvostossa laadittu kansainvälinen yleissopimus. Sen keskeisenä tavoitteena on vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja sen toimintaedellytyksiä. Peruskirja laadittiin Strasbourgissa 1985 ja otettiin oikeusjärjestykseemme vuonna 1991 (L 1180/1991). (Nurmi 1997, 416–419; Heuru 2006, 89–91.)

Peruskirjassa todetaan, että jäsenvaltiot ovat tietoisia siitä, että paikallisen itsehallinnon suojaaminen ja vahvistaminen Euroopan eri maissa edistää merkittävästi demokratian ja vallan hajauttamisen periaatteille rakentuvan Euroopan muodostamista.

Peruskirjan toisen artiklan mukaan paikallisen itsehallinnon periaate tunnustetaan kansallisessa lainsäädännössä ja mahdollisuuksien mukaan perustuslaissa. Kolmannessa artiklassa määritellään paikallisen itsehallinnon käsite. Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön omien etujen mukaisesti. Toisen momentin mukaan tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai vapailla vaaleilla valitut kokoukset. Neljäs artikla määrää paikallisen itsehallinnon laajuudesta. Sen kolmannen momentin mukaan julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia

kansalaista lähinnä olevien viranomaisten. Tässä on kyseessä subsidiariteetti eli toissijaisuusperiaate.

Viides artikla koskee meilläkin ajankohtaiseksi tullutta kysymystä, paikallisviranomaisen aluerajojen suojaa. Paikallisviranomaisten aluerajoja ei saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Kansanäänestyksen käyttäminen on mahdollista, milloin se sallitaan lainsäädännössä. Kuudennessa artiklassa säännellään paikallisviranomaisten tehtävien hoitamiseksi asianmukaisia hallintorakenteita ja voimavaroja.

Seitsemännessä artiklassa käsitellään edellytyksiä tehtävien hoitamiseksi paikallishallinnossa. Paikallisella tasolla luottamustehtäviin valittujen tulee voida vapaasti hoitaa tehtävänsä. Heidän tulee saada asianmukainen taloudellinen korvaus toimensa harjoittamisesta aiheutuvista kuluista ja, mikäli mahdollista, korvaus ansion menetyksestä tai palkkio tehdystä työstä sekä vastaava sosiaaliturva. Tehtävät ja toiminta, jotka eivät sovi yhteen paikallisen luottamustoimen hoitamisen kanssa, tulee määritellä lainsäädännössä tai niiden tulee ilmetä keskeisissä oikeusperiaatteissa. Kahdeksannessa artiklassa on kyseessä paikallisviranomaisen toiminnan hallinnollinen valvonta.

Yhdeksännen artiklan mukaan kunnilla tulee olla kansallisen talouspolitiikan rajoissa oikeus riittäviin taloudellisiin voimavaroihin, joiden käytöstä ne voivat vapaasti määrätä toimivaltansa rajoissa. Paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee riittää niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa. Ainakin osan taloudellisista voimavaroista tulee kertyä paikallisista veroista ja maksuista, joiden suuruudesta kunnalla on oikeus päättää lain puitteissa. Rahoitusjärjestelmien tulee olla riittävän moninaisia ja joustavia, jotta ne voivat seurata kunnan tehtävien hoitamisesta aiheutuvien kustannusten todellista kehitystä. Taloudellisesti heikompien kuntien suojelu edellyttää sellaisten tasoitusmenetelmien tai vastaavien toimien käyttöönottoa, joiden tarkoituksena on rahoituslähteiden epätasaisen jakautumisen vaikutusten korjaaminen. Mikäli mahdollista, kunnille myönnettäviä taloudellisia tukia ei tule sitoa tiettyjen hankkeiden rahoittamiseen.

Kymmenennen artiklan mukaan kunnilla on oikeus yhteistyöhön ja yhteenliittymien muodostamiseen niin kansallisella kuin

kansainvälisellä tasolla. 11. artikla takaa paikallisen itsehallinnon oikeussuojan. Suomi on ilmoittanut Euroopan neuvostolle noudattavansa peruskirjan kaikkia määräyksiä. Kunnallisen itsehallinnon peruskirjaa on pidetty Euroopan neuvostossa eräänlaisena eurooppalaisen kunnallisen itsehallinnon perustuslakina, johon Suomikin on kansallisella lainsäädännöllä sitoutunut.

Kauko Heuru näkee, että peruskirjassa muotoillaan paikallisen itsehallinnon vähimmäisvaatimukset. Sen sisältämät normit on selitetty laintasoisiksi. Peruskirja on sisällöltään periaatteellinen ja oikeudelliselta luonteeltaan pääasiallisesti ohjelmallinen ja puiteluontoinen sopimus. Voidaan olettaa, että sen pääasiallinen vaikutus koituu lainsäädännön kehittymisen kautta. Perustuslain tekstissä ei sen vaikutusta juurikaan näy. Se saattaa muokata erityisesti tutkijoiden asenteita kunnalliseen itsehallintoon. Aimo Ryynänen tulkitseekin sen merkitystä kuntauudistuksessa kertakaikkisen kriittisessä teoksessa ”Kuntakapina”. Tämän takia jätän hänen käsitystensä esittelyn kuntauudistusosaston yhteyteen.

Harjula ja Prättälä (2015, 113–124) tarkastelevat kuntia Euroopassa ja EU:ssa. Vuonna 2008 Euroopan unionin jäsenmaissa oli 91 250 kuntaa. Pohjoismaissa kuntien tehtäväkenttä on poikkeuksellisen laaja. Kunnilla on päävastuu hyvinvointipalveluista ja teknisistä peruspalveluista. Kunnille vahvan taloudellisen pohjan takaava tulovero on lähes yksinomaan pohjoismainen. Pohjoismainen hyvinvointipalveluista laajan vastuun kantava kunta tarvitsee tehtävistään selvitäkseen laajemman väestöpohjan kuin eteläeurooppalainen kunta.

Läntisen Euroopan kunnallishallinnon järjestelmät ovat oikeudellisen ja kulttuurisen perinteen nojalla jaettavissa neljään järjestelmään: pohjoismaiseen, keskieurooppalaiseen (Saksa, Belgia, Itävalta, Sveitsi), anglosaksiseen (Iso-Britannia, Irlanti) sekä eteläeurooppalaiseen (mm. Ranska, Italia, Espanja, Portugali, Kreikka). Entisten sosialististen maiden järjestelmät ovat Euroopan puitteissa viides järjestelmä. Järjestelmien erot näkyvät muun muassa kunnallishallinnon perusrakenteissa, kunnallishallinnon perustuslaillisessa ja muussa lainsäädännöllisessä asemassa suhteessa valtioon sekä kuntien tehtäväpiirin laajuudessa, kuntien rahoituksessa ja kunnallisen demokratian pääpiirteissä.

Suomessa kuntien vastuuta korostaa se, että meillä ei ole ylempitasoista itsehallintoa. Sen korvaavat keskeisissä hyvinvointivaltioissa pakolliset kuntayhtymät, kuten sairaanhoitopiirit. Suomi kuuluu tässä samaan ryhmään eräiden Länsi-Euroopan pikkuvaltioiden kanssa (Kypros, Luxemburg, Malta). Myös monissa itäisen Euroopan valtioissa (mm. Viro ja Liettua) on yhden tason kunnallishallinto.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan heikkoutena on tehokkaan valvontakoneiston puuttuminen. Valvonta perustuu asiantuntijaraportointiin sekä tämän perusteella annettaviin suosituksiin ja päätöslauselmiin. Suomea koskevassa seurantaraportissa vuodelta 2011 kiinnitetään huomiota Suomen alueellisen itsehallinnon kehittymättömyyteen.

OSA III:

SE SUURI KUNTAUUDISTUS

Vitkallinen kuntauudistus 1961–1982

Kunnallishallinnon uudistamiseen on pyritty monien vuosikymmenien aikana. Tavoitteena on yleensä ollut hyvinvointipalvelujen turvaaminen ja kuntien toimintakyvyn vahvistaminen.

Kuntauudistuksen 1961–1982 työvaiheita olivat pienkuntakomitean aika 1961–1965, läänien toimikuntien työvaihe 1967–1969 sekä kuntauudistuksen neuvottelukunnan vaihe 1967–1970. Pienkuntakomitean mietinnössä (KM 1965 A1) tavoitteeksi asetettiin yli 8 000 asukkaan kunnat kuitenkin siten, että kunnissa tulisi olla vähintään 4 000 asukasta. Vuonna 1969 lääninhallitusten toimikunnat asettivat kuntien lukumäärän tavoitteeksi 304 kuntaa, joista 147 kuuluisi yhteistoiminta-alueisiin. Kuntauudistuksen neuvottelukunnan vastaavat tavoitteet olivat 311 ja 130 kuntaa. Ehdotukset herättivät kunnissa kovaa vastustusta, esimerkiksi 1965 Ylikiimingissä järjestettyyn kriisikokoukseen osallistui yli 200 maalaiskunnan edustajia. Valtioneuvosto vahvisti suunnitelmat 1970-luvun alussa, eikä niihin sisällytetty pakkotoimia (Matti Sippola 2013).

Uudistus jatkui vitkallisesti vähitellen hiipuen, kunnes vuonna 1982 uudistussuunnitelmista luovuttiin valtioneuvoston päätöksellä. Poliittinen vastustus kaatoi hankkeet. Tavoitteita ei saavu-

tettu lähimainkaan. Aikataulua ei ollut määritelty, eikä uudistussuunnitelman sitovuudesta saavutettu yksimielisyyttä. Suomen Kunnallisliitto piti kuntauudistuksen edellytyksenä kuntien vapaaehtoista liittymistä ja pakkoa vain poikkeustapauksissa, kun taas Suomen Kaupunkiliitto katsoi, ettei kuntien mielipide voi ratkaista liitoskysymystä.

Seutuyhteistyökokeilu, Kainuun kokeilu, metropoli

Huomattavaksi kunnallishallinnon kehittämiskeinoksi ovat muodostuneet kokeilulait. Vapaakuntakokeilu 1989–1996 oli merkittävä avaus. Kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämistä ja suomalaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista annetun lain (1350/2014) tarkoituksena on lisätä kokeilukuntien toimintamahdollisuuksia. Kokeilu jatkuu vuoden 2016 loppuun. Hallintokokeilussa annetaan yleensä tietylle alueelle tai tietyille kunnille mahdollisuus poiketa yleisesti noudatettavasta lainsäädännöstä. Perustuslain yhdenvertaisuussääntely tosin edellyttää samanlaista kohtelua esimerkiksi asuinpaikkaan katsomatta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt kokeilulainsäädäntöä lähtökohtaisesti mahdollisena (PeVL 11/2002 vp, kokeiluista yleensä Harjula & Prättälä 2015, 86). Perusoikeuksien käyttämisestä on säädettävä lailla, ja tämä vaatimus koskee myös yhdenvertaisuutta (PeVL 19/1997 vp ja 11/2002 vp). Kokeilusäännöksille tulee asettaa voimassaolorajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan ajan (PeVL 22/2006 vp). Kokeilun tulosten selvittämisen ja arvioinnin tulee olla asianmukaisesti järjestettyjä (PeVL 70/2002 vp ja 39/2002 vp).

Vuosina 2000–2005 toteutettiin seutuyhteistyökokeilu (L 560/2002). Taustalla vaikuttivat kuntien toimintaympäristön muutokset, erityisesti talouden näkökulman laajeneminen ylikunnalliseksi sekä kasvaville kaupunkiseuduille keskittyvä muuttoliike. Hanke eteni siihen valittujen 15 seudun kokeilujen kautta. Kokeilulakia täydennettiin lailla seutuvaltuustokokeilusta (62/2004). Vuonna 2005 julkaistussa hankkeen loppuarvioinnissa todettiin, että syvällisen yhteistyön käynnistämisen kynnys oli seuduilla korkea. Konkreettiset tulokset jäivät vähäisiksi, ja hanke lakkautettiin vuonna 2006. Tähän vaikutti erityisesti käynnistynyt Paras-uudistus. (Elinvoimainen 2012, 25.)

Kainuussa on yhdeksän kuntaa ja lähes 80 000 asukasta. Pääministeri Paavo Lipponen vieraili vuonna 2001 Kainuun liiton tilaisuudessa ja tapasi liiton johtoa. Maakunnassa oli suuri huoli elinvoiman säilymisestä sekä palvelujen turvaamisesta pienemmissä kunnissa. Keskustelun aikana pääministeri innostui asiasta: ”Mehän pannaan maakuntakokeilu pystyyn.” (Hankkeesta kokonaisuudessaan yksityiskohtaisesti Tornberg 2014, 201–215 sekä Heuru 2006, 387–392.)

Laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003 tuli voimaan 2003 ja pysyi voimassa vuoden 2012 loppuun. Tarkoituksena oli hankkia kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista Kainuun maakunnan kehittämiseen, kunnallisten palvelujen järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen kunnallishallintoon, valtion aluehallinnon toimintaan sekä maakunnan ja valtion suhteeseen. Maakunta toimi tehtävässään maakunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvana julkisoikeudellisena yhteisönä kuntalain mukaisen kuntayhtymän tapaan.

Ehdotetulle maakuntahallinnolle oltiin siirtämässä laajasti tehtäviä. Järjestely kavensi kiistatta kuntien asukkaiden valitsemien toimielinten päätösvaltaa kunnissa. Perustuslakivaliokunta löysi kuitenkin useita vaikuttavia perusteita tehtävien siirtoon maakunnille (PeVL 65/2002 vp). Kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta oli tärkeää, että Kainuun maakunnan asukkaiden päätösvaltaa tulisi käyttämään asukkaiden välittömillä vaaleilla valitsema toimielin.

Helsingin seudun kuntarakenteiden merkittävä kehittäminen tapahtui vuosina 1946–1966. Vuonna 1946 toteutettiin suuri

kuntaliitos, ja vielä vuonna 1966 Vuosaari liitettiin Helsinkiin. Tämän jälkeen painopiste pääkaupunkiseudulla siirtyi yhteistyön kehittämiseen. Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta syntyi 1970. Se purettiin kahdeksi kuntayhtymäksi 2009. Kuntien ja valtion yhteinen kaupunkialueiden kehittämissopimus allekirjoitettiin vuonna 2012.

Kuntauudistuksen aluekierros päättyi 21.3.2012 Helsingin Messukeskukseen. Paikalle oli kutsuttu Uudenmaan maakuntaliittoon kuuluvien 28 kunnan edustajat kuulemaan valtiovarainministeriön johdolla toimineen virkamiestyöryhmän ehdotuksen perustelut ja esittämään oma käsityksensä. Virkamiestyöryhmä esitti, että Uudenmaan kunnat jaettaisiin yhdeksään ryhmään, joissa aloitettaisiin selvitys yhdistymisen eduista ja haitoista. Helsingin, Espoon, Vantaan, Kauniaisen ja Sipoon yhdistyminen selvitettäisiin. Ryhmiin jakoa ja selvitystä kannattivat vain Helsinki, Järvenpää ja Karjalohja. Helsingin ylivahva asema ei heijastu vain naapurikuntiin, vaan lähes koko Uusimaa itäistä ja läntistä reunaa lukuun ottamatta kuuluu Helsingin metropolialueeseen. (HeSa 22.3.2012.)

Vaikka lukuisia eri suuntiin vetäviä uudistusyrityksiä on tehty, asetelmat ovat 2015 suunnilleen samat kuin maaliskuussa 2013. Helsingin seudun yhdyskuntarakenne on edelleen pahasti hajonnut. Hallituksen 2012 tekemän linjauksen mukaan metropolialueella tarvitaan kuntarakenteen muutoksia: ensin tuli tehdä kuntaliitokset ja sitten vasta metropoli. Maaliskuussa 2013 selvityshenkilöt suosittelivat Helsingin seudulle neljää suurkuntaa, vahvaa metropolihallintoa sekä metropolikaavaa. Pakkotoimista hallitus lupasi pidättäytyä. Kahdeksan kehyskunnan kuntajohtajaa esitti maaliskuussa 2013 kuntiensa vapaaehtoista liitosta Keski-Uudellamaalla.

Karttoja, selvittäjiä ja selvityksiä, yhäti uudentyyppisiä ehdotuksia, kuulemistilaisuuksia, lausuntokierroksia. Hallitus irrotti kuntauudistuksessa metropolialueen omaksi kokonaisuudeksi ja ehdotti Helsingin seudun 14 kunnan metropolihallintoa sekä vaaleilla valittavaa valtuustoa. Lokakuussa 2013 metropolissa oli vireillä kolme kuntaliitosta. Helsingin seudun kuntauudistus alkoi vähitellen muistuttaa piirileikkiä.

Metropolihallinnon järjestäminen alkoi vuoden 2014 alkupuolella jo hahmottua. Kuntaministeri Henna Virkkunen ei kuitenkaan pitänyt Helsingin seudun yhteishallintoa tarpeellisena, jos sote-uudistus toteutuisi hallitus- ja oppositiopuolueiden sopimalla tavalla. Kun hallitukselta loppui puhti, niin kuka vielä uskoi kuntaliitoksiin Helsingin seudulla?

Jättiliitos alkoi yskähdellä myös Keski-Uudellamaalla. Metropolihanketta hidasti poliittisen erimielisyyden ohella kuntien vastustus. Perustuslaillisia ongelmiakin olisi voinut löytyä. Hanke kaatui, kun kuntaministeri Paula Risikko kertoi helmikuussa 2015, ettei kokoomus kannata metropolihallinnon mahdollistavan lakiesityksen viemistä eduskuntaan.

Kunta- ja palvelurakenne-uudistus (Paras-hanke) vuosina 2005–2012

Entinen valtiosihteeri Antti Mykkänen (2011) kertoo Paras-hankkeen alkumetreistä. Liikkeelle lähdettiin Vanhasen I hallituksen hallituskauden puolivälissä. Tavoitteena oli uudistaa kuntien vastuulla olevaa palvelujärjestelmää oikein kunnolla. Alkuvaiheessa luotiin malli, jossa Suomeen olisi perustettu noin 20 aluekuntaa. Ne olisivat vastanneet valtaosasta kuntien järjestämisvastuulle kuuluvista palveluista. Lähipalvelut olisi hoitanut vähentynyt määrä peruskuntia. Tämä malli torpattiin alkumetreillä. Paras päätyi lopulta kuntaliitoshankkeeksi.

Kuntaministeri Hannes Manninen (Hynynen, Kuntalehti 10/2007) kertoo, miten Paras-hanke alkoi. Syksyllä 2004 kuntatalouden ongelmat nousivat toistuvasti esille. Jotain oli tehtävä pikimmiten. Kuntaliitoksia tarjottiin ratkaisuksi lähes kaikille kunnille, ja moni ehdotti malliksi Tanskan kuntarakenneremonttia. Oli käynnistettävä laajamittainen kuntien palvelurakenneuudistus. Oli haettava kompromissia, joka mahdollistaisi vapaaehtoiset liitokset, muttei pakottaisi kuntia liittymään.

Syksyllä 2005 sisäasiainministeriö julkisti kolme vaihtoehtoa uudistuksen pohjaksi:

1) Aluekuntamallissa Suomi ehdotettiin jaettavaksi 20–25 suurkuntaan ja suunnilleen entiseen määrään lähikuntia.

2) Piirimallissa kuntien yläpuolella oli 100 000–200 000 asukkaan sosiaali- ja terveyspiirit.

3) Peruskuntamallin tavoitteena olivat vähintään 20 000–30 000 asukkaan kokonaisuudet, joiden piti huolehtia entiseen tapaan palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta. (Lappalainen 2007.)

SDP, kokoomus ja Vasemmistoliitto asettivat 3-mallin muiden edelle. Keskusta ei puolestaan halunnut väkisin yhdistää pieniä kuntia suuremmiksi. Keskusta ja SDP pääsivät 28.6.2006 yksimielisyyteen kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta. Tällä perusteella valmisteltiin puitelaki, laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007. Laki tuli voimaan 2007, ja sen voimassaoloaika päättyi vuoden 2012 lopussa yhteistoimintavelvoitteita ym. koskevin poikkeuksin.

Puitelain tarkoituksena oli 1 §:n mukaan luoda edellytykset kunta- ja palvelurakenneuudistukselle. Tavoitteena oli elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Lakia sovellettiin maan kaikissa kunnissa (2 §). Kuntarakennetta vahvistettiin yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Palvelurakenteita vahvistettiin kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa (4 §).

Kunnan tuli muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta (5 §). Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehti perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta, oli oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Jos kunnassa tai yhteistoiminta-alueella järjestettiin ammatillista peruskoulutusta, asukasmäärän oli oltava vähintään noin 50 000. Puitelakiin lisättiin 5a ja 5 §:t valtioneuvoston toimivallasta ja menettelystä velvoittaa kunnat yhteistoimintaan. (L 384/2011.) Paras-laista hankittiin myös perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 37/2006 vp).

Puitelaissa säänneltiin myös menettelystä, jos palvelut edellyttivät laajaa väestöpohjaa (6 §), kuten erikoissairaanhoidossa, suunnitteluvelvollisuutta eräillä kaupunkiseuduilla (7 §) ja kunnilta valtiolle siirrettäviä tehtäviä (8 §). Valtio kannusti kuntalii-

toksiin myöntämällä korotettua yhdistämisavustusta, jos liitos tapahtui vuoteen 2013 mennessä (KuntajakoL 1698/2009, 9 luku).

Kuntarakenteiden myllerryksen katsottiin edenneen yllättävän kitkattomasti verrattuna siihen, miten hankkeen toinen puoli, palvelurakenneuudistus, otettiin vastaan. Hyvinvointipalvelujen tuottaminen on poliittisesti herkkä kysymys, viimeksi se on havaittu sote-uudistuksen yhteydessä.

Kuntaministeri Hannes Manninen (2007) kertoi, että puitelain 9 § herätti suurinta mielenkiitoa. Kyseessä ei ollut pakkoliitospykälä, eikä kutsu neuvotteluun tarkoittanut pakkoliitosprosessin käynnistämistä. 9 § arviointimenettelyineen antoi valtiolle mahdollisuuden aloittaa talousahdinkoisen kunnan läpivalaisu. Pakkoliitos oli mahdollinen vain, jos kunta kieltäytyisi palveluiden turvaamisen edellyttämistä toimenpiteistä. – 9 §:n mukaiseen arviointimenettelyyn joutui vuoden 2004–2005 tilinpäätöksen perusteella 13 kuntaa, 2005–2006 perusteella 6 kuntaa ja 2006–2007 perusteella 2 kuntaa. 9 § kumottiin lailla 1406/2010.

Ari Mölsä (2007) haastatteli kolmea kunnallisoikeuden asiantuntijaa puitelaista. Professori Matti Niemivuon mielestä laki ei täyttänyt laille yleisesti asetettuja vaatimuksia. Professori Aimo Ryynänen katsoi, että kyseessä oli kaikkea kaunista tavoitteleva poliittinen ohjelmajulistus. Kuntia koskevien velvoitteiden oli oltava paitsi lain tasoisia, myös riittävän täsmällisiä. Kuntaliiton lakiasiainosaston päällikkö Kari Prättälä huomautti, että lailla haluttiin sitoa uudistukseen mahdollisimman monet toimijat mahdollisimman korkealla tasolla.

THL:n Jyväskylän yksikkö tutki (KS 29.12.2011) Paras-uudistuksessa keskisuomalaisten kuntien asukkaiden ja henkilöstön näkemyksiä sosiaalipalvelujen muutoksesta. Kuntalaiset olivat tyytyväisiä erityisesti päivähoito- ja neuvolapalveluihin, mutta toisaalta piti olla yhä huonokuntoisempi päästäkseen palvelun piiriin. Tyytymättömyyttä aiheuttivat asioinnin monimutkaisuus, työläys ja puutteellinen tuki palvelujen käytössä. Arvostelulle antoi pontta palvelujen keskittäminen sekä siirtyminen kirjalliseen ja sähköiseen asiointiin. Pienemmissä kunnissa asiat on totuttu hoitamaan kasvokkain, mutta keskittäminen pahimmillaan etäännyttää asiakkaan palveluista.

Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvityksessä (Elinvoimainen 2012, 28–33) on tehty johtopäätöksiä kunta- ja palvelurakenteiden kehittämisestä ja aiemmista uudistuksista. Vuosina 1946–2013 toteutui 164 kuntaliitosta. Jaksosta erottuu kaksi selvää kuntaliitosaaltoa: vitkallisen kuntauudistuksen aika 1962–1982 (69 kuntaliitosta) ja Paras-uudistuksen aika vuosina 2007–2013 (59 kuntaliitosta). Tarkastelun ulkopuolella ovat Ahvenanmaan 16 kuntaa.

2000-luvulla toteutuneet yhdistymiset ovat erityisesti vähentäneet kaikkein pienimpien, alle 2 000 asukkaan kuntien määrää. Lisäksi osa kunnista, jotka rakenneuudistuksia kipeimmin olisivat kaivanneet, jäi uudistuksen ulkopuolelle. Samanaikaisesti kaupunkiseutujen yhteistyö eteni hitaasti. Menettely ei juurikaan johtanut seudun sisäisen kilpailuasetelman ylitse, ja yhteistyön ongelmat näyttävät pysyvän vuosikymmenestä toiseen samankaltaisina.

Vitkallinen kuntauudistus sekä Paras-hanke pohjautuivat kuntaliitosten sekä yhteistyön tasavertaiseen tukemiseen pääpainon ja myös velvoitteiden kohdistuessa pienten kuntien liitoksiin ja yhteistoiminta-alueisiin. Kumpikaan ei sisältänyt selkeitä määräaikoja toimeenpanolle. Molemmat uudistukset rakentuivat valtioneuvoston heikon toimivallan pohjalle sekä kuntien aktiivisuuden ja vapaaehtoisuuden varaan. Yhteinen piirre uudistushankkeissa oli sekin, että alun perin asetettuja tavoitteita ei saavutettu ja uudistukset hiipuivat tai jäivät keskeneräisiksi. Paras-uudistuksessa kuntakentän aktiivisuuden hiipumiseen vaikutti merkittävästi epätietoisuus pysyvän lainsäädännön sisällöstä.

Paras-laista käytettiin nimitystä puitelaki, mutta oikeastaan kyse oli suunnittelu- tai kehittämislaista. Perustuslakivaliokunta arvosteli lain toteutustapaa katsoen, ettei tällaista säädöstä ole yleensä soveliasta hyväksyä lain tai minkään muunkaan säädöksen muodossa (PeVL 37/2006 vp).

Paras-uudistuksen vuoksi maamme kuntajako on tyystin toinen kuin kymmenen vuotta sitten. Pienten kuntien määrä on olennaisesti vähentynyt, ja valtaosa kunnista on riittävän vahvoja kohtaamaan väestön vanhenemisen ja huoltosuhteen heikkenemisen aiheuttamat ongelmat. Huolenaiheena tulevaisuudessa ovat pienet kunnat, joiden vetovoima työnantajana ei ole riittävä,

samoin kuin taloudellisesti heikot kunnat, jotka ovat suurissa vaikeuksissa järjestäessään peruspalveluja. Paras-hankkeesta yksityiskohtaisemmin Tornberg 2014, 112–116.

Jyrki Kataisen hallituksen aloittama kuntauudistus 2011

Uudistuksen tarve ja tavoitteet

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus tavoitteli työssäkäyntialueisiin ja vahvoihin peruskuntiin perustuvaa kuntarakennetta Tanskan vuoden 2007 kuntauudistuksen suuntaviivojen mukaisesti. Hallitus näki siihen eduskuntavaalien 2011 jälkeen historiallisen tilaisuuden koittaneen, kun perinteinen kuntapuolue keskusta, joka kautta aikojen on puolustanut pienkuntia, oli historiansa pahimmassa alennustilassa ja oppositiossa.

Hallitus yritti saada uudistukset hyväksytyiksi eduskunnassa vaalikauden aikana eikä halunnut oppositiota mukaan esimerkiksi parlamentaariseen komiteaan luomaan poliittista pohjaa uudistuksille. Myös soten järjestäminen oli keskeinen ja tärkeä kysymys, koska Paras-järjestelyt tuntuivat väliaikaisilta. Kataisen hallitus tavoitteli hallitusohjelmansa mukaisesti soten uudistamista vastuukuntamallin pohjalta. Kului kolme vuotta, ennen kuin hallitus myönsi, että malli oli perustuslain vastainen.

Valtiovarainministeriö asetti 4.3.2011 kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvittämään kuntalain kokonaisuudistuksen pohjaksi vaihtoehtoisia kunnallishallinnon rakennemalleja. Toimeksianto muutettiin 2.9.2011 kuntauudistuksen toteuttamisen valmisteluksi. Työryhmän tuli laatia esityksensä kuntauudistuk-

sen kriteereistä siten, että hallitus voisi määritellä kuntauudistuksen tärkeimmät kriteerit ja valmistella hallituksen esitys kuntarakennelaista. Kuntauudistusesitys tuli laatia myös karttamuotoisena.

Rakennetyöryhmän johtopäätökseksi tuli, että hallituksen linjaukset elinvoimaisista kunnista edellyttävät suurta rakennemuutosta. Työryhmän kuntauudistusesityksen lähtökohta oli sellaisen elinvoimaisen ja toiminnallisen kuntarakenteen muodostaminen, joka nykyistä paremmin turvaisi peruspalvelut sekä vastaisi ihmisten arjen muotoutumista ja elinpiiriä. Uudistuksen suunnitelmallisen toteutuksen varmistamiseksi työryhmä esitti, että uusien kuntien alueella toimitettaisiin valtion erityiset kuntajakoselvitykset 66–70 alueella osana kuntien muutostukea.

Kuntauudistusesitys muodosti pohjan sotenkin rakenteiden uudistamiselle. Rakennetyöryhmän selvitys oli päivätty 8.2.2012.

Kataisen hallituksen ohjelma ilmestyi 22.6.2011. Siihen sisältyi 89 tiheään ladottua sivua, ja otsikkona oli ”Avoin, oikeudenmukainen ja rohkea Suomi”. Kuntapolitiikalle ja hallinnon – myös kunnallishallinnon – kehittämiselle oli omistettu neljä sivua.

Ohjelman mukaan hallitus aikoi toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena oli vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Vahva peruskunta muodostuisi luonnollisista työssäkäyntialueista ja olisi riittävän suuri pystyäkseen itsenäisesti vastaamaan peruspalveluista vaativaa erikoissairaanhoitoa ja vastaavasti vaativia sosiaalihuollon palveluja lukuun ottamatta.

Kuntarakenteen eheytyessä ja vahvistuessa tarve kuntien välisille yhteistoimintarakenteille vähenisi, mikä selkeyttäisi hallintoa ja vahvistaisi paikallista demokratiaa. Kuntauudistuksella luotaisiin palvelurakenne, jossa valta ja vastuu palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta olisivat kiinteällä, riittävän laajaan asukas- ja osaamispohjaan perustuvilla tahoilla. Vahva ja itsenäinen kunta kykenisi hallitsemaan markkinoita ja vastaamaan vaatimuksiin asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä. Ohjelman mukaan tavoitteena oli poistaa lainsäädännöstä sekä kuntatalouden rahoitusjärjestelmistä kuntaliitoksia vaikeuttavat tekijät.

Hallitus käynnisti koko maan kattavan selvityksen kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta.

Tämä toteutettiin muuttamalla rakennetyöryhmän toimeksiantoa. Kunta- ja palvelurakenteen uudistamisessa otettiin huomioon alueiden erilaisuus. Vahvojen peruskuntien ulkopuolisilla syrjäisillä alueilla palvelurakenne uudistettaisiin tukeutuen vahvojen peruskuntien palvelurakenteeseen vastuukuntamallilla. Sote-järjestelmälain ja muiden sektorilakien valmistelu sovitettaisiin yhteen valtakunnallisen kuntauudistuksen kanssa. Henkilöstön asema muutosprosessissa turvattiin.

Kuntarakenneuudistus muodostaisi perustan kuntalain kokonaisuudistukselle. Uusien ja nykyisten tehtävien ja velvoitteiden lisäämistä ja laajentamista kunnille rajoitettiin. Kuntien kykyä selvitä tehtävistään ja velvoitteistaan pääosin omalla verotulorahoituksellaan edistettäisiin. Valtionosuusjärjestelmä uudistettaisiin osana kuntarakenneuudistusta.

Sosiaali- ja terveyspalvelut järjestetään yhtenä kokonaisuutena painottaen ennaltaehkäisyä ja asiakkaan asemaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus- ja järjestämisvastuu on samalla organisaatiolla (kunta tai sote-alue). Hallitusohjelmaan kirjattiin kaksiportainen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne. Kunnat ja sosiaali- ja terveydenhuoltoalueet vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluista sekä osasta erikoissairaanhoidon tehtäviä sekä vastaavasti sosiaalihuollon tehtävistä tavoitteena mahdollisimman laaja palvelukokonaisuus.

Kuntien ja sote-alueiden yhteisiä tehtäviä varten luodaan viisi erityisvastuualuetta (erva). Erva-alueen tehtäviin kuuluvat mm. vaativat keskitettävät terveyden- ja sosiaalihuollon palvelut sekä alueellaan tutkimukseen, kehittämiseen ja koulutukseen liittyvät tehtävät. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta uudistetaan osana kuntarakenteen uudistamista.

Oikeudelliset reunaehdot

Rakennetyöryhmän selvityksessä otettiin huomioon myös uudistuksen oikeudelliset reunaehdot (Elinvoimainen 2012, 101–133). Tämä seikka on varsin merkittävä, kun kuntauudistusprosessia myöhemmin arvioidaan. Toisinaan on näet tuntunut siltä, että uudistajat olisivat kiireissään ohittaneet tai unohtaneet perustuslain ja kansainvälisten sopimusten asettamat reunaehdot kunta-

uudistukselle. Vallan aiheellisesti on kuntauudistusprosessia julkisuudessa ironisoitu vertaamalla sitä askarteluun legopalikoilla, jolloin valmiiksi saatu rakenne hävitetään ja aloitetaan taas uudestaan.

Perustuslaki asettaa kuntauudistukselle reunaehtoja. Suomessa kunnat eivät ole vain asukkaiden paikallisista asioista huolehtivia demokratian perusyksikköjä, vaan niiden tehtävänä on huolehtia myös siitä, että perustuslaissa turvatut taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet eli TSS-oikeudet toteutuvat.

Julkisen vallan vastuussa ei ole kysymys pelkästään muodollisesta vastuusta. Kuntauudistuksen kannalta keskeiset perustuslain säännökset koskevat kunnallista itsehallintoa (121 §), hallinnollisia jaotuksia (122 §), perusoikeuksia (6, 16, 19 ja 22 §), kielellisiä oikeuksia (17 §) sekä saamelaisten kielellisiä oikeuksia ja kulttuuria koskevaa itsehallintoa (17 ja 121 §). Kuntauudistuksen toteuttamisen kannalta keskeisiä kansainvälisiä sopimuksia ovat Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja sekä kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puitesopimus.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa kansanvaltaisuusperiaatteeseen eritoten, kun on kyseessä kuntien tehtävien siirtyminen kuntien yhteistoiminnan piiriin (PeVL 32/2001 vp ja 11a/2002 vp). Valiokunta on pitänyt ongelmallisena kuntien yhteistoimintaelimen tehtävien lisäämistä siinä määrin, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnan päätösvallan kuulumisen kuntalaisten valitsemille toimielimille (PeVL 11/1984 vp ja 65/2002 vp). Valiokunnan mielestä kansanvaltaisuusperiaate rajoittaa kuntalain mukaista mahdollisuutta siirtää tehtäviään kuntayhtymille. Kainuun hallintokokeilun yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi (PeVL 22/2006 vp ja 65/2002 vp), että laaja tehtävien siirto kaventaa kokeilualueen kuntien asukkaiden valitsemien toimielinten päätösvaltaa.

Sääntely on lähtökohtaisesti varsin ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon keskeisten periaatteiden kannalta. Maakunnan hallinnon kansanvaltaisuus lieventää kuitenkin tehtävien siirrosta johtuvaa kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kaventumista.

Kun Paras-uudistuksen yhteydessä soten tehtäviä siirrettiin, siirroissa oli kyse rajatuista tehtäväkokonaisuuksista eikä valiokunta pitänyt sääntelyä ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa koskevan tulkintakäytäntönsä kannalta (PeVL 37/2006 vp). Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä pidettiin lähtökohtaisesti mahdollisena kunnan velvoittaminen kuntayhtymiin ja muuhunkin kuntien pakolliseen yhteistoimintaan (PeVL 11/1984 vp, 42/1996 vp, 42/1998 vp, 32/2001 vp ja 65/2002 vp). Valiokunta kiinnitti huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen sekä siihen, ettei yksittäinen kunta saa mahdollisesti yksipuolista määräämisvaltaa (PeVL 32/2001 vp, 65/2002 vp, 22/2006 vp, 37/2006 vp). Sillekin annettiin merkitystä, oliko järjestely supistanut oleellisesti yhteistoimintaan velvollisten kuntien yleistä toimialaa (PeVL 11/1984 vp, 65/2002 vp). Perustuslakivaliokunta on yksittäisen kunnan äänimäärää koskevassa tulkintakäytännössä toistuvasti katsonut, että yhden kunnan yksipuolinen määräämisvalta on ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon periaatteen kanssa.

Perustuslakivaliokunta on uusien tehtävien sekä valtionosuusmuutoksien yhteydessä usein viitannut rahoitusperiaatteeseen ja katsonut senkin olevan perustuslailla suojattu (Elinvoimainen 2012, 104). Rahoitusperiaatteella tarkoitetaan valiokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä (PeVM 25/1994 vp) ottamaa kantaa, jonka mukaan kunnille perusoikeusuudistuksesta mahdollisesti aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla. Tehtävistä säädettäessä on huolehdittava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään. Valtio ei voi vapautua jonkin oikeuden toteuttamisvastuustaan pelkästään siirtämällä lailla tätä tarkoittavia tehtäviä kunnille. Annettaessa kunnille tehtäviä lailla tulee samalla turvata, että kunnilla on tosiasialliset taloudelliset mahdollisuudet suoriutua näiden tehtävien hoitamisesta. Raportissa käsitellään myös kunnan oikeutta päättää itsenäisesti taloudestaan, verolajien perustuslainsuojaa sekä kuntajaon perusteita. Perustuslain mukaan pakkoliitokset ovat mahdollisia. (Elinvoimainen 2012, 109 ja PeVL 24/1997 vp.)

Sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet

Perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa yksilöille vahvistetut perusoikeudet asettavat reunaehtoja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen järjestämisen uudistamiselle ja siten myös kuntauudistukselle (Elinvoimainen 2012, 110–114). Perusoikeuksista on säädetty perustuslain perusoikeuksia koskevassa 2. luvussa. Ihmisoikeudet perustuvat Suomea sitoviin ja valtion sisäisesti voimaan saatettuihin ihmisoikeussopimuksiin alkaen taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevasta YK:n yleiskokouksen hyväksymästä kansainvälisestä yleissopimuksesta (A 106/1976, SopS 6/1976).

Perustuslain 6, 7, 10, 11 ja 14–19 § sisältävät kunnalliselämässä sovellettavia sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia. Perustuslain 22 §:n perusteella julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Käytännössä säännös sitoo esimerkiksi soten järjestämisen julkisen viranomaisen tehtäväksi. Niiltä osin kuin toiminnassa päätetään toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisestä, tehtävää tulee hoitaa virkasuhteessa. Muita osin soten tai sivistystoimen palveluja voivat tuottaa myös yksityiset.

Kuntiin kohdistuvan lainsäädännön osalta on usein punnittava toisaalta yhdenvertaisuuden turvaamiseksi riittävän yksityiskohtainen ja sitova ohjaus, toisaalta kunnalliseen itsehallintoon kuuluva riittävän laaja harkintavalta. Perustuslakivaliokunta luonnehti lausunnossaan (PeVL 37/2006 vp) kuntien roolia seuraavasti: Kunnilla on merkittävä rooli erityisesti sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumiseen liittyvien palvelujen tuottamisessa. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että uudistusta toimeenpantaessa kiinnitetään huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien kannalta välttämättömiä palveluja.

Rakennetyöryhmä on myös suorittanut perusoikeuksien ja kunnallisen itsehallinnon asettamien reunaehtojen välistä intressipunnintaa (Elinvoimainen 2012, 126–130). Arvioitaessa kunnallisen itsehallinnon toteutumista on erityisesti otettava huomioon hallinnon kansanvaltaisuus, kunnan mahdollisuudet päättää itse taloudestaan sekä ottaa hoidettavakseen omien päätöksiensä perusteella tehtäviä. Arvioitaessa muutostarvetta hallinnon kansanvaltaisuuden perusteella on tarkasteltava, missä määrin kunta on siirtänyt palvelujen järjestämisvastuutaan yhteistoimintaorganisaatioille.

Työryhmä kuuli perusoikeusasiantuntijoita, joiden painotukset perustuslain asettamien reunaehtojen punninnassa erosivat toisistaan. Perustuslain sallimalle kuntakoon suurentamiselle ja kuntien lukumäärän vähentämiselle oli esitetty rajaksi, ettei kuntamäärä voisi olla yhtenevä maakuntien määrän kanssa, koska ne tällöin vastaisivat lukumäärältään ja kooltaan 121 §:n systematiikassa pikemminkin kuntia suurempia hallintoalueita. (Ks. professori Kaarlo Tuorin lausuntoa, Elinvoimainen 2012, 109). Toisen näkemyksen mukaan kuntakoon merkittävääkin suurentamista voitaisiin perustella toimilla sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiseksi.

Tarkastelunäkökulmat

Rakennetyöryhmän raportissa aikaisemmin esitetyistä uudistuksen tarpeista johdettiin tarkastelunäkökulmat ja niitä kuvaavat muuttujat. Tarkastelunäkökulmiksi valittiin väestökehitys, talouskehitys, alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittäminen, työssäkäynti ja asiointi, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen opetus- ja kulttuuritoimen järjestäminen sekä elinkeinotoiminta.

Sovellettaessa valittuja muuttujia ja tarkastelunäkökulmia yksittäisiin kuntiin ja alueisiin otettiin huomioon alueelliset lähtökohdat. Kunta- ja palvelurakenteen uudistamisessa tuli ottaa huomioon alueiden erityistekijät, kuten harva asutus, pitkät etäisyydet, saaristoisuus ja kielelliset olosuhteet sekä kasvukeskusten erityispiirteet ja kuntaliitoksen toteuttamisedellytykset.

Selvityksen keskeiseksi lähtökohdaksi muodostui toiminnallinen kuntarakenne, elinpiiri, joka vastasi ihmisten arjen muotoutumista kuntarajoista riippumattomasti.

Kuntauudistuksen toteuttamistapoja

Kuntauudistuksen toteuttamiseksi on valittavana useampia toteuttamistapoja. Esimerkiksi valtakunnan tasolla ei tehtäisi mitään kuntarakenteen vahvistamiseksi, vaan luotettaisiin siihen, että nykyisellä kuntarakenteella selviydytään 2010- ja 2020-luvun haasteista.

Vuoteen 2020 mennessä tulisi olemaan suuri joukko kuntia, joilla ei taloudellisten voimavarojen ja väestökehityksen puolesta olisi edellytyksiä vastata asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen järjestämisestä. Voimavaroiltaan heikon kunnan ympäristökunnista ei enää välttämättä löytyisikään halukkuutta yhdistymiseen. Rahoitusperiaatteenkaan ei voida katsoa edellyttävän taloudeltaan heikkojen kuntien rajoituksetonta tukemista. Yksittäisten taloudeltaan heikkojen kuntien kohtalo voisi jäädä valtioneuvoston päätettäväksi, jos erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettely ei ratkaise kunnan peruspalveluiden ja niiden rahoituksen turvaamista.

Jos valtio ohjaisi kuntarakenteen kehittämistä pääasiassa taloudellisilla kannustimilla, uudistuksen toteuttamisen keinot vastaisivat paljolti Paras-uudistuksessa käytettyjä keinoja (Elinvoimainen 2012, 169–175). Taloudellisia ohjauskeinoja olisi suora taloudellinen tuki yhdistyville kunnille, varsinkin kun kuntarakenteen osalta uudistuksessa ei ole säädetty kuntaa pakottavaa lainsäädäntöä. Ainakin periaatteessa voisi olla mahdollista muuttaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää siten, että se kannustaisi kuntia yhdistymisiin.

Yksi mahdollinen sääntelytapa on säätää laissa kuntien vapaaehtoisuuteen perustuvasta uudistuksesta sekä liittää siihen mahdollisuus myöhemmän tilannearvion perusteella säätää velvoittavasta lainsäädännöstä. Paras-uudistusta koskevan valtioneuvoston selonteon jälkeen säädettiin valtioneuvostolle toimivalta pakottaa kunnat liittymään säännöksissä edellytettyyn yhteistoimintaan. Täysin kuntien vapaaehtoisuuteen perustuva uudistusprosessi ei johda kaikissa tapauksissa kokonaisuuden kannalta parhaaseen lopputulokseen.

Voimassa olevan kuntajakolain (18 §) kuntien yhdistymisen edellytyksenä on kaikkien yhdistyvien kuntien valtuustojen yhtäpitävä päätös kuntien yhdistymisestä. Valtuuston tahto voidaan

poikkeuksellisesti sivuuttaa kunnan asukkaiden enemmistön ollessa yhdistymisen kannalla. Valtioneuvosto voi siten päättää kuntien yhdistymisestä myös yksittäisen kunnanvaltuuston vastustuksesta huolimatta, jos kuntajakoselvittäjän ehdotus kuntien yhdistymisestä on saanut enemmistön kannatuksen yhdistymistä vastustaneessa kunnassa toimitetussa kansanäänestyksessä.

Edellä esitetyt päätöksentekomallit olisivat kuitenkin vaikeasti sovitettavissa yhteen kunnallisen itsehallinnon kanssa. PeL 121 §:ssä ilmaistu kunnallishallinnon kansanvaltaisuuden periaate näet sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin sekä päätösvallan kunnissa kuulumisen asukkaiden valitsemille toimielimille. Itsehallinnon periaatteiden vastaisena voitaisiin pitää tilannetta, jossa alueen muiden kuntien asukkaat tai valtuutetut voisivat ohittaa yksittäisen kunnan vastustuksen kuntien yhdistymistä koskevassa asiassa.

Yhdessä vaihtoehdossa yhdistyvistä kunnista säädettäisiin jo kuntauudistusta ohjaavassa rakennelaissa. Laki sisältäisi luettelon uusista kunnista, eikä erillisiä valtioneuvoston päätöksiä tehtäisi. Kuten edellä on todettu, perustuslaki ei sinänsä estä säätämästä lailla myös kuntien pakkoliitoksista, jos ne katsotaan poliittisesti mahdollisiksi. Tämän selvityksen perusteella voidaan pitää selvänä, että kuntauudistukselle on painavat perustelut.

Kun pohditaan 2010-luvun kuntaliitoksia, käytettävissä olevan ajan niukkuus korostuu. On välttämätöntä tehostaa strategisen yhdistymisen toimintamallia nykyistä vaikuttavammaksi.

Kuntauudistuksen muutostuki

Kuntauudistuksen valmistelua ja toteutusta on ehdottoman välttämätöntä tukea valtion toimesta. Näitä toimia nimitetään rakennetyöryhmän selvityksessä muutostueksi.

Kuntauudistuksen valmisteluvaiheessa valtion muutostuki konkretisoituu kolmessa eri tasossa. Muutostuen kolme tasoa ovat lakitaso, prosessin etenemistaso ja yksittäisten tukielementtien taso, esimerkiksi tietojärjestelmät. Ensimmäiseen tasoon kuuluvat rakennelaki, sote-järjestämislaki, uusi valtionosuuslainsäädäntö ja uusi kuntalaki. Esimerkiksi Paras-lain korvaavassa

rakennelaissa tulee olemaan monia uudistuksen etenemistä tukevia säännöksiä.

Toinen muutostuen taso muodostuu uudistuksen valmisteluja toteutusprosessin kahdeksasta vaiheesta: kuntauudistuksen valmistelu, viestintä ja kuntien kuuleminen, kuntaliitosten selvittäminen, kuntaliitoksista päättäminen, kuntaliitosten valmistelu, muutosjohtaminen, kuntaliitosten toteuttaminen, kuntaliitosten hyvien käytäntöjen omaksuminen sekä kuntaliitosten seuranta ja arviointi. Kolmas muutostuen taso muodostuu yksittäisistä tukielementeistä. Todennäköisesti ne tulevat liittymään etupäässä informaatio-ohjaukseen ja verkostomaiseen vertaistukityöskentelyyn.

Karttaharjoituksista kuntakapinaan

HTT Jenni Airaksinen kertoo (Kalliokoski 2012), että huoli palveluista on tullut esille kaikissa 2000-luvun kuntauudistuksissa. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän esitys Manner-Suomen uudeksi kuntarakenteeksi julkaistiin virallisesti 8.2.2012 (Toivakka 2012). Kuntaministeri Henna Virkkusen mielestä suurin osa kunnista näki muutoksen tarpeen ja oli halukas toimimaan uudistusten hyväksi. Onnistuneita kuntien yhdistymisiä oli vaikea ajatella, jos kunnat itse eivät olleet muutoksen takana.

Pakkoliitosten käyttämiseen oli korkea kynnys. Virkkunen viittasi Paras-hankkeeseen, jossa hallitukselle annettiin mahdollisuus viime kädessä pakottaa kuntia yhteistyöhön. Kuntauudistuksen tuomiin säästöihin ei selvityksestä eikä ministeriltä löytynyt selvää vastausta. Osana kuntauudistusta käynnistettiin kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen sekä kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelu; siihen limittyi myös laaja sote-uudistus. Sitä esiteltiin kuntaministerin johdolla 18 kaupungissa alkaen Joensuusta 14.2.2012 ja päättyen Helsingissä 21.3.2012. Suomen Kuvalehti julkaisi 13.1.2012 salaiset kuntakartat saaden aikaan keskustelun vyöryn.

Kuntauudistus ajautui vakaviin vaikeuksiin. ”Meidän on kyettävä palauttamaan kuntien luottamus siihen, että kuntien päältä

ei mennä pakolla", sanoi poliittisen seurantaryhmän puheenjohtaja Maarit Feldt-Ranta (sd.). Hänen mukaansa kaikki suuret kansalliset uudistukset on tehty parlamentaarisesti tavoiteltaessa konsensusta. Oppositio olisi pitänyt saada hallituksen kanssa samaan pöytään. Uudistusta hämmensivät kuntaministeri Henna Virkkusen ja hänen esikuntansa puheet pakkoliitoksista. Sananvalinnat toki hioutuivat hallituskumppanien irtauduttua pakkokeinoista.

Professori Kaarlo Tuorin mukaan Suomi on omaksunut eräänlaisen enemmistöparlamentarismin äärimallin (Hynynen SK/16 2012). Parlamentaariset komiteat on korvattu yksittäisten ministereiden asettamilla työryhmillä, selvitysmiehillä sekä virkamiesvalmistelulla. Kehitys menee huonoon suuntaan. Se näkyy lainsäädännön tason heikkenemisenä. Kuntauudistus on perustuslain sekä hyvinvointi- ja kansalaisyhteiskunnan kannalta niin merkittävä, ettei sitä voida valmistella hallitusohjelmakirjauksen perusteella hallituksen seinien sisäpuolella. Uudistus vaatii laajan valmistelupohjan, perusteellisen kansalaiskeskustelun ja mahdollisimman kattavan yhteisymmärryksen. Tuori vertaa kuntauudistusta painoarvoltaan perustuslain uudistamiseen.

Uudistuksen valmistelusta tehtiin kantelut Euroopan neuvostolle sekä oikeuskanslerille. Kapinakuntien kantelu herätti Euroopan neuvoston. Sen raportoija lähti Suomeen tiedonkeruuseen selvittämään, onko kuntauudistuksen valmistelussa seurattu Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjaa, jonka mukaan kuntia on kuultava aidosti niitä koskevissa kysymyksissä.

Asikkalan kunnanhallitus katsoi 20.3.2012 päivätyssä oikeuskanslerille osoittamassaan kirjelmässä, että kuntien kuuleminen oli toimeenpantu lakien ja hyvän hallintotavan vastaisesti. Oikeuskansleri Jaakko Jonkka totesi päätöksessään 4.6.2012 seuraavaa: "Kun valtiovarainministeriö on antamassaan selvityksessä todennut, että jo toteutetun lausuntokierroksen tarkoituksena oli saada alustavia näkemyksiä kuntauudistuksen toteuttamisesta ja että kuntauudistuksen edetessä kuntia on tarkoitus kuulla erikseen valmisteltavasta lainsäädännöstä, kuten kuntarakenneluonnoksesta, asia ei anna ainakaan tässä vaiheessa aihetta muihin toimenpiteisiin."

Oikeuskanslerin lausunnosta ilmenee kootusti, että valtiovarainministeriö oli asettanut 3.9.2010 kuntalain kokonaisuudistusta kartoittavan hankkeen, 4.3.2011 kunnan talous -työryhmän, 23.11.2011 kuntien tehtävien arviointi -työryhmän ja 15.2.2012 kuntarakennelakia valmistelevan työryhmän, jonka tuli hallituksen linjausten jälkeen laatia hallituksen esitysluonnos kuntarakenteesta. Sosiaali- ja terveysministeriö oli asettanut 21.3.2012 työryhmän valmistelemaan ehdotusta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteeksi sekä lakia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, rahoittamisesta, kehittämisestä ja valvonnasta. Hallinto- ja kuntaministeri kutsui 25.5.2012 selvitysmiehen käynnistyvään valtionosuusuudistukseen.

PeL 121 §:ssä ilmaistaan mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita, kuten maakuntia, itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Kuntarakenteen uudistamisessa voi olla äärimmillään kysymys yhtäältä siitä, perustuuko suuren kunnan hallinto vielä PeL 121.1 §:ssä tarkoitetulla tavalla kunnan asukkaiden itsehallintoon, ja toisaalta siitä, pystyykö hyvin pieni kunta enää turvaamaan kunnan asukkaiden perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen PeL 22 §:ssä edellytetyllä tavalla. Oikeuskansleri totesi vielä kanteluun viitaten, että Paras-puitelailla ei toteutettu uudistusta, vaan luotiin valmistelulle edellytyksiä.

Jo 1960-luvulla alkanut keskustelu kuntauudistuksesta voimistui rakennetyöryhmän jälkeen. Aimo Ryynänen jopa julkaisi Kuntakapina-kirjan (2013), jonka ajatuskulkuja seurataan hetki. Kesäkuussa 2011 toimintansa aloittaneen Kataisen hallituksen kaavailema kuntarakenneuudistus alkoi saada runsaasti kritiikkiä niin luottamushenkilöiltä kuin viranhaltijoilta. Pian mukaan tulivat tutkijat, joita päättäjät eivät kuntia koskevaa hallitusohjelman osaa laadittaessa kuulleet, tuskin sen jälkeenkään. Kymmenen kuntaa lähetti syksyllä 2011 Euroopan neuvostolle vetoomuksen, jossa kyseenalaistettiin kuntarakenneuudistuksen valmistelu ja julkistettu aiottu sisältö, erityisesti pakkoliitoskaavailut. – Laukaan ja Petäjäveden kunnanhallitukset käsittelivät suhdettaan Kuntaliittoon. Tyytymättömyys Kuntaliiton rooliin saattoi laajemminkin liikkeelle ns. kapinakirjeen, jossa Kuntaliittoa patistettiin jopa jäsenmaksun maksamattomuudella.

Kunnalla nähtiin olevan vain välinearvo, palveluntuotantokoneiston rooli. Kuntien itsehallinnollinen asema oli heikentynyt. Kunnallinen itsehallinto merkitsi vapautta valtiossa, ei valtiosta. Kuntauudistushanke käynnistyi minimaalisen suunnittelun pohjalta. 20.4.2011 Suomen kuntaliiton hallitus antoi tiedotteen kunnallisen toiminnan uudistamiseksi uudella vaalikaudella. Vahva peruskunta, kaupunkiseutujen kunnat yhdeksi kunnaksi, työssäkäyntialue kunnan määräytymisen perustaksi – siis keskeiset kohdat, jotka sitten löytyivät hallitusohjelmasta.

Kokonaisuuden hallinta horjuu

Uuden hallituksen liikkeelle lähtö kunta-asioissa oli raflaava. Uuden kuntaministerin ensimmäisessä televisiohaastattelussa ilmaistiin jo tahto kuntien määrän olennaisesta vähentämisestä. Olennaisempi painopiste olisi ollut kuntien lakisääteisten velvoitteiden ja taloudellisten resurssien välisen epätasapainon korjaaminen. Kuntien menotaloudesta keskimäärin 90 prosenttia johtuu valtion kunnille osoittamista velvoitteista.

Aimo Ryynänen puuttui muihinkin kipukohtiin. Ovatko suuret kaupungit halunneet kuntaliitoksia saadakseen lisää veronmaksajia hallitsemattomille menoilleen? Juuri keskuskaupungeissa palvelutoiminnan ja organisaation kehittäminen on varsin pitkälle laiminlyöty. Kuntauudistuksen ensi askeleet otettiin niin taitamattomasti ja harkitsemattomasti, että asiassa olisi auttanut vain ohje entiselle alokkaalle: asennon korjaaminen ei riitä, pitää ottaa uusi asento.

Kataisen hallituksen kuntauudistus samoin kuin sote-uudistus ovat esimerkkejä politiikan prosesseista, joissa kokonaisuuden hallinta on horjunut. Keskeisenä syynä ovat monimutkaisten uudistusten suunnittelu ja itsevarmat ministerit. Tämänlaatuisissa yhteiskunnallisesti keskeisissä uudistuksissa tarvitaan kunnon vuoropuhelu, kunnon valmistelu, riittävät tutkimukset ja niiden perusteella aikanaan hyväksyttävän ratkaisun huolellinen valmistelu. – Tässä yhteydessä pidän tarpeellisena vielä kerran korostaa, että rakennetyöryhmän selvitys olisi ollut hyvä pohja hallituksen ja opposition rakentavalle yhteistyölle, elleivät kuntakartat olisi kahlinneet ajattelua.

Hallinnon ja aluekehityksen ministeriryhmä hyväksyi kuntarakenteen kuntauudistusta ohjaavat kriteerit 27.6.2012. Kuntaliitosselvitystarvetta ohjaavat kriteerit koskivat väestöpohjaa (vähintään 20 000 asukasta), työpaikkaomavaraisuutta, työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennetta sekä kuntataloutta. Yhdenkin kriteerin täyttyminen osoitti kunnan liitostarpeen. Kunta ei voinut jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, vaikkei yksikään pääkriteeri osoittaisi selvitystarvetta, jos alueella ei muutoin ollut saavutettavissa toiminnallista kokonaisuutta.

Kriteerien pohjalta kunnat saivat käynnistää tarvittavat selvitykset sekä muodostaa uudet kunnat. Kriteerit toimivat pohjana rakennelaille, jonka oli tarkoitus tulla voimaan viimeistään 1.5.2013, mutta jonka aikataulu ei pitänyt.

Valtiovarainministeriö pyysi 8.2.2012 kunnilta lausunnot kuntarakennetyöryhmän selvityksestä sekä muista kuntauudistukseen liittyvistä selvityksistä 13.4.2012 mennessä. Oikeuskanslerin 4.6.2012 tekemän päätöksen mukaan lausuntoaika oli varsin lyhyt, kun otettiin huomioon kuntauudistuksen perustava merkitys. Huhtikuun alussa 2012 hallituspuolueiden puheenjohtajat sopivat, että kuntarakennelakiin ei oteta kiistanalaista pakkoliitospykälää.

Edellinen kuntaministeri Tapani Tölli tiivisti lausuntojen merkityksen nollaksi. Hallitus suhtautui niihin samalla vähättelevällä ylimielisyydellä, joka leimasi muutakin politiikkaa. Viimeistään toisen keskeisen hallituspuolueen SDP:n ilmaistua selkeästi kielteisen kantansa pakkoliitoksiin putosi ministeriöltä mahdollisuus vastoin kuntien tahtoa toteutettavaan uudistukseen.

Huhtikuussa 2012 kansanedustaja Maarit Feldt-Ranta sekä Kuntaliiton toimitusjohtaja Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma luettelivat, mitä hallituksen olisi pitänyt tehdä: Kertoa kunnille, mitä se aikoo tehdä kuntien rakenteille, sosiaali- ja terveyspalveluille sekä opetukselle, miten metropolikysymys aiotaan ratkaista ja minkälaista kuntatalouspolitiikkaa hallitus aikoo tehdä (Ollikainen 23.4.2012).

Toukokuussa 2012 kuntaministeri Henna Virkkunen sanoi, että uusi rakennelaki olisi merkittävä ohjaava raami kuntauudistuksessa. Kuntien valtuustot tekisivät itse sen mukaiset päätökset kuntaliitoksista. Porkkanarahoja yhdistymisen aikaansaamiseksi

ei aiottu jakaa, mutta hallitus oli varautunut muutostuen tarpeeseen. Puolet Manner-Suomen 320 kunnasta oli valmiita selvittämään kuntajaon muutoksen vaikutuksia, rakennetyöryhmän esittämiä selvitysalueita kannatti vain 92 kuntaa (Parkkila 12.5.2012).

Alun perin hallituksen tavoitteena oli, että kaikki uudet kunnat olisivat valmiina vuoden 2015 alussa. Hallitus antoi kunnille aikaa huhtikuuhun 2014 tehdä kuntajakoselvitykset ja niihin liittyvät päätökset. Kuntauudistajat eivät enää puhuneet pakkoliitoksista. Hallitus aikoi tarjota kunnille ensin vapaaehtoisuutta, mutta jos se ei toimisi, selvitysmiehet laitettaisiin asialle. (Pohjanpalo 7.6.2012.)

Helsingin Sanomien haltuunsa saamassa muistiossa sanoma oli tiivistynyt (Toivonen 25.5.2012): Valtio pitäisi ohjat tiukasti käsissään, koska kunnat eivät näe kokonaisetua. Kriteeristö, jossa yhdenkin täyttyminen voisi johtaa liitosselvitykseen, ei jättänyt pakoteitä. Selvityksen sai aloittaa ministeriö tai kunta itse. Kriteereinä olivat l) yleiset kuntajaon kehittämisen tavoitteet. Alueen kokonaisetu ajaa yhden kunnan edun edelle. 2) Väestöpohja. Kunnassa tulee olla vähintään 20 000 asukasta. Nykykunnista vain 55 täyttää kriteerin. 3) Työssäkäynti- ja yhdyskuntarakenne. Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän ja Kuopion kaupunkiseudut. Näiden ja muiden seutujen kriteerin täyttyminen riippui pendelöinnistä keskuskuntaan. 4) Talous. Koski erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia. Selvitystarve täyttyisi, jos kunta on ongelmissa vähintään kolmessa seuraavista neljästä kriteeristä: vuosikate, kertynyt alijäämä, tuloveroprosentti sekä laina, omavaraisuus, suhteellinen velka. Silloisista kunnista 41 täytti kriteerin.

Keskusta olisi säilyttänyt vahvan aseman kunnissa, vaikka hallituksen ajama kuntauudistus olisi toteutunut. STT:n selvityksen mukaan keskusta olisi menettänyt uusissa suurkunnissa suurimman puolueen aseman noin 30 vanhassa kunnassa. SDP ja kokoomus sen sijaan olisivat saaneet nimiinsä 10–20 kuntaa lisää. (Luotonen 28.5.2012.)

Hallitus päätti 5.6.2012 ylimääräisessä iltakoulussaan kuntauudistuksen ajoituksesta. Sen toteutus siirtyisi kaksi vuotta vuoteen 2017. Perussäädös eli rakennelaki oli tarkoitus hyväksyä ke-

väällä 2013. Saadakseen muutostukea kuntien olisi pitänyt tehdä päätökset liitoksista 1.4.2014 mennessä. Pakkoliitokset uhkasivat vain todellisia kriisikuntia. (Vento 6.6.2012.)

Vahvan peruskunnan kriteerit jäivät avoimiksi. Jos kunnat eivät 1.4.2014 mennessä olleet tehneet päätöksiä, joilla vahvan peruskunnan kriteerit saavutettaisiin, valtio varautui lähettämään selvitysmiehiä. Niille kunnille, jotka onnistuisivat tekemään liitospäätöksiä huhtikuun alkuun 2014 mennessä, oli luvassa porkkanana korvauksia menetetyistä valtionosuuksista ja yhdistymistukea, mikä vastaa Paras-uudistuksen tasoa (Suominen 6.6.2012). Hallitus ilmoitti 5.6.2012, että pakkoliitokset tulisivat kysymykseen vain kriisikunnissa, joissa kunta ei kykene tarjoamaan asukkailleen riittävää palvelua.

Kun hallitus pääsi 27.6.2012 sopuun kuntauudistusta ohjaavista kriteereistä (Toivakka & Vaaherkumpu 28.6.2012), kunnat tiesivät, mitä vahvalta ja elinvoimaiselta kunnalta edellytettiin. Yhdenkin kriteerin täyttyminen merkitsi kuntaliitostarvetta. Kunnilla oli velvollisuus lähteä selvitystyöhön, jos kriteerit sitä osoittivat.

Hallituksen suunnitelmat koskivat myös sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisrakenteen uudistamista. Sairaanhoitopiirit lakkautetaan ja sairaanhoito keskitetään kahteen tasoon, erityisvastuualueisiin ja kuntien järjestämään hoitoon (Simula SK 23/2012). – Tässä kohtaa on tarpeen muistuttaa, että sairaanhoitopiirit ovat THL:n mukaan sosiaali- ja terveydenhoitojärjestelmämme vahvin toimiva rakenne. Yhteiskuntakeskustelussa huomautettiin, että tässä vaiheessa tuli pesäpallopelissä ottaa aikalisä.

Entä miten kansalaiset ajattelivat? TNS-gallup kysyi Helsingin Sanomien toimeksiannosta suomalaisten käsityksiä kuntauudistuksesta (Suominen 22.2.2012). Tutkimukseen haastateltiin 1 074 kansalaista. Väitteeseen ”Ei ole takuita siitä, että isossa kunnassa palvelut voitaisiin turvata paremmin kuin pienessä kunnassa” vastattiin kyllä 67 prosenttia, en osaa sanoa 16 prosenttia ja ei 17 prosenttia. Väitteeseen ”Suomessa kuntien määrän tulisi olla noin 70” vastattiin kyllä 16 prosenttia, en osaa sanoa 30 prosenttia ja ei 55 prosenttia. Tulos kertoo suomalaisten realismista, sanoo professori Risto Harisalo.

Puoluesihteeri Timo Laaninen oli jo tuonut esille keskustan näkemyksen: koko kuntauudistus oli keskeytettävä ja aloitettava

alusta. SDP:n taholta tuli hämmentäviä tietoja opposition kutsumiseksi mukaan kuntauudistustyöhön. Asialla olivat Eero Heinäluoma, Jutta Urpilainen, Maria Guzenina-Richardson ja Jouni Backman.

Yhä useammin kirjoitettiin, että organisaatiomuutosten pitäisi lähteä tehtävien pohjalta. Kuntauudistuksen tarpeellisuudesta vallitsi yksimielisyys yli puoluerajojen (Parkkila 9.9.2012). Pääpuolueet olivat siitäkin yksimielisiä, että tarvittiin suurempia kuntia. Suurkunnista tulisi niin vahvoja, että ne selviytyisivät yksin kaikesta palvelutuotannosta terveydenhoidosta kaavoitukseen.

Kauppalehdessä julkaistiin arvio uudistustilanteesta (Jurvelin 12.10.2012). Ministeri Henna Virkkunen sanoi 2.9.2011, että hallitus olisi tarvittaessa valmis pakottamaan kunnat liitoksiin. Valtiovarainministeri Jutta Urpilainen ilmoitti 1.12.2012, että SDP ei aja kuntien pakkoliitoksia. Pääministeri Jyrki Katainen lausui 17.1.2012 ”ei kiitoksia kuntakartalle”, samoin 8.2.2012 Maarit Feldt-Ranta. Kuntauudistuksen rinnalle oli määrä asettaa työryhmä pohtimaan sote-palvelurakennetta puheenjohtajanaan STM:n kansliapäällikkö Välimäki. Rakennelain viivästyminen hankaloitti koko kuntauudistusprosessia. Liitosselvitysten piti käynnistyä jo kesällä 2013. Suuri kuntauudistus oli täysin epäonnistumassa.

Kuntakenttään ei tullut rajua puhdistusta, koska liitokset perustuivat vapaaehtoisuuteen. Rakenneuudistuksen rinnalla juokseva sote-uudistus oli myös kuihtumassa kasaan. Hanke oli tuottanut työryhmiä, raportteja ja aikaa oli kulunut. Kaavaillut uudistukset olivat monin osin näennäisiä.

Mittavatkaan kuntaliitokset eivät toisi suuria taloudellisia hyötyjä, kertoo Pellervon taloustutkimuksen (PTT) julkistama tutkimus (Toivonen 17.10.2012). Kyse olisi pääosin maantieteellisestä tuuripelistä, sillä eniten hyötyisivät vauraan naapurin vieressä sijaitsevat köyhät kunnat. Taloudellisesti vahvoja kuntia syntyisi vain suurten kaupunkien ympärille.

Sote-uudistus kulki yhdessä rakennelakiuudistuksen kanssa, mutta kulku alkoi tökkiä. Ministeri Maria Guzenina-Richardson toi lokakuun 2012 lopulla ministerityöryhmälle oman esityksensä, mutta se ei saanut kannatusta. Rakennelakiakaan ei saatu jul-

kisuuteen ennen vaaleja. Lasse Kangas halusi laajentaa näkökulmaa (22.10.2012). Kuntauudistuksessa kuntaa tarkasteltiin lähes yksinomaan hyvinvointipalvelujen tuottajana. Demokraattisen paikallishallinnon yleisempi yhteiskunnallinen merkitys oli unohdettu tai jätetty taka-alalle. Maan jakaminen suurkuntiin vaarantaisi Suomessa pohjoismaisen demokratian kivijalan.

Paras-puitelain voimassaoloaika päättyi vuoden 2012 lopussa. Paras-hankkeen viimeisiä liitoksia tehtiin vuosina 2012 ja 2013 (Tossavainen 2012). Sen myötä on vähentynyt noin 120 kuntaa. Hanke oli ongelmallinen. Heikot kunnat muodostivat liitoksia ilman veturia, keskuskaupunkia. Yhteistoiminta-alueet olivat keinotekoisia rakennelmia, jotka saattoivat hylkiä taloudellisesti heikkoja kuntia. Kuntauudistusta melko voimallisesti vetäneen kuntaministeri Henna Virkkusen puheenvuoro löytyy PTT-katsauksesta 2/2012.

Kuntauudistuksen ongelmakohtia

Helsingin Sanomat (16.12.2012) arvioi, että kuntauudistuksen etenemistä haittasi se, että sen rinnalla kuljettiin omana hankkeenaan sote-uudistusta. Asetelma johti toistuvasti tilanteisiin, joissa kuntauudistuksen linjaukset rajoittivat sote-asioiden järjestämistä. Sosiaali- ja terveyspalvelut joutuisivat taipumaan erikoisiin hallinnollisiin ratkaisuihin, vaikka alun perin koko uudistusta markkinoitiin hyvinvointipalvelujen turvaamisella tulevina vuosikymmeninä.

Professori Sami Moision mukaan Kataisen hallituksen päänvaiva oli se, että suurimmilla kaupunkiseuduilla kuntaliitokset kohtasivat avointa vastarintaa (Nissilä S 21.12.2012). Hallituksen arvovalta ei lähestulkoonkaan riittänyt vastarinnan murtamiseen. Moisio tulkitsi, että kuntauudistus tähtäsi maakuntatason heikentämiseen. Tavoitteena oli luoda uusi, kaupunkivetoinen kokonaisuus. Siksi maakuntahallintoon pohjautuva malli ei sopinut hallitukselle.

Paras-uudistuksen hiipuessa ja puitelain korvaavan rakennelain tullessa voimaan oli tarpeen arvioida mennyttä. Teija Sutinen (4.10.2011) piti Paras-hankkeen keskeisenä ajatuksena sitä, että sote-palvelut pitää järjestää kunnassa tai kuntien yhteistoi-

minta-alueella, jossa on vähintään 20 000 asukasta. Paras-hanke jäi monilta osin keskentekoiseksi. Kuntien yhteistoiminta-alueilla palvelut eivät ole samanlaisia kaikille, eikä tavoitteena ollut kuntalaisten yhdenvertaisuus toteudu, ilmenee THL:n selvityksestä. Yhteistoiminta olisi tarjonnut mahdollisuuksia palveluiden parantamiseen.

Yhteistoiminta-alueiden tarkoitus oli muodostaa joko usean kunnan kuntayhtymiä tai niissä toimisi isäntäkuntamalli, jossa alueen suurin kunta ottaisi vetovastuun. Kunnat luovuttaisivat 60–70 prosenttia vuosibudjetistaan yhteistoiminta-alueen hallinnoitavaksi. Yhteistoiminta-alueita on kuitenkin arvosteltu turhaksi epädemokraattiseksi hallintorakenteeksi, hallintohimmeliksi.

Rakennelain aika 2013

Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän työn tuli muodostaa perusta hallituksen esitykselle kunnallishallinnon rakennelaiksi. Rakennelakiluonnos lähetettiin kunnille marraskuussa 2012, ja lausuntoaika päättyi 7.3.2013. Tavallisessa säätämisjärjestyksessä hyväksytty kuntarakennelaki 478/2013 tuli voimaan pääsääntöisesti 1.7.2013. Kyseessä on oikeastaan kuntajakolaki 1698/2009, jonka nimike ja sisältöä muutettiin.

Kuntarakennelakiin saatiin vihdoin kootuksi säännökset, joilla jatketaan kuntauudistusta Paras-puitelain jälkeen. Sen 1A-luku sisältää säännökset kuntarakenneuudistuksen toteuttamisesta. Säännökset koskevat selvitysvelvollisuutta sekä palveluiden edellyttämän väestöpohjan, työpaikkaomavaraisuuden, työssäkäynti- ja yhdyskuntarakenteen sekä kunnan taloudellisen tilanteen selvittämistä. Helsingin metropolialueesta on oma pykälänsä. Kunnan tuli ilmoittaa ministeriölle marraskuun 2013 loppuun mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvitti kuntien yhdistymistä.

2. luku koskee kuntien yhdistymisen vireillepanoa ja valmistelua, 3. luku samaa siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan ja 4. luku erityistä kuntajakoselvitystä. 5. luku kuntajaon muuttamisen päättämisestä on saanut erityisen merkityksen, koska se sisäl-

tää mahdollisuuden päättää kuntajaosta vastoin kunnanvaltuuston tahtoa. Kuntarakennelakiin lisätty 18.3 § mahdollistaa ns. köyhän kunnan liittämisen vastoin sen tahtoa naapurikuntaan lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi sen asukkaille. Tämän pykälän pohjalta tehtiin kesäkuussa 2014 kaksi pakkoliitospäätöstä. Lavian kunta liitettiin Porin kaupunkiin ja Tarvasjoen kunta Liedon kuntaan, molemmat vuoden 2015 alusta.

Kuntien yhdistymisestä voidaan päättää valtuuston vastustuksesta huolimatta myös silloin, jos 16 §:ssä tarkoitettu kuntajakoselvittäjän ehdotus kuntien yhdistämisestä on saanut enemmistön kannatuksen yhdistymistä vastustaneessa kunnassa toimitetussa kansanäänestyksessä (18.2 §). Kuntarakennelakiin sisältyy säännöksiä mm. henkilöstön asemasta (29 §) ja kuntien yhdistymisen taloudellisesta tuesta (9. luku). Tietyt säännökset ovat voimassa väliaikaisesti muutaman vuoden.

OTT Kyösti Tornberg (2014, 185–188) ei pidä nimikkeen muutosta onnistuneena. Lakiesityksen nopean valmistelun takia siihen jäi monia lakiteknisiä puutteita. Merkittävin muutos aikaisempaan lakiin oli laaja selvitysmenettely, jolla soten alkuperäisen suunnitelman kanssa tavoiteltiin laajamittaista kuntarakenteen muutosta. Keskeinen tavoite oli muuttaa kuntajärjestelmä keskuskaupunkivetoiseksi. Tällainen kuntajärjestelmän olennainen muutos olisi pitänyt ehdottomasti valmistella parlamentaarisesti.

Kuntarakennelakia leimaa historiattomuus. Lakiesityksen nykytilan arvioinnissa hallitsevat taloudelliset seikat, jotka ovat lähestulkoon ainoa näkökulma. Kunnallista itsehallintoa käsitellään varsin vähän. Kuntarakennelaki ei juurikaan ota huomioon Pohjois- ja Itä-Suomen erityisolosuhteita.

Emeritusprofessori Aimo Ryynänen arvioi kuntarakennelakia laajalti kuntakapinakirjassaan. Professori Ryynänen kritisoi monipuolisesti vallitsevia käsityksiä kunnallisesta itsehallinnosta ja kuntaliitoista sekä kuntarakennelain perustuslaillisuudesta. Ryynäsen teksti sisältää niin paljon uutta, erilaista ajateltavaa, että se ansaitsee arvoisensa kommentaarin. Siihen ei kuitenkaan ole mahdollisuutta tässä sivumäärältään rajallisessa teoksessa.

Kuntauudistuksessa kuntien kannalta keskeiset osat olivat kevättalvella 2013 hallituksen kuntarakennelakiesityksen antami-

sen aikoihin täysin avoimia. Kymmenisen kuntaa, kansanedustaja Markus Mustajärvi (4.3.2013) sekä yksittäiset kansalaiset kantelivat oikeuskanslerille hallituksen suurten rakennemuutosten epätahtisuudesta. Oikeuskansleri Jaakko Jonkka osoitti 10.4.2013 antamassaan päätöksessä eritahtisuuden, jonka moni asiantuntija on kokenut kunta- ja sote-uudistuksissa ongelmalliseksi. Hän painotti ratkaisussaan, että eduskunnalla tulee olla tiedossaan sote-linjaukset kuntauudistuksen aikataulua käsitellessään ja kunnilla kuntarakennelain tullessa voimaan.

Hallituksen esitys rakennelaiksi (HE 31/2013 vp) läpäisi eduskunnan lähinnä sen varjolla, että muodollisesti kunnat tekisivät itse kuntaliitoksia koskevat ratkaisunsa. Perustuslakivaliokunta antoi lausunnon. Se piti kuntarakenneuudistusta eräiden muiden valmisteltavana olevien hankkeiden kanssa julkisen vallan käytön kannalta poikkeuksellisen merkittävänä kokonaisuutena, jonka valmistelun tulisi tapahtua kiirehtimättä ja laajapohjaisesti esim. parlamentaarisessa komiteassa. (PeVL 20/2013 vp.)

Helmikuussa 2013 keskusta ja hallitus olivat tilannekuvasta samaa mieltä: väestö ikääntyy, kuntien talous kriisiytyy, työvoimapula uhkaa, rahat eivät riitä palveluihin. Hallitus vain tuntui uskovan, että kaikki ongelmat hoidetaan kuntia suurentamalla (Wilén 3.2.2013). Kuntauudistuksen ydin oli keskustan mielestä palvelut, niiden järjestäminen ja rahoitus eikä kuntien lukumäärä.

Kuntauudistus eteni vuoden 2013 alusta pääpiirteissään seuraavasti:

Tammikuu 2013: Maaliskuussa 2012 asetetun sote-ryhmän raportti valmistuu.

19.3.2013: Alueellisten selvityshenkilöiden esitys 34 sote-alueesta ö-mappiin.

4.4.2013: Hallitus hyväksyy esityksen kuntarakennelaiksi. STM asettaa sote-lain valmistelutyöryhmän.

10.4.2013: Oikeuskansleri moittii hallitusta kuntauudistuksen ja sote-uudistuksen eritahtisesta etenemisestä. Kuntien tiedettävä sote-ratkaisusta päättäessään kuntajakoselvityksistä.

21.4.2013: Pääministeri Katainen kertoo perustavansa työryhmän valmistelemaan kuntauudistuksen ja sote-uudistuksen yhteensovittamista.

22.4.2013: HeSa perustaa sote-työryhmän.

8.5.2013: Petteri Orpon työryhmä: Palveluiden pohjaksi vastuukuntamalli.

Kesäkuu 2013: Oikeuskanslerin kannanotto kuntarakenneuudistuksen ja sote-uudistuksen toteutuksesta ja niiden aikataulusta.

26.6.2013: Eduskunta hyväksyy kuntarakennelain äänin 96–63.

1.7.2013: Kuntarakennelaki tulee voimaan. Kunnille velvollisuus ryhtyä liitosselvityksiin, mutta liitospäätöksiä ei tarvitse tehdä ennen kuin sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämislain sisältö on selvillä.

29.8.2013. Budjettiriihi: Pakkoliitokset kaupunkiseutujen kehyskunnille. Poikkeuksena Uusimaa.

Marraskuu 2013: Kuntaselvityksessä olevien kuntien kerrottava, minkä kunnan tai kuntien kanssa selvittää yhdistymistä. Hallitus tekee arvion uudistuksen etenemisestä vuoden lopulla.

19.12.2013: Ensimmäinen ehdotus sote-järjestämislaiksi valmistuu.

Keskusta järjesti 19.2.2013 seminaarin aiheesta ”Kunta, kuntalaiset ja palvelut tulevaisuudessa – kuntien uudistamisen perusteet”. Kari Prättälä (19.2.2013) muistutti esitelmässään, että sote irtautui keväällä 2012 kuntauudistuksesta, koska 70 kunnan kuntakartta ei riittänyt soten pohjaksi. Uudistusten keskinäinen suhde on nyt epäselvä. Yhteistyötä on syvennettävä. Sini Sallinen katsoi, että kunnallista itsehallintoa vahvistetaan kehittämällä kuntalaisten ja kunnan välistä suhdetta sekä lainsäädännöllisiä reunaehtoja ja arvioimalla hyvinvointivaltion kehitystä.

Seminaarissa (Nissilä 22.2.2013) professori Arto Haverin mukaan kuntia ei pitäisi nähdä valtion etäispäätteinä, joiden tehtävänä on järjestää palveluja. Hedelmällisempää on ajatella niitä paikallisina itsehallintoyhteisöinä, joiden avulla kuntalaiset voivat edistää alueensa kehitystä. Professori Risto Harisalo korosti, että valtion ja kuntien tulisi kohdata toisensa tasavertaisina. Uudistuksessa olisi otettava aikalisä ja palautettava kuntien ja valtion välinen luottamus. Kunnille oli taattu vähintään kuusi kuukautta aikaa sote-lain hyväksymisestä kuntaliitosselvitysten ja -päätösten tekemiseen.

Valtioneuvosto kohautti elokuussa 2013 mediaa ilmoittamalla, että yhtenäisen yhdyskuntarakenteen ja työssäkäyntialueen muodostaville kaupunkiseuduille tulee pakko kuntaliitoksiin, jos enemmistö kuntien asukkaista kannattaa liitosta, mutta kunnat eivät tee itse liittymispäätöstä (Nieminen 31.8.2013). Tällaisia kaupunkiseutuja oli 12. Pakkoliitosmahdollisuus lisättäisiin kuntarakennelakiin talven aikana. Professori Kaarlo Tuori piti kunnallisen itsehallinnon vastaisena, jos isomman kunnan edustajat saisivat päättää pienempien kuntien kohtalosta. Jos pakkoliitospykälä lisättäisiin, kuntalain perustuslain mukaisuutta jouduttaisiin arvioimaan uudelleen.

Kuntaministeri Virkkunen ei nähnyt ristiriitaa kunnallisen itsehallinnon ja pakkoliitospykälän välillä tai siinä, että isomman kunnan asukkaat päättävät pienemmän kunnan kohtalosta kuntaliitoksessa. Valtiovarainministeri Jutta Urpilainen yllätti oman eduskuntaryhmänsä hyväksymällä po. lisäyksen. Hallituksen Halke-ryhmä hyväksyi tammikuun puolivälissä 2014 kuntarakennelain lisäyksen, joka mahdollistaisi pakkoliitokset. Ne koskisivat 24 kehyskuntaa yhdeksällä kaupunkiseudulla.

Kuntien liitosselvitykset eivät olleet mikään menestystarina (Laitinen 3.9.2013). 2000-luvulla käynnistetyistä 170 kuntajakoselvityksestä vain 85 on johtanut kuntaliitoksiin. Rivit olivat jo alkaneet rakoilla. ”On selvää, että kuntauudistus ei toteudu tällä hallituskaudella”, totesi IS pääkirjoituksessaan 20.1.2014. Hannu Lehtilä (Kuntalehti 2/2014) näki ministeri Virkkusen erheeksi sen, että hän otti vastaan parin miehen kattaman pöydän ja lähti yläviistosta tekemään karttaharjoituksia. Uudistuksen laaja parlamentaarinen valmistelu olisi pelastanut sekä välttämättömän uudistuksen että ministerin. Kuntauudistus lähti Brysselin koneeseen, Lehtilä lisää. Tällä hän tarkoittaa, että ministeri Virkkunen otti osaa EU-parlamenttivaalien vaalitaisteluun itseironisella tunnuslauseella ”Uudistaja. Toiset tykkää toiset ei” ja tuli valituksi.

”Päivänpolitiikka ei saa sotkea päätösten laillisuuden arviointia”, varoitti Helsingin Sanomat 18.8.2013. Lehti viittasi pääministeri Kataisen haastattelulausuntoon, jonka mukaan muutosta johdetaan lakikirja kädessä. Yhteiskunnallisen kehityksen ei kuitenkaan pitäisi johtaa siihen, että lain auktoriteetti joutuu ky-

seenalaiseksi tai muuttuu päivänpolitiikan pelinappulaksi. Oikeuskansleri joutui tavan takaa ottamaan kantaa kunta- ja soteuudistukseen. Kuntauudistuksen kokonaisuudessa on yhä useammin havaittu perustuslaillisia ongelmia. Niiden yhteydessä on vaadittu jopa perustuslain muuttamista perustuslainvastaisuuden poistamisen sijasta. Monet oikeusoppineet ovat arvostelleet kuntauudistusryppään perustuslaillisten ongelmien ohittamista.

Huhtikuun 2014 puolivälissä hallitus luopui kuntarakennelakia täydentävästä pakkoliitospykälästä. Siltä oli käytännössä pudonnut pohja, kun hallitus ja oppositio pääsivät sopuun soten tulevista suuntaviivoista ja kuntauudistus irrotettiin sotesta (AL 15.4.2014). Hallitus uskoi viimein, että yritys olisi ollut vastoin perustuslakia (S 15.4.2014).

Pakkoliitoksesta luopuminen kuoppasi käytännössä loputkin suuresta kuntauudistuksesta. Yhdessä opposition kanssa tehty sote-linjaus ei kaivannut vahvoja peruskuntia. Yksi hallituksen kuntahankkeista oli vielä näennäisesti vireillä, metropolihallinto. Siten myös kuntarakennelain vaatimat liitosselvitykset olivat tarpeettomia.

HeSa lähetti kyselyn Manner-Suomen 304 kunnan- ja kaupunginjohtajalle (Toivonen 9.5.2014). Miten hyvin valtio on toteuttanut kunta- ja sote-uudistuksen kokonaisuutena? 166 vastasi. Arvosanaksi tuli 5+. Uudistuksiin olisi pitänyt ajaa sote edellä. Kuntauudistus kuoli, toteaa toimittaja Janne Toivonen. Kari Prättälän (Kanava 8/2014) mielestä hallituksen uskollisimmallekin sotilaalle olisi pitänyt jo selvitä, ettei kuntauudistus toteutunut. Kaupunkiseuduille harhautuneiden kuntajakoselvittäjien joukko jatkoi kuitenkin työtään, ikään kuin ei olisi saanut tietoa siitä, että sota on jo loppunut.

Vahvojen peruskuntien muodostaminen tuskin onnistuu pakkokeinoin. Siitä pitää huolen perustuslakivaliokunnan kuntarakennelain eduskuntakäsittelyssä ottama tiukka kanta pakkoliitoksiin (PeVL 20/2014 vp). Iltalehti (18.1.2014) vinoili ehdottamalla, että hallituksen olisi kannattanut tehdä ero määrätietoisuuden ja jääräpäisyyden välillä.

Helmikuun lopulla 2014 kunnat tekivät kuntarakennelain velvoittamina vielä liitosselvityksiä. Hallitus valmisteli kuntarakennelakiin täydennystä, mikä sallisi pakkoliitokset tietyillä kaupun-

kiseuduilla. Selvitysmies valmisteli luonnosta valtionosuuslaiksi. Sote-laki oli lausuntokierroksella. Uusi kuntalaki ei ollut tulossa eduskuntaan.

Viiden hallituspuolueen puheenjohtajat päättivät keskenään 11.4.2014, että eduskuntaan ei viedä pakkoliitospykälää, joka työntäisi kuntia yhteen vastoin valtuustojen tahtoa (Nalbantoglu HeSa 12.4.2014).

KAKSin asiamies, ex-valtiosihteeri Antti Mykkänen (3.1.2015) piti suurta kuntauudistusta katastrofina. Paras-hanke vähensi kuntien määrää Manner-Suomessa 111 kuntaa. Suuressa kuntauudistuksessa kuntien määrä näyttää vähentyneen vain viidellä. Kuntauudistus ajoi karille, ja kuntaministeri lensi Brysseliin. Vahvan peruskunnan oppi kuopattiin. Juuri tämä oppi on ollut keskeinen este todelliselle kuntien järjestämisvastuulla olevien palvelujen uudistamiselle.

Jyri Kataisen hallitus ajoi näyttävästi suurta kuntauudistusta, joka lässähti kiistelyihin kuntaliitoksista (Savolainen 5.9.2015). Keskustavetoinen Juha Sipilän hallitus ei puhu mitään kuntauudistuksesta, mutta nyt ne kunnat vasta muuttuvatkin. Suunnitelmien mukaan näet lähes puolet kuntien tehtävistä siirtyy soteuudistuksen myötä itsehallintoalueille vuonna 2017.

Valtioneuvoston kanslian valtiosihteeri Paula Lehtomäen työlistalla ovat samat asiat, joihin edelliset hallitukset kompastuivat. Yksi hankalimmista on kuntien aseman muuttuminen peruspalveluiden järjestäjistä kotiseutunsa kehittäjiksi. Suomen kunnat saivat elokuussa 2015 tärkeän kirjeen valtiovarainministeriön kuntaosastolta (28.8.2015). Ministeriö pyysi ehdotuksia kuntien lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseksi. Suomenmaa-lehti huokaisi pääkirjoituksessaan 26.8.2015: Kunnat pääsevät eroon viheliäisestä selvityspakosta. Juha Sipilän hallitus on päättänyt, ettei kuntien enää tarvitse selvittää kuntaliitoksia.

Sote-soppaa

Suomalaisten terveydenhuolto on ollut monesti myllerryksissä (Lantto-Tolvanen 20.9.2009). Yhteen aikaan rakennettiin sairaaloita, toiseen aikaan kehitettiin perusterveydenhuoltoa. Toisen maailmansodan jälkeen alkoi maan jälleenrakentaminen myös terveydenhuollossa. Terveydenhuolto kehittyi seuraavasti: 1940-luvulla kunnanlääkärit aloittivat; 1950-luvulla sairaalaverkostoa rakennettiin; 1960-luvulla avohoitoa kehitettiin; 1970-luvulla tulivat terveyskeskukset sekä kansan- ja työterveyslaki; 1980-luvulla tehtiin uudistusten ja lakien toimeenpanoa; 1990-luvulla satsattiin erikoissairaanhoitoon; 2000-luvulla tulivat hoitotakuu ja Paras-hanke.

Elina Grundström (10.5.2011) muistuttaa, että poliitikoilta unohtui kevään 2011 eduskuntavaaleissa sosiaaliturva. Euroopan velkakriisistä, leikkauslistoista ja eläkeiästä riideltiin kyllästymiseen asti, mutta köyhyydestä ei puhuttu juuri lainkaan. Esimerkiksi THL ja Kela ovat julkaisseet tutkimuksia, joiden mukaan suomalaisten hyvinvointierot ovat kasvaneet, perusturva on jäänyt parikymmentä vuotta jälkeen yleisestä tulokehityksestä ja lapsia otetaan huostaan enemmän kuin koskaan. Sata-komitean työn tuloksia odotellessaan hallitus ei tehnyt sosiaaliturvan parantamiseksi mitään, eikä asiasta edes puhuttu.

Yhteiskuntakeskustelussa oli vähitellen päädytty siihen tulokseen, että terveyseroista on tullut uusi luokkajako. Esimerkiksi Lääkärilehdessä julkaistun tutkimuksen mukaan tuloilla on suurin vaikutus elinajan odotteeseen. Työterveyshuollosta kehittyi vähitellen aikuisväestön perusterveydenhoito. Valtio alkoi vuosituhannen alussa ostaa työterveyshuoltoa Terveystalolta, Mehiläiseltä ja Attendolta, mitkä kaikki ovat kansainvälisten pääomasijoittajien omistuksessa.

Valtion työterveyshuollon hinta nousi roimasti. Mitään linjapäätöstä yksityisten palvelujen suosimisesta ei ole tehty, mutta suuri joukko pieniä päätöksiä ohjasi terveydenhoidon rakennemuutosta yksityiseen suuntaan. Valtionhallinnossa alkoi olla kiire käynnistää keskustelu terveyspalvelujen kehityksen suunnasta. Ajelehtiminen kansainvälisten yritysten ohjauksessa tulee todennäköisesti kaikkein kalleimmaksi (AL 3.12.2011). Kuntauudistusta ajettiin sosiaalitoimen kautta (HeSa 31.1.2012). Sote-uudistuksen tarkoituksena on ohjata kaikki soten valtionavut samaan paikkaan, joka käyttäisi ne tasapuolisesti. Soten kokoaminen satojentuhansien asukkaiden hallintoalueisiin nakertaisi kuntien itsehallintoa sielläkin, missä kuntaliitokset on tehty sopuisasti, veisihän se yli puolet kunnan budjetista valtuutettujen ulottumattomiin.

Entinen kuntaministeri Hannes Manninen ei uskonut, että kuntien määrän vähentäminen 70 erittäin suureen kuntaan voisi toteutua (Parkkila 11.2.2012). Kyse ei olisi enää kuntahallinnosta, vaan jo lähellä maakuntahallintoa olevista kunnista useimmilla alueilla. Suurkunnista kaksi kolmasosaa on alle 50 000 asukkaan kuntia, jotka eivät asiantuntijoiden mukaan pysty hoitamaan yksin ammatillista koulutusta sekä sosiaali- ja terveysalueiden tehtäviä, sanoo Manninen.

Ellei kunta pysty hoitamaan terveydenhuoltoa ja koulutusta, miksi tällainen uudistus pitäisi tehdä? Mannisen mukaan olisi ensin pitänyt katsoa, paljonko palvelut tarvitsevat väestöpohjaa, ja sen jälkeen, miten palvelut organisoidaan. Koko terveydenhuolto ja sosiaalitoimen raskaat tehtävät voitaisiin siirtää kuntien vastuilta maakunta- tai aluehallinnolle. Myös koulutuksen tehtävät ja maakunnalliset liitot voisi siirtää samalle kuntayhtymälle.

Hallitus luottaa vahvojen kuntien kykyyn järjestää parhaimmalla mahdollisella tavalla soten palvelut, kirjoittaa Anita Kärki (22.2.2012). Ministeri Guzenina-Richardsonin asettaman työryhmän tehtäväksi jäi pohtia, miten suurkunnat toteuttaisivat soten palvelurakenteen. Vaihtoehtona kuntakeskeiselle mallille esitettiin mm. Kelan mallia, Sitran mallia, maakuntamallia, sotemallia, Lääkäriliiton mallia.

Nyt havahduttiin sosiaali- ja terveyspalveluihin, kirjoittaa Keskisuomalainen (27.2.2012). Ensin hallitus käynnisti laajan keskustelun kuntien rajoista. Vasta nyt havahduttiin, että yksi kuntien tärkeimmistä tehtävistä on järjestää sote. Kuntarakenneuudistuksessa ei annettu suuntaviivoja, miten perusterveydenhuolto tulisi järjestää. Siksi alettiin ihmetellä, miten sote-palvelut järjestettäisiin mahdollisessa uudessa kuntarakenteessa – tai ylipäänsä jatkossa.

Maaliskuussa 2012 sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamishanke kaatui. Esitykseen sote-alueista liittynyt vastuukuntamalli olisi perustuslakivaliokunnan mielestä ollut perustuslain vastainen. Epäonnistuminen herätti laajalti yhteiskuntakeskustelua. Sote olisi vaatinut huolellista valmistelua. Poliitikot olivat jyränneet asiantuntijat. Sote-suunnitelmat kaatuivat huonoon pohjatyöhön ja sitä mukaa omaan mahdottomuuteensa. Sote-uudistus olisi vienyt kansalaisilta sekä vallan että demokratian.

Aimo Ryynänen (2013, 82) piti soten uudistamisen valtakunnallisia linjauksia ristiriitaisina ja poukkoilevina. Vaalikauden 2007–2011 lopulla kannatettiin vielä yhteistyöhön nojaavaa piirimallia säätämällä määräaikainen laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen kehittämisestä (305/2011). Seuraavalla vaalikaudella pyrittiin tekemään siitä irtiotto.

Kuntauudistuksen rinnalla STM:ssä valmisteltiin uutta palvelumallia kansalaisten terveyden ja hyvinvoinnin turvaamiseksi (Kalliosaari 22.4.2012). Hallitusohjelmassa linjattiin, että kunnat vastasivat edelleen sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä. Työryhmässä oli mukana Pirkanmaan sairaanhoitopiirin johtaja Rauno Ihalainen, joka katsoi, että kuntauudistus voi johtaa terveydenhuollossa kolmeen erilaiseen rakennemalliin: l) vahvan peruskunnan malliin, 2) maakuntapohjaiseen malliin tai 3) vahvojen kuntien yhteistyöhön, jos maahamme jäisi 150–160 kuntaa.

Ministeri Tuula Haatainen (Kuntalehti 8/2012) kertoi, että hoitoon pääsyssä on suuria alueellisia eroja ja hoitotakuusta huolimatta terveyskeskuslääkärille pääsyä saattoi joutua odottamaan useita viikkoja. Soten palvelurakenteen uudistusta valmistelevan työryhmän toimeksianto korosti soten perustason integraatiota sekä kuntalähtöistä palvelujen järjestämisvastuuta. Sosiaali- ja terveyspalvelujen oli kuljettava käsikynkkää, jotta järkevät hoiva- ja hoitoratkaisut olivat mahdollisia. Oli ilmiselvää, että kunta- ja palvelurakenteissa piti päästä vahvempiin kokonaisuuksiin. Palvelurakenneuudistuksen keskeiset kysymykset liittyvät rahoituksen kanavointiin, soten integrointiin sekä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon järjestämisvastuuseen. Hallitus valitsi soten palvelurakennetyöryhmän esittämistä kolmesta vaihtoehdosta mallin, joka parhaimmin vastasi Kuntaliiton linjauksiin kuntaperusteisesta palvelujärjestelmästä.

Karttaharjoituksiksi mennyt kuntauudistushanke sai roimasti uutta vauhtia, kun hallituksen sosiaali- ja terveyspoliittinen ministeriryhmä pääsi sopuun soten palvelurakenteen uudistamisesta toukokuun lopussa 2012 (IS 2.6.2012).

Vuodesta 2015 toteutettavan uudistuksen tuli perustua kaksiportaiseen malliin. Päävastuuta perusterveydenhoidosta ja osasta erikoissairaanhoitoa kantaisivat vahvat kunnat tai kuntien yhteistoimintapiirit (sote-alueet). Vaativimmista erikoissairaanhoidon toimenpiteistä huolehtisivat viiden yliopistosairaalan ympärille luotavat erityisvastuualueet (erva), jotka korvaisivat nykyiset 20 sairaanhoitopiiriä. Soten rahoitus- ja järjestämisvastuu olisi yhä kunnilla.

Tällä uudistushankkeella oli tuuhea poliittinen ketunhäntä. STM:n kansliapäällikkö Kari Välimäki totesikin toivovansa, että soten uudistamisesta tulisi kuntauudistuksen järeä moottori (IS 2.6.2012). Media arvioi yleisesti, että sotea käytettiin vänkärautana kuntauudistuksen vauhdittamiseksi. Pääkaupunkiseudun terveyspalveluita ei pitäisi pakottaa samaan malliin kuin muualla Suomessa, sanoivat seudun terveyspalveluista vastaavat johtajat. Kun terveydenhuoltolaki (1326/2010) laajenisi koko mittaansa vuonna 2014, kaikilla maassa asuvilla olisi oikeus hakeutua mihin tahansa terveyskeskukseen tai sairaalaan hoitoon. Sote-aluei-

den rajat jäisivät vain järjestämisvastuun rajoiksi. Ratkaisut olisivat historiallisen suuria.

Soten palvelurakenteen uudistus eteni syksyllä 2012 rinnakkain kuntauudistuksen kanssa. Molemmista haluttiin tehoa kuntiin ja pyrittiin korjaamaan eriarvoisuutta hoidon saatavuudessa. STM:n kansliapäällikkö Kari Välimäki teki ennen virasta eroamistaan oman ehdotuksensa soten rakenteiksi. THL:n ylijohtaja Maria Erholan ja tutkimusprofessori Markku Pekurisen mielestä terveydenhuollon rahoitus tarvitsi uuden mallin.

Terveydenhuollon rakenteessa oli syksyllä 2012 kolme porrasta. Perusterveydenhuollosta vastasivat kunnat. Terveydenhuollon järjesti itse Manner-Suomessa 91 kuntaa, 140 kuntaa kuului kuntayhtymiin ja 89 kuntaa hoiti palvelut vastuukuntamallilla, jolloin vastuukunta hoiti palvelut sopimuskuntien puolesta. Erikoissairaanhoitoa varten Suomi oli jaettu 20 sairaanhoitopiiriin, ja jokaisen kunnan piti kuulua johonkin piiriin. Erikoistunein sairaanhoito hoidettiin viiden erikoisvastuualueen ja niiden viiden yliopistosairaalan kautta. Kaikki sairaanhoitopiirit kuuluivat johonkin erityisvastuualueeseen. Kolmiportaisesta mallista yritettiin siirtyä kaksiportaiseen.

Miksi uudistaminen on niin vaikeaa, kysyi toimittaja Heli Suominen ja haastatteli asiantuntijoita (20.10.2012). Uudistuksella haluttiin suunnata rahoitusta niin, että hoito tehostuu ja tasa-arvo paranee. Perusterveydenhuollon järjestelmä suosii rikkaita ja sortaa köyhiä. Hoidon järjestämisvastuu 336 kunnalla on hajanaisempi kuin missään muussa EU-maassa. Erikoissairaanhoito toimii hyvin. Ongelmat ovat perusterveydenhoidossa ja hoitoon pääsyssä.

Asiantuntijoiden viime vuosina esittämiä malleja yhdistää se, että terveydenhuollon järjestäjä olisi kuntia paljon laajempi. Isolla alueella voi jakaa ja kohdentaa työvoimaa tehokkaasti. Kunnat, sairaanhoitopiirit, yliopistosairaalat ja lääkärien ammattikunta ajavat omia etujaan. Uudistuksessa halutaan samalla aikaa nykyistä isommat väestöpohjat, mutta samalla pitää kiinni kuntavetoisesta mallista eikä pakottaa kuntia liitoksiin. Kunnat käyttävät soteen lähes 20 miljardia euroa, mikä on enemmän kuin puolet kuntien kokonaismenoista. Uudistus parantaisi tasa-arvoa ja lääkäreitä saataisiin helpommin terveyskeskuksiin. Suuria suoria

säästöjä ei kannata odottaa, kysymys on nykyrahojen paremmasta käytöstä.

Jumiin jämähtänyt sote pysäytti kuntauudistuksen alkuunsa (Ståhle 25.10.2012). Linjaukset olivat yhä pahasti levällään, sillä pöydällä oli malleja yhtä monta kuin kädessä on sormia. Kuntarakennelain luonnos oli ollut jo jonkin aikaa valmis lähetettäväksi kuntiin lausunnolle, mutta se oli sote-uudistuksen panttivanki.

Marraskuussa 2012 hallitus valmisteli soten uudistamista. Sisällöstä on vain vähän yksityiskohtia tiedossa. Tavoitteena on, että kunnat tai sote-alueet pystyisivät pääosin itse vastaamaan sote-palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta. Lääkäreiden pakollisen terveyskeskusharjoittelun pidentämisestä on luovuttu. Selvitysmiehet aloittivat joulukuussa (Suojanen 17.11.2012).

Vanhustenhuollon, lasten päivähoidon ja muiden sosiaalipalvelujen ulkoistaminen yleistyy (Koistinen 21.11.2015). Yritykset tuottivat vuonna 2010 jo 15 prosenttia kaikista Suomen sosiaalipalveluista. Alan liikevaihto oli 1,4 miljardia euroa. Yritysten palveluita käytetään usein ruuhkahuippujen tasaajina. Kokoomuksen ja SDP:n välillä oli näkemyseroja siitä, missä määrin palveluja on syytä ulkoistaa. Kiistat jarruttivat soten palvelurakenteen uudistusta.

Mänttä-Vilppula sekä sote-palveluja tuottava Pihlajalinna Oy perustivat yhteiskunnallisen yrityksen, joka takaa perusterveydenhoidon toiminnan sekä lääkäreiden yö- ja viikonloppupäivystyksen (Liimatainen 21.11.2012). Yhteiskunnallinen yritys yhdistää liiketoiminnan ja yhteiskunnallisen toiminnan. Sen on käytettävä vähintään puolet voitostaan yhtiön toiminnan kehittämiseen yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Yritys voi olla esim. osuuskunta, omistukseltaan tai osingonjaoltaan rajoitettu yhtiö tai yleishyödyllinen yhdistys. Kyse ei ole hyväntekeväisyydestä. Yhteiskunnallisen yrityksen merkin voi saada vain Suomalaisen Työn Liiton jäsen.

Ministerityöryhmä vahvisti joulukuussa 2012, että pohjatason sotella tulee olla vähintään 50 000–100 000 asukasta (Hbl 15.12.2012). Alle 20 000 asukkaan kunta ei saa järjestää sotea itsenäisesti, vaan sen tulee liittyä suurempaan sote-alueeseen.

Keskustelussa oltiin huolestuneita siitä, että kuntia ajetaan pakkoliitoksiin, kun alle 20 000 asukkaan kunnilta otetaan pois

palveluiden järjestämisvastuu. Tämä merkitsisi huomattavaa muutosta kunnalliseen itsehallintoon. Manner-Suomen 320 kunnasta 264:ssä oli alle 20 000 asukasta, ja lääkäreiden työolotutkimuksissakin oli havaittu terveyskeskuslääkäritilanteen olevan paras nimenomaan alle 20 000 asukkaan kunnissa. Ellei uudistus tuottaisi riittävän vahvoja kuntia, sote-uudistus ja kuntauudistus olisi irrotettava toisistaan. Yhä useammissa mielipiteissä korostui, että himmelien sijaan olisi luotava kansanvaltainen maakuntahallinto.

Sote-uudistuksen loppuraportti

Soten uudistusta maaliskuusta 2012 alkaen pohtinut kolmikymmenhenkinen työryhmä julkisti 11.1.2013 poliittisia linjauksia noudattelevan loppuraportin (Luotonen 12.1.2013). Soten järjestämiseen tarvittaisiin vähintään 50 000–100 000 ihmisen väestöpohja. Monet asiat jäivät kuitenkin avoimiksi. THL:n eriävän mielipiteen mukaan väestöpohjan perusterveydenhoidon ja erikoissairaanhoidon järjestämiseksi tulisi olla 200 000–400 000. Kelan tutkimusprofessori Heikki Hiilamo ja Espoon perusturvajohtaja Juha Metso yhtyivät eriävään kantaan.

Aamulehden mukaan käsi kädessä kulkevien kunta- ja soteuudistusten valmistelu oli ollut surullista seurattavaa (12.1.2013). Lopputuloksesta oli tulossa rujo ja tehoton kompromissien rypäs, koska hankkeet olivat lähteneet omille teilleen. Helsingin Sanomien (11.1.2013) mielestä uudistuksen viemisestä eteenpäin oli tulossa varoittava esimerkki asiantuntijoiden, virkamiesten ja poliitikkojen roolin sotkeutumisesta valmistelussa. Ongelman ytimessä oli kuntauudistuksen ja palvelu-uudistuksen keskinäinen suhde. Vaikka kuntauudistusta perusteltiin alun perin palveluilla, nyt palvelut pakotettiin mukautumaan kuntauudistuksen linjauksiin. Oli selvää, että uudistusta ei tehty soten ehdoilla, vaan ohjenuorana olivat hallitusneuvottelujen pienessä poliitikkopiirissä kuntauudistuksesta ilman terveydenhuollon asiantuntijoita kirjatut lauseet, joista ei joustettaisi.

Jyväskylän perusturvalautakunnan puheenjohtaja Mauno Vanhala esitti konkreettisin esimerkein, mistä oikein oli kysymys (19.9.2013). Mediakin tuli siihen tulokseen, että sote-jumpan tu-

loksena oli sekasotku. STM:n entisen kansliapäällikön Kari Välimäen mielestä sote-uudistus meni kiville kolmesta syystä: l) Minkään puolueen sisällä ei ollut yhtenäisiä näkemyksiä uudistuksen kokonaisuudesta. 2) Käsitteet menivät sekaisin julkisessa keskustelussa. 3) Valmistelussa menivät sekaisin poliittinen päätöksenteko ja asiantuntijoiden esitykset. Paras-hankkeesta lähtien valmistelua leimasi kiire ja strategisten pohdintojen puute.

Heli Suominen selvitti sote-uudistuksen taustaa (27.2.2013). Pitkään väännetyn soten palvelurakenteen uudistuksen tavoitteena on parantaa julkista perusterveydenhoitoa. Sillä halutaan tehostaa potilaiden hoitopolkuja eli yhteistyötä perushoidon ja erikoissairaanhoidon kanssa sekä hoidon seurantaa. Julkinen perusterveydenhoito on päässyt rapautumaan. Siitä vastaavat usein köyhät kunnat, joiden rahat kuluvat erikoissairaanhoitoa tuottavien sairaanhoitopiirien laskuihin. Hyvätuloiset käyttävät yhä enemmän yksityisiä lääkäreitä ja työterveyshuoltoa. Vaikka köyhät sairastavat enemmän, rikkaat käyvät tarpeeseen nähden useammin lääkärissä.

Sotkuisen sote-keskustelun kuluessa yhä useammat löysivät maakuntamallin. Lisäksi ehdotettiin piirikunta- ja seutukuntamalleja. Kari Välimäki kirjoitti varsin monipuolisessa teoksessaan sosiaalipolitiikan linjoista mm., että sote-palvelut olisi järjestettävä noin 20 yksikössä (2013, 59–65). Kaikki asiantuntijat ja jopa poliittiset puolueet olivat yksimielisiä siitä, että soten järjestämisvastuu oli liian hajautettu eikä vastannut nykyhetken tarpeita ja mahdollisuuksia.

Kansanedustaja Susanna Huovinen (10.3.2013) huomautti varsin aiheellisesti, että kuntarakennetta ja sotea koskevat uudistukset ovat tämän vuosikymmenen suurimpia. Niitä ei pidä pilata hoppuilemalla. Eräs toimittaja muistelee vuosikymmenien takaisia hiihdon maailmanmestaruuskilpailuja kirjoittaessaan ”Kello käy, mutta sotea (Eero Mäntyrantaa) ei näy”.

21.3.2013 hallitus päätti kehysriihessä, että suurehkoille 20 000–50 000 asukkaan kunnille oli sittenkin tulossa järjestämisvastuu perusterveydenhuollossa, eli käytännössä terveyskeskusten ylläpitämisestä vastanneen 34 sote-alueen määrä tippuu noin 20:een. Alle 20 000 asukkaan kunnilla ei ollut järjestämisvastuuta, mutta kylläkin rahoitusvastuu. Lainsäädännön valmis-

telu aloitettiin ja lakiesitys tuli saada valmiiksi 2014. Soten piti alun perin tapahtua osana kuntauudistusta, ja palveluista olisivat vastanneet isot peruskunnat. Kun kuntauudistus ei edennyt, sote-uudistusta alettiin tehdä omana kokonaisuutena kuntauudistuksen rinnalla. (Kuntalehti 3/2013.)

Menikö vanhaa sanontaa soveltaen soteen vai saveen? Kuntasähläys on jo mielettömän fantastista, irvaili Suomenmaa. Hallintoa sanotaan nykyään palvelurakenteeksi, selvitti Kuhmoisten Sanomat pääkirjoituksessaan ”Järjestämisvastuu vastuutaholle” (27.3.2013).

On kokeiltu selvityshenkilöitä, virkamiesryhmiä, asiantuntijaryhmiä, projektiryhmiä, ohjausryhmiä ja arviointiryhmiä. Työtunteja on käytetty, seminaareja istuttu, kymmeniä raportteja julkaistu ja tulos on heikko. Olisiko aika palata vanhan ajan komiteavalmisteluun, tiedusteli professori Juhani Lehto Hämeenlinnasta (27.3.2013).

HYKSin kliinisten palvelujen toimitusjohtaja Janne Aaltonen kysyi, kuinka suuren väestöpohjan pitää olla, että voi päättää, mistä terveyspalvelut ostetaan (KL 28.3.2013). Potilas on saanut vuoden 2014 alusta lähtien itse päättää, mistä hän hoitopalvelunsa hankkii. Mihin tarvitaan terveydenhuollon palvelujen laajaa järjestämispohjaa? Ei sitä tarvitakaan.

Kunnallisalan kehittämissäätiön vuoden 2013 Ilmapuntaritutkimuksessa selvitettiin suomalaisten suhtautumista kunta- ja sote-uudistukseen (Pirjo Tuusa & Eeva-Liisa Hynynen Polemiikki 3/2013). Kansalaiset antoivat kuntauudistukselle keskimäärin kouluarvosanaksi 5,65 ja sote-uudistukselle 5,7. Kuntajohtajat arvioivat sote-uudistuksen vielä heikommaksi kuin kansalaiset.

Sote umpikujaan

Huhtikuun 2013 alussa nimitettiin soten järjestämislain valmisteluryhmä, jonka oli tarkoitus saada lakiluonnos valmiiksi vuoden 2013 kesäkuun loppuun mennessä. Peruspalveluministeri (SDP) ei nimennyt kuitenkaan ryhmään STM:n kokoomuspohjaista kansliapäällikköä, joka vastasi ministeriönsä lainvalmistelusta. Tästä aiheutui melkoinen kiista kokoomuksen ja sosiaalidemokraattien välille. 35-henkiseksi laajennettu työryhmä sai li-

säaikaa vuoden 2013 loppuun. Suomen lääkäriliiton toiminnanjohtajan Heikki Pälven mielestä nyt oltiin tekemässä historiallista erhettä eikä historiallista uudistusta.

Soten uudistus ajautui umpikujaan, sillä ministeri Maria Guzenina-Richardson johti uudistuksen valmistelua ja ministeri Paula Risikko johti puhetta hallituksen sosiaali- ja terveyspoliittisessa ministeriryhmässä. Ministerien nahina näkyi julkisuudessa. Pääministeri Jyrki Katainen joutui puuttumaan peliin ja kertoi huhtikuun 2013 loppupuolella taas uudesta työryhmästä, jonka pitäisi sovittaa sote- ja kuntaremontit yhteen toukokuun 2013 puoleen väliin mennessä. (Saarinen & Suominen 22.4.2013.)

Isot linjat pitää saada päätettyä, tarvitaan rytmin muutos, sanoi työryhmää johtava kokoomuksen Petteri Orpo. Työryhmässä oli 14 jäsentä, ministereitä ja eduskuntaryhmien puheenjohtajia. Työryhmien rinnalla työskenteli viiden juristin tehoryhmä. Enää ei ollut kysymys yksin sote-uudistuksesta, vaan hallituksen uskottavuudesta ja jatkomahdollisuuksista.

Ylikireiden aikataulujen ongelma jatkui. Päätoimittaja Ville Pernaalle tuli mieleen, että meillähän on Manner-Suomessa 18 maakuntaa ja 20 sairaanhoitopiiriä (Kanava 5/2013). Miksei toteuteta maakuntauudistusta? Vastuukunta vaatii uutta lainsäädäntöä, totesi Kuntaliiton lakiasiain johtaja Kari Prättälä (Kuntalehti 4/2013).

Perustuslakivaliokunnan puheenjohtajan Johannes Koskisen mukaan soten uudistuksessa suunnitteilla oleva vastuukuntamalli oli ongelmallinen perustuslain kannalta. Sitä oli äärimmäisen vaikea sovittaa yhteen yhdenvertaisten perusoikeuksien sekä kuntalaisten itsehallinnon kanssa. Vastuukuntamallin ongelmallisuuden perustuslain kannalta nostivat esiin myös THL:n pääjohtaja Pekka Puska ja akatemiaprofessori Kaarlo Tuori. Myös Olli Mäenpää arvioi hallituksen liikkuvan kunta- ja sote-uudistuksissa laillisuuden ja perustuslain rajamailla.

Johannes Koskinen tarkensi kantaansa vastuukuntiin (Simola 14.5.2013). Sote-palveluiden järjestämisen pohjana pitäisi olla perustuslain turvaama kuntalaisten itsehallinto. Naapurikunta ei voi sanella, miten palvelut järjestetään. Lainsäätäjä ei voi vapaasti määrätä jonkin kunnan vastuuksi huolehtia muiden kuntien peruspalveluista. Kuntayhtymä olisi rakennettava vastuukunnan

sisään. Kaikille kunnille edustus, äänivalta suhteessa asukaslukuun, riittävä vähemmistösuoja, yhdenvertaisuus palveluiden saamisessa sekä tiedonsaanti- ja valitusoikeudet tasapuolisiksi. Siinä perustuslakivaliokunnan Johannes Koskisen lista.

Sote-uudistus eteni vaivalloisesti perustuslaillisten epäilysten, poliittisten ristiriitojen, erimielisen hallituksen, lukuisten työryhmien sekä asiantuntijoiden kritiikin saatossa. Mediasta alkoi näyttää, että kunta- ja sote-uudistukset eivät toteudu kuluvalla hallituskaudella. Uudistuspyrkimykset jäävät historiaan manööverinä, jonka juonen käänteet vetävät vertoja saippuaoopperoille.

Helsingin Sanomat sai haltuunsa muistion, jonka sote-järjestämislain valmistelutyöryhmän perustuslakikysymyksiä pohtinut jaosto oli laatinut (Tyynysniemi 22.10.2013). Jaosto oli kuutta oikeustieteen professoria kuultuaan päätynyt siihen, että sote-linjaukset sisältävät useita valtiosääntöoikeudellisesti vaikeita kohtia. Perustuslain kanssa ristiriidassa olisivat mm. kehyskuntien erityislupa järjestää itse sote-palvelunsa, yhden kunnan määräävä asema sote-alueen päätöksenteossa asukaslukuun perustuvan äänivallan ansiosta sekä mahdollisesti vastuukuntamalli. Kuntien itsehallinnon vastaista olisi evätä alle 20 000 asukkaan kunnilta oma suora edustus laajoilla sote-alueilla.

Etelä-Suomen Sanomat muistuttaa (siteeraus S 31.5.2013), että hallitus keksi vastuukunnat ja sote-alueet, kun kävi selväksi, että uudistuksen perustaksi kaavailtuja suurkuntia ei ilman pakkoa synny riittävästi. Yhteiskuntakeskustelussa myös kysyttiin, eivätkö turvatut perusoikeudet painaneet enemmän kuin perinteisesti korostettu kunnallinen itsehallinto.

Kunnat eivät selviydy terveydenhuollon ja sosiaalitoimen vastuista, sanoi valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtaja Tuomas Pöysti (Eeva-Liisa Hynynen SK 19/2013). Kuntaliitokset eivät yksin tuo tarpeeksi suuria ja nopeita hyötyjä. Liitoskysymys ei ole tärkein julkisen talouden kannalta, mutta sote-kysymys on tärkeä. OECD on varoittanut, ettei sote-uudistus ollut riittävän kunnianhimoinen.

Kansanedustaja Seppo Kääriäinen katsoi, että hallituksen otteita leimasi ylimielisyys. Kerta toisensa jälkeen jouduttiin toteamaan, että ehdotuksesta puuttuivat vaikuttavuus- ja talouslaskelmat. Hallitus runnoi sote-sotkua eteenpäin mistään piittaamatta,

kritisoi puolestaan kansanedustaja Mikko Alatalo (27.5.2013). Oikeusoppineiden ja asiantuntijoiden sekä sosiaali- ja terveyspalveluissa käytännön työtä tekevien näkemykset on sysätty tylysti syrjään.

24.5.2013 kansanedustaja Maria Guzenina-Richardson vapautettiin peruspalveluministerin tehtävästä ja tilalle nimitettiin kansanedustaja Susanna Huovinen.

Uutta sote-lakia valmisteleva työryhmä luovutti 27.6.2013 väliraporttinsa ministeri Huoviselle. Työryhmään kuului kaikkine asiantuntijoineen ja sihteereineen 52 henkilöä.

Syyskuussa 2013 hallitus aikoi ryhtyä selvittämään soten rahoituksen monikanavaisuuden purkamista. Sotea rahoittivat kunnat, valtio, kotitaloudet, Kela, työnantajat ja yksityiset vakuutusyhtiöt. Monien terveydenhuollon asiantuntijoiden mielestä useat maamme soten ongelmista johtuivat sekavasta rahoituksesta.

VATTin ylijohtaja Juhana Vartiainen ehdotti, että kunnat hoitakoot puistonsa ja jalkapallojoukkueensa, mutta maakäräjät tai kuntayhtymät saakoot huolehtia terveydenhoidosta ja kaupunkisuunnittelusta, mahdollisesti myös koulutuksesta (Suni 12.9.2013). Professori Mauno Vanhala (19.9.2013) kritisoi resurssien epätasaista jakautumista. Vuosina 1993–2012 Suomen perusterveydenhoitoon oli tullut 180 uutta lääkärinvirkaa. Erikoissairaanhoitoon tuli 1 770, yksityiselle puolelle 1 762, työterveyshuoltoon 378 ja muihin tehtäviin 354 uutta lääkärinvirkaa.

Riitta Vainion mielestä sote-uudistus oli jumissa entistä pahemmin (Kuntalehti 14/2013). Artikkelissa mukana olevista Petteri Orpo työryhmineen esitti sote-uudistuksen pohjaksi oikeuskanslerin kannanoton jälkeen vastuukuntia. Sosiaali- ja terveysministeri Paula Risikko sanoi, että sote-uudistus ei ehtisi valmiiksi aiotussa aikataulussa, ja pyysi ongelmiin hätäapua. Oikeuskansleri Jaakko Jonkka edellytti, että sote-uudistuksen päälinjojen oli oltava tiedossa, ennen kuin eduskunta hyväksyisi kuntarakennelain. Kuntaliiton johtava lakimies Kari Prättälä ja useat muut asiantuntijat katsoivat, että vastuukunnasta ei ollut riittävää lainsäädäntöä ja että se oli perustuslain kannalta ongelmallinen.

Sote-uudistuksen hyytymisen julkisti sosiaali- ja terveysministeri Paula Risikko. Sote-uudistus vaikuttaisi aikaisintaan vuonna

2017, eikä se riittäisi perusterveydenhuollon ongelmien korjaamiseen. Risikko sanoi Helsingin Sanomien haastattelussa 2.11.2013, etteivät terveyskeskukset voi odottaa jättiuudistuksen etenemistä, vaan ne tarvitsevat hätäapua. Risikko kannatti ”raha seuraa potilasta” -järjestelmää, kuten THL, keskusta, Akava ja Lääkäriliitto. Potilas voi itse päättää, hakeutuuko kunnalliseen, yksityiseen vaiko järjestöjen tuottamaan hoitoon.

Kaikki osapuolet ovat olleet yhtä mieltä siitä, että nykyiset pienet kunnat eivät kykene järjestämään laadukasta sotea (Marjut Lindberg Kuntalehti 14/2013). Kuntalehden (14/2013) pääkirjoituksessa tultiinkin siihen tulokseen, että hallituksella ei ollut poliittista voimaa tehdä suuria uudistuksia. THL oli jo 3.10.2013 julkistanut ehdotuksensa ”Jonottamatta hoitoon” perusterveydenhuollon uudistamiseksi. Painopistettä olisi siirrettävä perusterveydenhoitoon. Järjestämis- ja rahoitusvastuu säilyisi julkisella vallalla, mutta palveluja voisivat tuottaa myös yksityiset ja kolmas sektori. Asiakas saisi valita. Kilpailu tukisi perusterveydenhoitoa. Työterveyshuollon pitäisi palata perustehtäväänsä. Mallia on otettu Ruotsista, raha seuratkoon potilasta (AL 6.10.2013).

Vuodesta 2011 sote-soppaa hämmentämään saatiin myös kuluttajaparlamentti eli Kuluttajaliiton koordinoima yli 50:n valtakunnallisesti merkittävän kansalaisjärjestön vaikuttamisfoorumi. Lisäksi valtiosihteeri evp. Raimo Sailas yhtyi keskusteluun. Soteuudistuksessa ei ollut kunnon käsikirjoitusta eikä punaista lankaa. Oli jäänyt epäselväksi, mitä oikein tavoitellaan. Olisi pitänyt aloittaa monikanavaisen rahoitusjärjestelmän uusimisesta. (Ari Helminen 5.11.2013.)

Metropolialueen soten järjestämistä pohtinut työryhmä julkisti 9.11.2013 ehdotuksensa. Soten järjestämislain valmisteluryhmä luovutti 9.12.2013 lakiehdotuksen muotoon kirjoitetun raportin peruspalveluministerille, ja ehdotus lähti lausuntokierrokselle (Kotkavirta 20.12.2013). Ryhmä joutui työskentelemään poliittisten evästysten puitteissa. Sairaanhoitopiirit lakkautettaisiin. Ne korvattaisiin 20–30:lla kuntien muodostamalla sote-alueella, jotka muodostettaisiin maakuntien keskusten ja muiden isojen yli 50 000 asukkaan kuntien ympärille. Sote-alueet vastaisivat perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta. Sote-alueiden sisällä voisi olla 30 perustason aluetta (vähintään 20 000 asukas-

ta). Sote-alueen johtoelimen asettaisi alueen vastuukunnassa kokoontuva kuntien edustajainkokous. Sote-alueen kunnat voisivat perustaa kuntayhtymiä. Alueiden välistä tehtävien jakoa varten perustettaisiin viisi kuntayhtymämallilla toimivaa erityisvastuualuetta (erva).

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson totesi lakiehdotuksen perustuslain vastaiseksi. Aamulehti ehdotti, että uusi harjoitus käynnistettäisiin parlamentaariselta pohjalta (20.12.2013).

Yle Uutiset kertoi, että valmisteluryhmä äänesti äänin 18–0 kuntayhtymien puolesta hallituksen ajamaa vastuukuntamallia vastaan. Suomenmaa-lehti kyseli täysin perustellusti, tietävätkö poliittiset broilerit – Katainen, Orpo, Backman, Ville Niinistö ja Arhinmäki – paremmin monimutkaisen soten asiat kuin maan parhaista asioista koottu valmisteluryhmä (18.12.2013). Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset jäivät arvioimatta.

Marjut Lindberg (Kuntalehti 1/2014) kertoi, että silloinen sote-esitys ei enää jaksanut kiinnostaa. Kunnissa väsyttiin perin pohjin toisen toistaan seuraaviin selvitys- ja lausuntopyyntöihin, jotka eivät johtaneet mihinkään. Hän muisteli, että terveydenhuollon uudistusta oli väännetty ainakin kolmessa aiemmassa hallituksessa. Toistakymmentä vuotta sitten Paavo Lipposen hallitus teki päätöksen terveydenhuollon suuruudistuksesta ja kansallinen terveyshanke käynnistettiin. Toteutus jäi Matti Vanhasen hallituskausille. Hankkeen piti leikkausjonojen poiston ohella poistaa myös perusterveydenhoidon ongelmat.

Hannu Lehtilä (Kuntalehti 11/2013) havaitsi, että hallitus on vihdoin avannut keskustelun sote-uudistuksen rahoituksesta. Se ryhtyisi selvittämään soten rahoituksen monikanavaisuuden purkamista sekä sanojensa mukaan tarvitsisi opposition ja työmarkkinajärjestöjen mukaantuloa. Tärkein keskustelu terveydenhuollon tulevaisuudesta oli jo pitkään kulkenut aivan toisia latuja kuin Petteri Orpon työryhmän hallintokeskustelu. Sen substanssia olivat itsehoito sekä potilaslähtöisyys ja potilastietojärjestelmät.

Yhteiskuntakeskustelu jatkui varsin monipuolisena, ja etenkin soten piirissä työskentelevät ehdottivat lukuisia käyttökelpoisilta tuntuvia ratkaisuja soten ongelmiin. Pienissä kunnissa pelättiin, että vastuukuntamallia seurattaessa palvelut heikkenevät ja pik-

kukunnille jää maksajan rooli. Vastuukuntamallissa yhdellä kunnalla olisi vastuu soten palveluiden järjestämisestä saman alueen kunnissa. Kuntien sananvalta alueella perustuisi asukaslukuun. Käytännössä olisi syntynyt alueita, joissa vastuukunnalla olisi yli 50 prosenttia äänivallasta. Kritiikistä paljoakaan piittaamatta sote-uudistus vyöryi vaivalloisesti eteenpäin kuin Juggernautin vankkurit.

Kokoomus alkoi valmistella täyskäännöstä, omaa sote-malliaan. Mallissa uudistettaisiin vain terveydenhuollon toimivin osa, erikoissairaanhoito. Sote-lain luonnoksesta annetuista lausunnoista ilmenee, että siinä nimetyistä 23 vastuukunnasta 19 torjui ehdotuksen.

Uusi linja 2014

Sunnuntaina 23.3.2014 kuuden hallituspuolueen ja kahden oppositiopuolueen puheenjohtajat marssivat yhteiseen tiedotustilaisuuteen. Oli löytynyt kansallinen linja sote-uudistuksesta. (S 24.3.2014.) Maa jaettaisiin viiteen suuralueeseen erva-alueiden mukaan. Käytännössä nämä miljoonapiirit järjestäisivät sosiaali- ja terveyspalvelut. Kunnat ja yksityiset terveyspalveluyritykset voisivat toteuttaa palveluja. Kuntayhtymämuotoinen erva-alue järjestäisi ja ostaisi palvelut. Kuntien rooli supistuisi, kun sosiaali- ja terveyspuoli siirtyisi kunnilta erva-alueiden vastuulle. Paine kuntaliitoksiin katosi, koska yksittäiset kunnat voivat pärjätä pieninäkin. Nyt sovittu sote-reformi kaatoi lopullisesti hallituksen ajaman kuntauudistuksen. Uusien sote-alueiden oli tarkoitus aloittaa toimintansa vuoden 2017 alusta.

Ratkaisu poisti sote-uudistuksen keinotekoisen pakkokytköksen kuntauudistukseen. Julkista sairaanhoitoa annetaan entiseen tapaan, mutta sen järjestäminen muuttuu. Uudistus jättää kunnat rauhaan. Tiettävästi hallitus oli kaikessa hiljaisuudessa neuvotellut peräti kaksi vuotta opposition kanssa. Traditionaalista parlamentaarista komiteaa ei perustettu, mikä oli hallituksen kohtalokas virhe. On miltei tragikoomista, että nyt erva-alueet toimivat

kuntayhtyminä, koska kuntareformia perusteltiin sillä, että päästään epädemokraattisista kuntayhtymistä.

Aamulehti kysyi poliitikoilta ja asiantuntijoilta, mikä ratkaisussa oli hyvää, mikä huolestutti (Hölttä 24.3.2014). Ratkaisussa oli hyvää se, että viimeinkin saatiin ratkaisu, malli mahdollistaa jättisäästöt, palveluista tulee sujuvia ja tasapuolisia, tieto leviää helpommin. Toisaalta huolestutti, että kuntien hyvä osaaminen vaarantuu, kustannukset karkaavat, lähipalvelut loittonevat ja demokratia vaarantuu.

Mikä on kunta viiden vuoden päästä, kysytään. Onko silloin tehtävistä ja rahoista viety lähes kaksi kolmannesta? Ilma oli sakeanaan kysymyksiä ja päivystävien dosenttien vastauksia. Tuoko uusi sote lääkärit taas terveyskeskuksiin? Pitäisikö sote-alueita vielä tarkistaa, koska erityisvastuualueet (erva) oli muodostettu laskennallisesti ilman toiminnallista harkintaa, mutta erva harjoittaisi tulevaisuudessa sosiaali- ja terveyspolitiikkaa? Eikö ervan päättäjiä voitaisi valita suoraan kuntavaalien yhteydessä? Annetaanko erva-alueille verotusoikeus? Onko vahvan peruskunnan oppi kuopattu? Sote-läpimurron jälkeen alkoi kamppailu rahoituksesta ja sairaaloiden omistuksesta.

Kevään 2014 kehysriihessään hallitus päätti, että vuoden 2017 alusta iso ihmisvirta kääntyy kuntien sosiaalitoimistojen ovilta kohti Kelan konttoreita, sillä perustoimeentulotuki siirtyy kunnilta Kelan hoitoon. Ohjausryhmä ei päässyt sopuun perustettavien sote-alueiden ja kuntien välisestä työnjaosta. (Lauri Nurmi 21.5.2014.) Ydinkysymys oli, missä kulkee järjestämisen ja tuottamisen välinen raja. Kuntaliiton kannan mukaan uusilla sotealueilla ei pitäisi olla omaa palvelutuotantoa eikä palvelutuotantoon osallistuvaa henkilöstöä. Kiista palvelujen järjestämisestä ja toteuttamisesta kuvaa erinomaisesti koko soten uudistusta. On olemassa yhteinen tavoite ja jonkinlainen raami, mutta matkan varrella tähtäin sumenee ja maali sen kuin loittonee (AL 24.5.2014).

Oman terveyskeskuksen voi valita jatkossakin kerran vuodessa myös toiselta sote-alueelta. Asukkaiden ääni saadaan kuulumaan järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kansalaisraateja, selvittämällä asiakkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa, valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia eri toi-

mielimiin sekä keräämällä palautetta (Korhonen 29.6.2014). Tässä on kyseessä viranomaisten toiminnan lakisääteisten palvelujen organisointi. Se ei kuulu hankintalain soveltamisen piiriin, arvioi professori Tomi Voutilainen. Suomi ei kuitenkaan tuhlaa soteen. OECD:n tilaston mukaan Suomi käyttää terveysmenoihin 9,1 prosenttia bruttokansantuotteestaan, mikä on vähemmän kuin OECD-maat keskimäärin. Pohjoismaista vain Islanti on niukasti pihimpi.

Parlamentaarinen ohjausryhmä julkaisi kesäkuun lopussa 2014 esityksensä lain keskeisistä linjauksista ja jatkotoimenpiteistä. Sopimuksen ytimiä on neljä: l) Järjestämisvastuu on laajoilla harteilla. 2) Sosiaali- ja terveydenhuolto ovat yhdessä. 3) Perustason ja erityistason palvelut toimeenpannaan tiiviisti yhdessä. 4) Perustason palvelujen tulee vahvistua. Myös lähipalvelujen turvaaminen on keskeistä. Rahoitusmalliksi sovittiin painotettu asukaslukupohja. Viidestä sote-alueesta tulee vahvoja toimijoita (Rehula 1.7.2014). Yksityiskohdat jäivät vielä auki.

Suurten kaupunkien sote-johtajat muistuttivat ratkaisun olevan niin suuri uudistus, että se muuttaa kuntien toimintaa perusteellisesti. Sote-lain tulisi olla väljä puitelaki, joka mahdollistaa erilaiset ratkaisut sote-alueilla. Siitä oltiin yhtä mieltä, että uudistuksella pitää vahvistaa peruspalveluja. Ohjausryhmän laatima järjestämislain luonnos lähti 14.10.2014 päättyvälle lausuntokierrokselle. Marraskuussa 2014 eduskuntapuolueet sopivat, että palvelujen tuotannosta vastaa enintään 19 kuntayhtymää.

Kunnat pitivät sote-järjestämislakiesitystä keskeneräisenä. Rahoitus oli epäselvä, ja esityksessä oli perustuslaillisia ja työnjakoa koskevia ongelmia (Karisto Kuntalehti 12/2014). Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson joutui toteamaan, että sote-laissa oli paljon puutteita, jotka oli korjattava ennen kuin laki tuotaisiin hallitukseen (Kuntalehti 12/2014).

Kuntalehti (11/2014) esitteli sote-uudistuksen lainsäädäntöpakettia, joka oli parhaillaan lausuntokierroksella. Kainuun maakuntamallissa hyvin palvelunsa hoitaneet kunnat joutuivat maksumiehen rooliin. Pelko samasta on ilmassa. Yli 1 200 kunnanvaltuutetusta ja 120 kunnan virkamiehestä 64 prosenttia ei uskonut, että sote-palvelurakenneuudistuksella voidaan parantaa alueen terveyspalveluja. Uutta sosiaalihuoltolakia ei Kuntaliiton

mukaan voitu toteuttaa suunnitellussa aikataulussa irrallaan sote-ratkaisusta.

Monien lainsäädäntötyössä pitkään mukana olleiden mielestä tilanne oli ainutlaatuinen (Kataja Kuntalehti 14/2014). Perustuslakiongelmien lisäksi eduskuntaan vietiin lakiesitys, jonka vaikuttavuudesta ei ollut minkäänlaista arviota, ja talouslaskelmat, joista ei ensi kommenttien mukaan tarvinnut välittää. Jos sotepalvelut siirtyvät aluetasolle, kuntien keskeisimmiksi tehtäviksi jäävät elinvoiman luominen ja vahvistaminen. Merkittäviä elinvoiman osia ovat päivähoito, koulutus, kulttuuriset valmiudet, kyvyt menestyä maailmalla, hyvä elinympäristö, mahdollisuudet tehdä työtä ja elättää itseään.

Maakunta-sote

Polemiikki 1/2015 julkaisi selvityksen siitä, mitä ajattelemme sote-palveluista. 79 prosenttia vastanneista haluaa, että päävastuu sote-palveluiden tuottamisesta pysyy kunnilla ja kuntayhtymillä. 56 prosenttia vastustaa ajatusta kuntapalvelujen ulkoistamisesta yksityisten yritysten ja kolmannen sektorin hoidettavaksi. 52 prosenttia kannattaa yksityisille sote-palveluiden tuottajille tasavertaista kilpailuasemaa julkisten palvelutuottajien kanssa (TNS Gallup Oy).

Muutama kunta on tehnyt lähestyvästä sote-uudistuksesta välittämättä pitkiä sopimuksia yksityisten palvelutuottajien kanssa. Näitä ovat Kärsämäki, Parkano, Puolanka, Pyhtää, Rantasalmi, Rääkkylä ja Tohmajärvi (Toivonen & Pölkki 10.1.2015). Ainakin seitsemän muuta kuntaa aikoi ulkoistaa kaikki sosiaali- ja terveyspalvelunsa. Valtio ja kunnat olivat ulkoistamisista napit vastakkain. STM ei katsonut ulkoistuksia hyvällä. Peruspalveluministeri Susanna Huovinen toivoi kuntien pidättyvän pitkistä sopimuksista (Kuntalehti 11/2014). Jäitä hattuun.

Olennainen kysymys oli, onko toisinajattelevilla kunnilla oikeasti syytä huoleen ja pelätä lähipalvelujen kaikkoamista. Muurame ei suostunut maksumieheksi soten järjestämistä koskevassa uudistuksessa, joka lisäisi kunnan menoja lähes neljällä miljoo-

nalla eurolla vuodessa (Salminen 10.1.2015). Samalla päätösvalta soten järjestämiseen häviäisi. Perusterveydenhoito vietiinkin uuteen kokonaan kunnan omistamaan yhtiöön.

Arto Haverin mukaan kuntien ja valtion välille oli syntynyt uudistusten tahmean valmistelun myötä luottamuspula. Kuntien toiminta kertoi vahvasta itsehallinnon perinteestä.

Kustannusjahdissa tuntui virkistävältä saada tieto sitä, että soten kustannuksia on mahdollista karsia 1,8–2,6 miljardia euroa puuttumatta oleellisesti palvelujen tasoon (Asikainen 13.1.2015). Aalto-yliopiston tekemässä tutkimuksessa otettiin mallia kunnista ja alueista, joilla asiat hoidettiin tehokkaasti, ja laskettiin, miten koko valtakunnassa voitaisiin sote-kuluissa säästää. Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiirin Eksoten toimintamallin käyttöönotto koko maassa merkitsisi 12 prosentin säästöä. Tutkijat joutuivat kuitenkin myöhemmin korjaamaan arvioitaan säästöistä 1–2 miljardiksi (Savolainen 21.1.2015).

Sote-lakiesitykseen liitetty laskelma maksuosuuksista tulevilla sote-alueilla herätti närkästystä (Savolainen 16.1.2015). Laskelman mukaan joka toinen kunta joutuisi maksamaan nykyistä enemmän sote-menoja. Maksuosuutta laskettaessa ei otettu huomioon, kuinka tehokkaasti kunta on palvelunsa järjestänyt.

Eduskunnassa sosiaali- ja terveysuudistusta koskenut lakihanke jouduttiin tutkimaan huolellisesti perustuslain kannalta. Valtiosääntöoikeuden yliopistonlehtori Maija Dahlberg selostaa asian kulkua huolellisesti artikkelissaan (Oikeus 3/2015, 326–334). Lakihankkeen (He 324/2014 vp) valmistelussa tunnistettiin monia yhtymäkohtia perustuslain säännöksiin 19 ja 6.1 § sekä 121 § ja 121.3 §. Eduskunta määräsi, että perustuslakivaliokunnan on annettava lausunto lakiesityksen perustuslain mukaisuudesta lakiesitystä valmistelevalle sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Perustuslakivaliokunta antoi ensimmäisen lausuntonsa 19.2.2015. Tämän pohjalta mietintövaliokunta muokkasi lakiesitystä ja lähetti sen uudelleen 25.2.2015 perustuslakivaliokunnalle. Tämän annettua toisen lausuntonsa 5.3.2015 mietintövaliokunta linjasi, ettei sillä ole edellytyksiä jatkaa asian käsittelyä meneillään olevalla vaalikaudella, joka päättyi 14.3.2015.

Lakihankkeessa oli kysymys sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenteiden uudistamisesta. Perustuslakivaliokunta tarkasteli laki-

esitystä jakamalla rakennemuutokset toisaalta soten hallintoa ja toisaalta soten rahoitusta koskevaan osaan. Perustusvaliokunta katsoi, että lakiuudistus on perusteltu sosiaalisten oikeuksien (PeL 19 §), yhdenvertaisuuden (PeL 6.1 §) sekä perusoikeuksien turvaamisen (PeL 22 §) kannalta. Perustuslainmukaisuus tarkoittaa paljon laajempaa kokonaisuutta kuin pelkästään perusoikeuksien turvaamista.

Hallintorakennetta perustuslakivaliokunta käsitteli kansanvaltaisuuden kannalta. Kunnalliseen itsehallintoon kuuluva kunnallisten hallintoelinten päätöksenteko lähtee liikkeelle alhaalta ylöspäin – jokaisella kunnan jäsenellä on oikeus osallistua kunnalliseen päätöksentekoon. Tämä toteuttaa kansanvaltaisuutta, mille myös kunnallinen itsehallinto perustuu.

Ehdotettu sosiaali- ja terveyspalveluiden hallinnollinen uudistus perustuu ajatukseen siirtää sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamisvastuu ylikunnalliselle tasolle. Yhteistoiminta ei perustuisi vapaaehtoisuuteen, vaan jokaisen kunnan tulisi kuulua suurempaan kuntayhtymään. Ehdotetunlainen sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien ja vastuun siirto ylikunnalliselle tasolle olisi merkinnyt huomattavaa rajoitusta kuntien itsehallintoon. Lisäksi yksittäisen kunnan ja kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuudet ehdotetunlaisissa yhtymissä olisivat jääneet melko vähäisiksi (vrt. Pel 2.2 ja 14.2 §).

Vaikutusmahdollisuuksien vähäisyyden ongelmallisuus korostuu, kun otetaan huomioon, että kysymys on kunnan asukkaiden kannalta keskeisistä palveluista. Lisäksi rahoitusvastuun säilyminen kunnilla olisi merkinnyt, että kuntien budjetista keskimäärin hieman alle puolet olisi siirtynyt kuntayhtymän päätösvaltaan, mikä olisi rajoittanut kuntien itsehallintoon kuuluvaa oikeutta päättää taloudestaan.

Perustuslakivaliokunnan (PeVL 67/2014 vp ja 75/2014 vp) mukaan kansanvaltaisuuden periaate muodostui esteeksi sille, että sote-lakiehdotus olisi voitu säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Valiokunta antoi erilaisia vaihtoehtoja, kuinka sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoa voitaisiin järjestää, jotta se täyttäisi perustuslain vaatimukset. Sosiaali- ja terveysvaliokunta muokkasi lakihanketta perustuslakivaliokunnan kannanottojen pohjalta.

Perustuslakivaliokunta oli edelleen sitä mieltä, että muokkauksen jälkeenkin kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuudet jäisivät edelleen melko vähäisiksi, kun otetaan huomioon siirtyvien tehtävien laajuus ja yhtymävaltuustolle kuuluvan päätösvallan merkittävyys sekä kunnille jäävä rahoitusvastuu. Perustuslakivaliokunta huomautti toistuvasti siitä, että mietintöluonnosta ei ollut mahdollista arvioida täysimääräisesti perustelujen ja arviointien puutteellisuuden vuoksi. Tämä kertoo Maija Dahlbergin mielestä vahvasti siitä, että lakihanketta yritettiin epätoivoisen nopeassa aikataulussa saada valmiiksi lainvalmistelun laadun ja täsmällisyyden kustannuksella.

Hallituksen esityksen mukaan kunnat olisivat osallistuneet sosiaali- ja terveysalueen kustannusten rahoitukseen vuosittain määriteltävällä maksulla. Maksuosuudesta 20 prosenttia olisi määräytynyt asukasmäärän perusteella ja 80 prosenttia ikärakenteen ja sairastavuuden perusteella. Tämä olisi johtanut joissakin kunnissa kustannusten huomattavaan nousuun sekä lisännyt kunnallisveron korotuspaineita.

Perustuslakivaliokunta on linjannut kunnan verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi, että sillä tulee olla reaalinen merkitys kuntien mahdollisuuteen päättää itsenäisesti taloudestaan (PeVL 16/2014 vp). Kunnan tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVL 16/2014 vp). Kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä sellaisella tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (esim. PeVL 41/2014 vp ja 50/2005 vp).

Perustuslakivaliokunta tuli useilla perusteilla siihen lopputulokseen, että osiin kunnista kohdistuvat lainsäädännöstä johtuvat kunnallisveron korotuspaineet olisivat jo niin merkittäviä, että sääntely olisi muodostunut kokonaisuutena arvioiden PeL 121.2 ja 121.3 §:n sekä 6.1 §:n vastaiseksi. Ongelmallista oli siis: l) Paine kunnallisveron korottamiseen olisi ollut melko äkillistä. 2) Korotuspaine olisi johtunut yksinomaan lainsäätäjän toimien yhteisvaikutuksesta. 3) Kunnilla olisi ollut varsin vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa soten menojen tasoon. Mietintövaliokunnan

muuttama rahoitusmalli olisi lieventänyt kunnallisveron korotuspaineita ja muutoksen äkillisyyttä, mutta sääntely oli kokonaisuuden kannalta arvioiden perustuslakivaliokunnan mielestä edelleen ongelmallinen eikä sallinut tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käyttämistä.

Olen toiminut perustuslakivaliokunnan kuulemana asiantuntijana kymmeniä vuosia vuodesta 1962 lähtien. Tutustuessani edellä mainittuihin valiokunnan käsityksiin suorastaan ihmettelen, miten monivivahteisesti ja realistisesti valiokunta lähestyi kulloinkin esillä olevaa ongelmaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskenut lakihanke osoittaa lainvalmistelua ohjaavien poliittisten päämäärien ylivoiman oikeudellisiin argumentteihin nähden. Eduskuntapuolueet sopivat yhteisymmärryksessä sosiaali- ja terveysuudistuksen hallinnon rakenteista ja rooleista ennen kuin lainsäädäntöön kuuluva perusvalmistelu on valmis. Marssi eteni kriittisimmässä kohdin poliittiset päämäärät ja ratkaisut edellä. Maija Dahlberg selostaa kirjassaan myös lainsäädäntöprosessia. Usea perustuslakivaliokunnan kuulema valtiosääntöoikeuden asiantuntija piti PeL 121.4 §:n mukaista maakuntamallia perustuslain kannalta huomattavasti parempana, koska ongelmat kansanvaltaisuusperiaatteen ja rahoitusvastuun kanssa poistuisivat välittömästi.

Yhteiskuntakeskustelussa alettiin vaatia etenemistä rivakasti maakuntiin pohjautuvan sote-mallin pohjalta. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan jäsenet eivät suostuneet arvioimaan, kuinka todennäköistä ratkaisun löytyminen olisi. Fifty-sixty, vastattiin. Maakunta- tai valtiomallin rakenteluun käytettävissä oleva aika ei riittänyt. Perustuslakivaliokunta oli arvioinut maakuntamallin, jota oli pilkattu hallintohimmeliksi, yksitasoisen kuntayhtymämallin, kuten Etelä-Karjalan Eksoten, sekä vastuun siirtämisen valtiolle täyttävän perustuslain asettamat vaatimukset.

Verohaitari pienimpien ja suurimpien veroprosenttien välillä olisi noussut 6,6 prosenttiyksiköstä 11 prosenttiyksikköön. Mikä kunta on soten jälkeen, jos valtaosa kuntien tuloista korvamerkitään sotelle, viedään päältä pois?

Perustuslakivaliokunta on osoittautunut asemansa arvoiseksi. Se veti lopulta letkut irti sote-uudistuksesta. Sote kaatui 5.3.2015 seuraavan hallituksen syliin.

Viimeisin manööveri oli kokoomuksen potku metropolihallinnon kaatamiseksi.

Tapani Töllin mukaan pitää katsoa eteenpäin. Hedelmättömintä on jälkiviisaus. (Somppi 6.3.2015.) Tässä on se vaara, että klassisen projektin kolme viimeistä vaihetta toteutuvat. Ne ovat syyllisten etsintä, syyttömien rankaiseminen ja niiden palkitseminen, jotka eivät osallistuneet projektiin.

Turun yliopiston eduskuntatutkimuksen keskuksen johtaja Markku Jokisipilä luonnehtii sote-esityksen kaatumista näyttävimmäksi poliittiseksi mahalaskuksi, jollaista ei ole lainvalmistelussa nähty pitkään aikaan (STT:n työryhmä 6.3.2015). Kuukausikaupalla tuijotettiin vain sitä, meneekö esitys perustuslakivaliokunnassa läpi eikä tehty realistisia vaikutusarvioita.

Uutta sotea putkeen

Länsnen Media selvitti, minkälaisia sote-ratkaisuja kuntapäättäjät kannattavat (Lauri Nurmi 22.5.2015). Kyselyyn vastasi 1 263 kunnallispoliitikkoa eri puolilta Suomea. 75 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että sote-ratkaisun kanssa on pidettävä kiirettä. Yksitasoista kuntayhtymämallia kannatti 36 prosenttia vastaajista ja itsehallinnollista maakuntamallia 23 prosenttia. Huhtikuussa 2015 Sitra julkaisi pamfletin ”Huomisen sote” (Sitran selvityksiä 92, 2015). Julkaisussa esitellään Sitran kehittämä sote-rahoitusmalli, uudenlaisia matalan kynnyksen sotepalvelumalleja, tietojohtamisen malli sekä tuloksia tutkimushankkeista, jotka tarjoavat täysin uutta tietoa maamme sote-järjestelmän toiminnasta, kustannuksista ja asiakasryhmistä.

EVA (analyysi No 46/2015) haluaa saada soten toimimaan ja esittää 16 perustelua uudelle piirikuntamallille.

Sitran näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksessa on aika palauttaa asiakas takaisin huomion keskipisteeseen muuttamalla järjestelmä aidosti asiakaslähtöiseksi. Tämä edellyttää uudenlaista ajattelutapaa, jossa terveyden ja hyvinvoinnin nähdään syntyvän pitkälti sote-järjestelmän ulkopuolella ja jossa ihmisen oma kokemus, asiantuntijuus ja toimijuus nousevat keskiöön. Sosiaali- ja terveyspalveluja on johdetta-

va tiedolla, päättelee Sitra. Pamfletissa riittää purtavaa sote-järjestelmän uudistajille.

Ratkaisujen Suomi, pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma, julkaistiin 29.5.2015. Hallitus valmistelee sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisratkaisun kuntaa suurempien itsehallintoalueiden pohjalta. Alueita on yhteensä enintään 19. Alueet vastaavat sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä alueellaan. Osa vaativasta erikoissairaanhoidosta keskitetään STM:n ohjauksessa erityisvastuualueille. Kansanvaltaisuuden turvaamiseksi sote-alueita johtavat vaaleilla valitut valtuustot. Sote-alueet tuottavat alueensa palvelut tai voivat käyttää palveluiden tuottamiseen yksityisiä tai kolmannen sektorin palvelutuottajia. Kilpailutuksissa korostetaan erilaisten tuottajien välistä kilpailuneutraliteettia.

Sote-järjestämislain valmistelussa ensivaiheen rahoitusvaihtoehtoina selvitetään rahoituksen vaihtoehdot ja/tai valtion rahoitusmallit ottaen huomioon perustuslain reunaehdot. Toisessa vaiheessa siirrytään yksikanavaiseen rahoitusmalliin huomioiden työterveyshuollon asema. Selvitetään valinnanvapausmallin yksityiskohdat ja EU:n potilasliikkuvuusdirektiivin implementoimiseen tarvittavat lakimuutokset. Uudistuksen tavoitteena on vahvistaa perustason palveluita ja turvata ihmisten nopea hoitoon pääsy. Hanketta varten asetetaan parlamentaarinen seurantaryhmä.

Sote-ratkaisu etenee seuraavasti: l. Julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden integraatio ja rakenneuudistus. 2. Siirtyminen yksikanavaiseen rahoitukseen. 3. Valinnanvapauden ja tuotannon monipuolistuminen. Uudistuksella tavoitellaan kolmen miljardin säästöjä. Hallitus ei anna kunnille uusia tehtäviä tai velvoitteita vaalikaudella 2015–2019. Valtion, aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovituksesta tehdään erikseen päätös.

Ensisijaisena ratkaisuna on toimintojen keskittäminen tehtäviltään ja toimivallaltaan selkeille itsehallintoalueille. Kuntien toiminnan lähtökohtana on paikallisuus. Kunta on ihmisten yhteisö. Tulevaisuuden kunnan päätehtävä on huolehtia asukkaiden, yritysten ja yhteisöjen elämisen mahdollisuuksista. Hallitus edistää tulevaisuuden kunnan roolin muuttumista palvelujen jär-

jestäjästä yhä vahvemmin alueensa elinvoiman, yrittäjyyden ja työllisyyden edistäjäksi.

Kunnat voivat olla hallintorakenteeltaan ja toimintatavoiltaan erilaisia. Valtion kuntapolitiikka nojaa vahvaan yhteistyöhön kuntien kanssa. Hallitus lisää kuntalaisen ja lähiyhteisöjen omaa vastuuta yhteiskunnan haasteiden ratkaisemisessa. Hallitus edistää vapaaehtoisia kuntaliitoksia. Kuntarakennelain selvitysvelvollisuuden kriteerejä, määräaikoja ja irtisanomissuojaa kuntaliitostilanteessa koskevat säännökset kumotaan. Hallitus ja pääkaupunkiseudun kunnat tekevät sopimuksen metropolialueen kehityksen edistämisestä. Hallitus tukee kaupunkiseutujen ja kasvukäytävien sekä eri alueiden omiin vahvuuksiin perustuvan kilpailukyvyn parantamista. Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistusta jatketaan. Ja kaiken kukkuraksi jo monesti yritetty: Keskushallinnon virastorakenteen uudistusta jatketaan välittömästi.

Vaikka lukisi hallitusohjelman tekstin kahteenkin kertaan, ei ole helppoa oivaltaa, miten rankkaan tehtävään hallitus sitoutuu. Kysymyksessä on maamme koko julkisen hallintokoneiston ravistelu, vaikka pientenkin osien uudistaminen tai poistaminen on aikaisemmin tuottanut vaikeuksia.

Tämänhetkisillä johtavilla ministereillä ja puoluejohtajilla ei ole juurikaan henkilökohtaisia kokemuksia toimimisesta julkishallinnossa. Ei kai kuvitella Kataisen hallituksen tavoin, että KPT eli ”koko programmi toimeksi” ehditään ja kyetään aikaansaamaan yhden vaalikauden aikana? Muistelen, miten yhden ainoan lakiesityksen laatiminen vei aikaa monia kuukausia, ja lopuksi huomattiin, että sittenkin yhteydet johonkin uuteen lakiin vaikuttavaan säännöstöön olivat unohtuneet.

Uudistuksen karikoita kartoittanutta työryhmää veti pääjohtaja Tuomas Pöysti. Soten järjestämisestä vastaavilla itsehallintoalueilla tulee olla riittävä väestöpohja, infrastruktuuri ja taloudellinen kantokyky. Samaa aluejakoa olisi perusteltua soveltaa mahdollisimman laajalti aluehallinnossa. Itsehallintoalueiden hallinnosta, päätöksenteosta ja talouden järjestämisestä pitäisi säätää erillisessä laissa, mikä mahdollistaisi uusien tehtävien antamisen. Itsehallintoalueiden perusteltu määrä olisi 9–12. Etenkin maakuntajako olisi tarpeen ottaa huomioon aluejakoa muodostet-

taessa. Mahdollisina rahoitusratkaisuina olisi selvitettävä sekä valtion rahoitus että alueen oma verotusoikeus.

Tuomas Pöysti siirtyi lokakuun alussa 2015 sote-uudistuksessa projektinjohtajaksi työskennellen alivaltiosihteerinä valtioneuvostossa. Aikataulu oli taas tiukka. Pöysti (Kanava 8/2015) toteaa realistisesti, että sote-uudistus on kohta kolmen vaalikauden ajan osoittautunut paraatiesimerkiksi ratkaisuja pakenevasta ilkeästä ongelmasta, jossa jokainen ratkaisuehdotus tuottaa uusia ongelmia.

Hallituksen linjauksessa on valittu verkostomainen organisaatio. Lähes 190 erillistä toimielintä tai yhteistyöelintä voidaan korvata 18 itsehallintoalueella. Painopisteen olisi siirryttävä erilaisten vaivojen ja ilmenneiden ongelmien hoitamisesta hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen.

Yhteiskuntakeskustelu laajeni odoteltaessa hallituksen päätöstä sote-uudistuksen päälinjoista. Tutkijat esittivät uutta tiekarttaa sote-uudistukseen. Kuntien sote-palvelujen ulkoistamisia harkitaan luvanvaraisiksi. Osuuskuntia ehdotetaan tuottamaan sosiaali- ja terveyspalveluita. Kunnat eivät jouda romukoppaan. Käytetäänkö verokattoa? Maakunnissa mielipiteet alueiden lukumäärästä jakaantuivat sen mukaan, oliko oma alue 12 suurimman joukossa. Hallitus muuttaisi kunnan tulevaisuuden. Keskusta halusi 18 aluetta, kokoomus viisi.

Hallitus linjasi 20.10.2015, että sote-alueiden rahoitus valmistellaan ensisijaisesti valtion rahoitusvastuun pohjalta. Lauantaina 7.11.2015 kello 01.06 pääministeri Sipilä ja valtiovarainministeri Stubb tiedottivat, että hallitus ei kaadu, vaan sote-sopu on syntynyt. Maahan muodostetaan 18 itsehallintoaluetta ja 15 sote-aluetta. Vuosien vatuloinnille oli saatu loppu.

Sote-ratkaisun keskeinen tavoite on turvata perustuslain mukaisesti perusterveydenhoidon palvelujen saatavuus ja hoitoon pääsyn sujuvuus kaikille suomalaisille tasaveroisesti asuinpaikasta riippumatta. Tämän tavoitteen turvaamiseksi 18 itsehallintoaluetta järjestää sote-palvelut. Niistä myöhemmin päätettävät kolme aluetta järjestävät palvelut yhdessä jonkun muun alueen kanssa. Tällä halutaan varmistaa, että jokaisen alueen kantokyky on riittävän vahva.

Uudistus lisää kansalaisten valinnanvapautta. Käyttäjä voi itse valita pääsääntöisesti perustason palveluissa ja soveltuvin osin

erikoissairaanhoidossa, käyttääkö hän julkisia, yksityisiä tai kolmannen sektorin tuottamia palveluja. Yksityinen ja kolmas sektori tulevat palvelujen tuotannon kirittäjiksi eivätkä korvaajiksi. Vertailun tekemiseksi samoilla kriteereillä julkisten ja julkisesti rahoitettujen palvelujen tulee olla avoimia ja läpinäkyviä.

Jatkossa vastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä 18 itsehallintoalueelle vuoden 2019 alusta alkaen. Tällä hetkellä palvelujen järjestäjiä on parisataa. Erikoisen vaativan hoidon erva-alueet lakkautetaan. Maakuntaliitot tehtävineen sulautuvat itsehallintoalueisiin. Myös ELY-keskusten aluekehitystehtävät siirtyvät itsehallintoalueille. Ratkaisu tarkoittaa kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläisen sanoin himmelivallankumousta. Etenemme kohti selkeää eurooppalaista kolmiportaista hallinnon rakennetta: kunta- ja valtiotason lisäksi rakennetaan kansanvaltainen maakuntapohjainen aluehallinto.

Kaikilla 18 itsehallintoalueella on jatkossakin 24/7-päivystystoimintaa. Laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksiköitä on 12. Muut nykyiset keskussairaalat jatkavat ympärivuorokautisen suppeamman päivystystoiminnan yksikköinä. Hallituksen sopimassa ratkaisussa korostetaan alueiden erityispiirteitä, etäisyyksiä ja muita olosuhteita. Siksi tarvitaan paikallisia sovellutuksia.

Kyseessä on puhtaasti suomalainen malli. Valinnanvapauden osalta tavoitteena on laajempi malli kuin Ruotsissa, sillä meillä on mukana terveydenhuollon lisäksi myös sosiaalitoimen palvelut. Soten uudistaminen koskee meitä kaikkia. Siksi myös oppositio pidetään mukana valmisteluissa. Se hoituu parlamentaarisen valmistelutyöryhmän kautta.

Valmistelussa on vielä edessä monia vaikeita asioita: rahoituksen järjestäminen, itsehallintoalueiden tarkat rajat, henkilöstön asema, omaisuuden siirrot, päätöksentekojärjestelmä. Lakiesityksen pitäisi olla valmiina vuoden 2016 huhtikuussa. Asiasta yksityiskohtaisemmin Eeva-Liisa Hynynen (SK 46/2015).

Onks tietoo, riittääkö mutu?

Kunta- ja sote-uudistuksen valmistelua on jatkuvasti kritisoitu asiantuntijatiedon sivuuttamisesta. Sote-organisaatiosta on syntynyt malleja mallin perään, eikä poliittinen ohjaus ole jättänyt tilaa kokonaisuuden huomioon ottavalle asiantuntijavalmistelulle.

Poliittisten päätösten seurausten arviointi ja siinä sivussa kritisointi ovat tiedemaailman velvollisuuksia. Yliopistolain (558/2009) 2.1 §:n mukaan yliopistojen tulee edistää tutkimustulosten yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Ministeritason kommentit ”kaiken maailman dosenteista” tai professoreiden ylipitkistä kesälomista herättävät tietysti kysymyksen, minkä arvon hallitus antaa tutkimukselle. Pääministeri Jyrki Kataisen tilaustyö filosofi Pekka Himaselta ja hänen ryhmältään (väliraportti Sininen kirja ja raportti Kestävän kasvun malli 2013) sivuutettiin julkisuudessa pääsemättä oikein perille sen sanomasta. Perustuslakivaliokunta tarvittiin antamaan pääministerille 19.6.2013 puhtaat paperit filosofi Himasen selvityshankkeesta. Muistan Pekka Himasen Väestöliiton vuosijuhlasta, jossa hän piti ääninäyttein esitelmän brittiläisestä laulajalöydöstä Susan Boylesta.

Tutkijoilla olisi toki ollut sanottavaa. Yliopistonlehtori Jenni Airaksinen (Nissilä 28.9.2012) kritisoi kuntauudistusta yksisil-

mäisyydestä. Kuntien ongelmat ovat hyvin erilaisia, joten kuntaliitokset eivät käy patenttiratkaisuksi kaikkialle. Professori Arto Haverin (Kuntalehti 2/2013) mielestä valtion ja kuntien olisi saatava aikaan yhteistyösopimus, jotta kunnat voisivat keskittyä muihinkin asioihin kuin rakennekysymysten selvittelyyn. Olisi pitänyt heti Paras-hankkeen aluksi tarttua kuntien tehtäviin. En odottanut, että edessä olisi täydellinen kaaos. Emeritusprofessori Pentti Meklin (Kuntalehti 2/2013) kysyy ja vastaa, mihin tarvitaan vahvaa peruskuntaa.

Professori Matti Wiberg (16.12.2013) korostaa, että eduskunta tarvitsee laskelmia päätösten tueksi. Yhteiskunnalliset uudistukset perustuvat monissa maissa tieteellisesti päteviin laskelmiin ja muuhun julkiseen todistusaineistoon. Suomessa hallitus ei julkista ajamiensa uudistusten perusteita. Komitealaitoksen alasajo on johtanut siihen, ettei uudistuksia valmistella enää monipuolisesti. Ensin tehdään poliittinen päätös ja vasta sitten selvitetään reformin järkevyyttä ja kirjoitutetaan virkamiehillä perusteluja jo valituille linjauksille.

Sote- ja kuntauudistukset ovat puistattavia mutta eivät suinkaan ainoita esimerkkejä. Valtiontalouden tarkastusviraston ylijohtaja, nykyinen alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti sanoo, että tutkitun tiedon käyttäminen on jäänyt viime aikoina puutteelliseksi varsinkin suurissa hankkeissa, joissa poliittinen ohjaus on vahvaa. Esimerkiksi sote-uudistuksessa keskusteltiin jatkuvasti vain organisaatiomalleista. Missään vaiheessa ei oikeastaan päästy hakemaan tutkimustietoa siitä, miten palveluiden sisältöä ja taloudellisuutta voitaisiin parantaa.

Poliittisessa valmistelussa hyödynnetään tutkimustietoa virkamiesvalmistelua puutteellisemmin. Tilanne on heikentynyt 2000-luvulla, vaikka tietoon ja tutkimukseen perustuvan päätöksenteon kehittäminen on ollut kaikkien hallitusten asialistalla. Hallitusohjelman yksityiskohtaistuminen ja sen ylikorostunut rooli ovat jättäneet entistä vähemmän tilaa asioiden tutkimusperäiselle pohdinnalle.

Tutkimustiedon heikko asema päätöksenteossa on tunnustettu valtiojohdossa. Helsingin Rotaryklubin viikkokokouksessa kansleri Kari Raivio kertoi, että valtioneuvoston kanslia valitsi hänet selvittämään päätöksenteon neuvonantojärjestelmän kehittämis-

tä. Päätöksenteolla on monia perusteita, kuten omat ja muiden kokemukset sekä mielipidemittaukset. Päätöksenteon perusteina ovat myös poliittinen tarkoituksenmukaisuus, kuten hallitusohjelma, arvot ja tieteelliseen näyttöön perustuva tieto. Näyttöön perustuva tieto on selkeästi muodissa. Hallinnolta vaadittava avoimuus ja läpinäkyvyys sekä poikki hallinnon menevien ongelmien yleistyminen puoltavat tällaista ajattelua.

Kansalaiset luottavat instituutioihin ja ovat sitä mieltä, että yliopistojen ja tutkimuslaitosten tutkijat ovat selvästi pätevimpiä tulkitsemaan tutkimustuloksia. Britanniassa on yksi parhaista neuvonantojärjestelmistä. Määräaikainen Government Chief Political Adviser raportoi suoraan pääministerille. Yhdysvalloissa Director (Chief of Office of Science and Technology Policy) neuvoo presidenttiä ja valvoo, että hallitus toimii luotettavan tiedon pohjalla.

Suomessakin voitaisiin perustaa valtioneuvoston kansliaan tiedeasiamiehen virka. Määräaikainen tiedeasiamies toimisi suoraan pääministerin alaisuudessa. Tiedeasiamiehen toimisto olisi pieni, ja sillä olisi hyvät konsultaatioverkostot tiedeyhteisöihin ja ministeriöihin. Tiedeyhteisön tärkein tehtävä olisi huolehtia siitä, että epäviisaita päätöksiä ei tehdä tietämättömyyteen vedoten. Raivio luovutti selvityksensä valtioneuvoston kanslialle lokakuussa 2014.

Raivion esitelmä herätti keskustelun uudesta strategisen tutkimuksen neuvostosta ja sen toiminnasta. Neuvoston tehtävä on rahoittaa ongelmakeskeistä, pitkäjänteistä ja ohjelmamuotoista tutkimusta, joka tuottaa uusia ratkaisuja yhteiskuntamme uudistamiseksi. Taustalla on huoli tutkimustiedon heikosta käytöstä päätösten pohjana.

Pääjohtaja Pekka Puska ja ylijohtaja Marja Vaarama kertoivat, että valtion laitoksilta kysytään yhä enemmän ennakkoarviointeja, seurantaa ja jälkikäteisarviointeja eri politiikkatoimien vaikutuksista. Tämä kertoo siitä, että poliittiset päätöksentekijät ainakin periaatteessa haluavat perustaa päätöksensä tutkittuun tietoon. On eri asia, missä määrin poliitikot ottavat arviointien tulokset huomioon.

Pahinta on asiantuntijaselvitysten ja poliittisen päätöksenteon sotkeminen poliittisella ohjauksella. Poliittisessa päätöksenteossa

tutkitulla tiedolla on heikompi jalansija. Päättäjät hyödyntävät kärkkäämmin sellaista tietoa, joka tukee heidän ennakkokäsityksiään.

Päättäjät eivät osaa pyytää apua. He eivät tiedä, mitä tietoa tarvitaan ja missä vaiheessa päätöksentekoa sitä tarvittaisiin (HeSa 16.3.2014). Tiedemaailma ei välttämättä osaa paketoida osaamistaan muotoon, jonka poliitikot ja muut maallikot ymmärtäisivät. Selvää on, että asiantuntijoita pitäisi hyödyntää nykyistä varhaisemmassa vaiheessa. Antti Blåfield (25.6.2013) painottaa perustellusti, että pitää hyväksyä, ettei tuloksia mitata vaalikaudessa vaan pikemminkin sukupolvessa. Joissakin kohdissa, tärkeissäkin asioissa, on silloin pakko joustaa.

Kunta- ja sote-uudistusta on tutkittu jatkuvasti. Vuonna 2012 ilmestyi ”Kuntauudistus prosessina. Institutionaalinen johtajuus kuntamuutoksessa”, tekijöinä Jenni Airaksinen ym. Arttu 2 -tutkimusohjelman raportissa ”Kunnat ajopuina, koskesta sumaan” Jari Stenvall ym. arvioivat vuosina 2011–2014 kuntiin kohdistuneita uudistuksia. Raportti kritisoi suorasanaisesti uudistusten epäpätevää johtamista, koordinaation puutetta, resursointia, poliittisen päätöksenteon heikkoutta ja vähäistä kuntien mahdollisuutta osallistua prosesseihin.

Kuntauudistusten toteutustapa on koettu kunnissa määräileväksi, kunnan toimintalogiikkaa ei ole ymmärretty. Kunnallisen itsehallinnon heikko ymmärtäminen on johtanut kuntakentän muutosvastarintaan. Uudistusten olisi pitänyt lähteä kansalaisten ja palvelujen käyttäjien näkökulmasta ja niiden olisi tullut pyrkiä turvaamaan kunnallista itsehallintoa.

Sosiaalibarometri 2015 sisältää ajankohtaisen arvion hyvinvoinnista, palveluista ja palvelujärjestelmän muutoksesta. Sitra julkaisi 2014 sosiaali- ja terveyspalveluiden tietojohtamisen mallin. Professori Heikki Hiilamo selvitti, mistä sote-uudistuksessa on kysymys, sekä vertaili sotea autovakuutukseen. Lainvalmistelua on yritetty kehittää vuosikausia samalla, kun sen laadusta on esitetty purevaa kritiikkiä. Ongelmia ovat ylisääntely ja jälkiseurannan vähäisyys. OECD on toistuvasti ehdottanut, että maahamme perustettaisiin itsenäinen asiantuntijayksikkö, joka ohjaisi ja tarkastaisi hallituksen lakiehdotuksia sekä arvioisi niiden vaikutuksia.

Suomeen on vaivihkaa ilmaantunut uusi yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistuva taho, ajatuspaja (think tank, Ekholm 2011). Se on peräisin Yhdysvalloista ja levinnyt tarmokkaasti niin Eurooppaan kuin Aasiaankin. Yliopistojen ja käytännön päätöksenteon väliin on tarvittu eri maissa välittäjäsolu, joka yhdistää akateemisen maailman ja politiikan arjen. Ajatuspajoissa työskenteleville ei ole muodollisia pätevyysvaatimuksia. Tarvittavat ominaisuudet ovat ajattelukyky ja kyky kertoa perustellusti ajatuksistaan. Monissa ajatuspajoissa tehdään myös omaa varteenotettavaa tutkimusta. Ajatuspajoille on tyypillistä toiminnan nopeus, kysymys on nimenomaan analyyttisistä selvityksistä päätöksenteon tueksi.

Suomessa ajatuspaja-ajattelu alkoi tulla tunnetuksi 1990-luvun alkupuolella, kun 1970-luvulla perustettu Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA määritteli itsensä ajatuspajaksi. Sittemmin myös Ulkopoliittinen instituutti UPI nimesi itsensä think tankiksi. Itseään ajatuspajoina pitäviä tahoja on Suomessa melkoinen kirjo. Yhtäältä ovat valtion tukea saavat, puolueita liki olevat Ajatuspaja e2 (keskusta), Kalevi Sorsa -säätiö (SDP), Vasemmistofoorumi (Vasemmistoliitto) ja Suomen Toivo (kokoomus). Puoluepolitiikasta riippumattomia ovat Demos, EVA ja UPI. EVAa rahoittaa elinkeinoelämä ja UPIa valtio. Suomen ruotsinkielistä ajatushautomoa Magmaa rahoittavat säätiöt. Mielestäni joukkoon tulisi lukea myös Sitra.

Kun EVA tuntui liiaksi hallitsevan yhteiskunnallista keskustelua, palkansaajapuolella nostettiin 2000-luvun alussa ajatus oman ajatuspajan Aatamin perustamisesta. Vuorineuvos Georg Ehrnrooth pitää myös Kunnallisalan kehittämissäätiötä ajatuspajana. Vuorineuvos Gustav von Hertzen perusti muutama vuosi sitten oikeistolaisen ajatuspajan Liberan.

Epilogi

Aloitin tämän julkaisun esittelemällä hyvinvointivaltiota, jonka toteuttaminen on näihin päiviin saakka ollut kuntien ja kuntayhtymien tärkein yhteiskunnallinen tehtävä. Jatkoin kirjoittamalla kunnista ja erityisesti ajankohtaisesta kunnallisesta itsehallinnosta. Kolmas osa kuvaa kuntauudistusta ja sote-soppaa, jotka ovat viimeksi kuluneiden vuosien aikana hallinneet poliittista elämää.

Muutaman vuoden aikana yhteiskunnallinen tilanne on muuttunut olennaisesti. Talouden taantuma pitkittyy pitkittymistään. Löytyykö taloudellista perustaa hyvinvointivaltiolle ainakaan sen laajimmassa muodossa?

Mieleen tulevat EU:n komission puheenjohtajan Jean-Claude Junckerin sanat: Kaikki tiedämme hyvin, mitä olisi tehtävä, mutta emme tiedä, miten sen jälkeen voisimme säilyttää poliittisen vallan. Poliittinen johtajuus on kovalla koetuksella. Kunnat elävät murrosvaihetta, jota luonnehtivat tehtävien ylikuorma, itsehallinnon kriisi, toiminnan monimutkaistuminen ja hallintasuhteiden moninkertaistuminen (Haveri, Paikallinen 2013, 36).

Suomen Kuvalehden Taloustutkimuksella teettämän kyselyn mukaan Jyrki Kataisen hallitus onnistui kansalaisten enemmistön mielestä useimmilla keskeisillä politiikan alueilla huonosti

tai melko huonosti (Lappalainen SK 5/2014). Hallituksen yhtenä pahimpana epäonnistumisena on pidetty Henna Virkkusen johdolla valmistellun kuntauudistuksen ajautumista lähes täysin karille. Myös soten valmistelu on takkuillut, mutta kansalaisten silmin kysymyksessä ei kuitenkaan ole edelliseen verrattava fiasko. Hallituksen pahimpana epäonnistumisena pidetään kyvyttömyyttä hillitä valtion velanottoa.

Onko Suomella todella ollut peräkkäin kaksi historiansa huonointa hallitusta niin kuin väitetään vai onko ikäihmisten historiamuisti hämärtynyt, kysyy Matti Pietiläinen (10.2.2015). Melkoiseen kritiikkiin yleensä valmiit professorit Seppo Hentilä ja Matti Wiberg kieltäytyivät haastattelusta, jossa etsittäisiin Suomen huonointa hallitusta. Minäkään en siihen arvailuun ryhdy. Sen sijaan olisi mietittävä, mistä syystä Kataisen ja Sipilän hallitukset saavat vahvaa kritiikkiä.

Monet ovat hämmästyneet, miten vähän monilla ministereillä on työkokemusta puoluekoneiston ulkopuolelta. Todellisuus vääristyy etujärjestöjen kabineteissa, suljetuissa piireissä ja mustien autojen takapenkeillä.

Suomalainen toimintakulttuuri ja organisaatiot eivät pysty reagoimaan asioihin nykyisessä maailmassa, joka on käynyt entistä monimutkaisemmaksi. Päätöksentekoa ohjaavat vanhat rakenteet, eivät yhteiset tavoitteet eivätkä ongelmiin räätälöidyt ratkaisut. Ei riitä, että uudistus on tekemistä vaille valmis. Suomalaiset säntäilevät, ja maassa tehdään enemmän organisaatiomuutoksia kuin missään muussa Euroopan maassa. Ensin olisi pitänyt uudistaa sosiaali- ja terveyspalvelut ja vasta sitten kuntarakenne.

Tarvittaisiinko kulloinkin valtaan nousevalle hallitukselle lyhyt kurssi johtamisesta ja julkishallinnosta, kuten maanpuolustuskurssi tai Sitran talouskurssi? Pitääkö paikkansa väite, että hallinnon jatkuva uudistaminen johtuu siitä, että se on ainoa uudistus, mihin kansalliset hallitukset kykenevät?

Niin kuin Tapani Tölli kirjoittaa, hallituksen sote-päätöksen myötä on käynnistynyt keskustelu kunnan olemuksesta ja jopa olemassaolosta (S 18.11.2015). Merkittävä osa kunnan tehtävistä ja vielä suurempi osa budjetista siirtyy itsehallinnollisille alueille. Jos kunta olisi pelkkä palvelukone niin kuin kuntauudistuksen

johdossa on ajateltu, ei kuntia tarvittaisikaan, vaan tehtävät voisi hoitaa valtion paikallishallinto.

Kunnan perusolemukseen kuuluu paikallisuus. Kuntalainen on toimija, subjekti. Kunnan keskeinen asia on elinvoima, ja siten kunnan kehittämisen lähtökohdaksi nousee elinvoimajohtaminen. Uudistuksen jälkeen kunnat pystyvät keskittymään elinvoima- ja kehittämistehtäviin, siihen, mihin niillä on todellista päätösvaltaa, päättelee kansanedustaja Tapani Tölli. On tärkeää saada hyvä ja toimiva ratkaisu kuntien ja itsehallinnollisten alueiden tehtäväjaossa ja rahoituksessa. Kunta on ihmisten yhteisö.

Kunnan asemaa ja tehtäviä yhteiskunnassa muotoiltaessa olisi varmaan analysoitava edellisten hallitusten toimintaa. Siinä olisi hyödyksi valtioneuvoston kanslian 23.3.2015 julkaisema raportti (Kemppainen 24.3.2015). Asiaan olisi paneuduttava huolellisesti, jotta vatulointi ja iterointi eivät kääntyisi toheloinniksi, niin kuin 2015 työ- ja elinkeinoministeriön kansliapäällikön tehtävistä eläkkeelle jäänyt Erkki Virtanen hienovaraisesti arvelee (Vesala 17.12.2015). Maamme yliopistot ja korkeakoulut ottavat varmaan mieluusti analysoinnin suorittaakseen. Eläkeläisenä ja sivulta käsin tarkkailijana toivon, että tästä julkaisusta olisi hyötyä analyyseissä.

Kirjallisuus

Aaltonen, Janne: Sotesta syntyi epäselvä malli. KL 28.3.2013.
Aamulehti: Yksityinen työterveys maksaa. 3.12.2001.
Aamulehti: Luottamus politiikkaan laskenut Euroopassa. 7.12.2011.
Aamulehti: Keinot pahasti hukassa. 12.1.2013.
Aamulehti: Raha seuratkoon potilasta. 6.10.2013.
Aamulehti: Sote-mallissa paljon puutteita. 20.12.2013.
Aamulehti: Lex Virkkusta ei tule. 15.4.2014.
Aamulehti: Unohtuuko kokonaisuus. 24.5.2014.
Aamulehti: Matokuuri pöhötautiin. 15.10.2015.
Aarnio, Aulis: Onko oikeusvaltio kuollut? AL 31.8.1990.
Alatalo, Mikko: Pirkkala ei saa itse mitään päätösvaltaa soteasioihin. AL 27.5.2013.
Ambrosius: Mutta mihin suuntaan? Toim. Marita Kokko. KAKS. Helsinki 2004, 17–18.
Ash, Timothy Garton: Eurooppalaisen vallan juurilla. Ulkopolitiikka l (2006).
Asikainen, Kari: Sotessa voidaan säästää jopa 2,6 miljardia euroa. AL 13.1.2015.
Avoin, oikeudenmukainen ja rohkea Suomi. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.
Blåfield, Matti: Pää kylmänä kuumassa ajassa. HeSa 25.6.2013.
Briggs, Asa: The Welfare Society in Historical Perspective. European Journal of Sociology 2/1961.

Command Papers 6404. Social Insurance and Allied Services. Report by Sir William Beveridge. 1942.
Dahlberg, Maija: Perustuslain reunaehdot lainvalmistelulle – ajankohtaisena esimerkkinä sosiaali- ja terveysuudistusta koskeva lakihanke. Oikeus 3/2015.
The Economist: Radical Britain. 14.8.2010.
The Economist: The next supermodel. 2.2.2013.
Ekholm, Peter: Ajatuspajat uutena vaikuttajana. MMM 2011, 215–218.
Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Osa I. Selitysosa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2012.
Erich, Rafael: Suomen valtio-oikeus. II osa. WSOY. Helsinki 1925.
Eskola, Seikko: Piittaamattomuus ja vastuuntunto. Kanava 1/1987.
Esping-Andersen, Gösta: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Polity Press, Cambridge 1990.
Euroopan paras maa? Suomen muuttuva asema Euroopan unionissa. Toim. Tapio Raunio ja Juho Saari. Gaudeamus. Helsinki 2013.
EVA: Onko hyvinvointivaltiolla tulevaisuutta? EVA-raportti. Helsinki 2011.
EVA: Näin sote saadaan toimimaan. EVA-analyysi no 46. Helsinki 2015.
Funk, Bernd-Christian: Einfuhrung in das österreichische Verfassungsrecht. 14. Auflage. Leykam. Graz 2011.
Grundström, Elina: Tähtitieteen laiskanläksy. HeSa 10.5.2011.
Haatainen, Tuula: Sosiaali- ja terveydenhuollon kivijalka kuntoon. Kuntalehti 8/2012.
Hakkila, Esko: Suomen tasavallan perustuslait. WSOY. Helsinki 1939.
Hallberg, Pekka: Prospects of the Rule of Law. Edita Prima. Helsinki 2005.
Harald, Patrick: Oro över Finlands konkurrenskraft. Hbl 13.2.2014.
Harjula, Heikki & Prättälä, Kari: Kuntalaki – taustat ja tulkinnat. 9. uudistettu painos. Talentum. Helsinki 2015.
Haveri, Arto: Kuntahallinnon legitimiteetti – vieläkö kuntiin luotetaan? Inhimillinen kansantalous. 2012, 275–285.
Haveri, Arto: Kuntauudistus paikallisen itsehallinnon näkökulmasta. Seminaari 19.2.2013.
Haveri, Arto: Paikallinen itsehallinto mahdollisuutena. Kymmenen näkemystä. 2013, 34–39.
Heiskanen, Ilkka: Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen. Toinen painos. Deta 31/1977, Helsinki 1977.
Helminen, Ari: Kunnon käsikirjoitus puuttui. KS 5.11.2013.
Helsingin Sanomat: Kuntauudistusta ajetaan nyt sosiaalitoimen kautta. 30.1.2012.
Helsingin Sanomat: Uudellamaalla Helsinki on lähes yksin. 22.3.2012.
Helsingin Sanomat: Hallitus ohjaa pieniä, ei suuria. 16.12.2012.

Helsingin Sanomat: Terveyspalvelut jäivät kuntapelin jalkoihin. 11.1.2013.
Helsingin Sanomat: Päivänpolitiikka ei saa sotkea päätösten laillisuuden arviointia. 18.8.2013.
Helsingin Sanomat: Mutu ja huuhaa eivät saa ohittaa tietoa. 16.3.2014.
Helsingin Sanomat: Kuntien perustehtävä uhkaa unohtua. 28.3.2014.
Helsingin Sanomat: Paljon päätöksiä, vähän tuloksia. 7.3.2015.
Hermanson, Robert & Kaira, Kaarlo: Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. Neljäs, uudistettu laitos. SLY B 54. WSOY. Helsinki 1965.
Heuru, Kauko: Kuntalaki käytännössä. Edita. Helsinki 2001.
Heuru, Kauko: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Edita Prima. Helsinki 2006.
Hidén, Mikael & Saraviita, Ilkka: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. Kuudes, uudistettu painos. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1994.
Hiilamo, Heikki: Hyvinvoinnin vakuutusyhtiö. Into. Helsinki 2015.
Holopainen, Toivo: Kunnan asema valtiossa. SLY A 81. Helsinki 1969.
Hufvudstadsbladet: Kommunerna får bollen. 6.6.2012.
Hufvudstadsbladet: Sjukschef: Fega ministrar. 15.12.2012.
Hufvudstadsbladet: Var blev rimligheten? 2.8.2015.
Huhtanen, Raija: Sosiaali- ja terveydenhuollon yksityiset ostopalvelut ja perustuslain 124 §. Juhlakirja Teuvo Pohjolainen. Joensuu 2005, 125–144.
Huikko, Katariina: Mikä on uuden kuntalain palveluvelvoite ja mihin sitä käytetään? Kuntalehti 7/2015.
Hulkko, Kustaa: Pohjolan supermalli. SK 27/2014.
Huovinen, Susanna: Sote-uudistuksen kulmakivet. KS 10.3.2013.
Hynynen, Eeva-Liisa: Vääntö Paras-hankkeesta ei jättänyt mitään ”hampaankoloon”. Kunta 10/2007.
Hynynen, Eeva-Liisa: Asikkalan varjossa. SK 16/2012.
Hynynen, Eeva-Liisa: Raha ei riitä. SK 19/2013.
Hynynen, Eeva-Liisa: ”Uskomaton projekti”. SK 51–52/2014.
Hynynen, Eeva-Liisa: Uusi sote sopeuttaa ja karsii. SK 46/2015.
Hyvinvointivaltio 2000-luvun kynnyksellä. Toim. Reino Hjerppe ym. VATT-julkaisuja 28:2. Helsinki 1999.
Hyytiäinen, Kirsi: Yritysjohtajien arviot pudottivat Suomen sijoitusta kilpailukykyvertailussa. Helsingin Sanomat 2008.
Hölttä, Kirsi: Taysin vastuulla miljoonan potilaan alue. AL 24.3.2014.
Iltalehti: Pakkoliitokset murentavat hallituspuolueita sisältä. 18.1.2014.
Ilta-Sanomat: Newsweek kirkasti Suomi-brändin. 18.–19.8.2010.
Ilta-Sanomat: Terveydestä vauhtia kuntauudistukseen. 2.6.2012.
Ilta-Sanomat: Pakkoliitokset hirvittävät poliitikkoja. 20.1.2014.
Inhimillinen kuntatalous. Kunnallistalouden emeritaprofessori Tuija Rajalan juhlakirja. Tampereen yliopisto 2012.
Jurvelin, Kyösti: Ulkoistusriita repii hallitusta. KL 12.10.2012.

Jyränki, Antero & Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2012.
Kalliokoski, Maria: Asukkaille kaikkein tärkeintä on palvelujen säilyminen kunnassa. AL 30.1.2012.
Kalliosaari, Kati: Kuntauudistus pistää myös terveyspalvelut remonttiin. AL 22.4.2012.
Kangas, Lasse: Pienet kunnat eivät ole rasite. KS 22.10.2012.
Kantanen, Marja: Hyvinvointivaltion arvopohja. Suomen ev.lut. kirkon kirkkohallituksen julkaisuja 1994: 5.
Karisto, Eero: Professori ehdottaa tarveharkintaa. Kuntalehti 6/2013.
Karisto, Eero: Soten synnit: keskeneräinen, rahoitus epäselvä. Kuntalehti 12/2014.
Karjalainen, Tero: Lepomäen lista. KS 2.2.2014.
Karkkolainen, Heikki: Suomi kuudenneksi kilpailukykyisin. S 1.11.2007.
Kastari, Paavo: Suomen valtiosääntö. SLY A 179. Helsinki 1977.
Kataja, Hannu: Himmeleiden aikaa. Kuntalehti 14/2014.
Kekkonen, Urho: Kunnallinen itsehallinto ja verotuksen tasaaminen. Puheita ja kirjoituksia II. Toim. Tuomas Vilkuna. Tapiola 1967, 372–378.
Kemppainen, Olli: Virkamiesraportti suomii hallituksia. KS 24.3.2015.
Keskisuomalainen: Asiakaslähtöisyys ja keskittäminen usein ristiriidassa. 29.12.2011.
Keskisuomalainen: Nyt havahduttiin sosiaali- ja terveyspalveluihin. 27.2.2012.
Kettunen, Pekka: Kestävät arvot ja muuttuvat odotukset. KS 23.7.2000.
Kianto, Ilmari: Ryysyrannan Jooseppi. Otava. Helsinki 1965.
Kietäväinen, Timo: Avauspuheenvuoro Kunnallisalan kehittämissäätiön juhlaseminaarissa 6.2.2001.
Kietäväinen, Timo: Säästöjä ei saada siirtämällä vastuuta kunnille. HeSa 29.7.2013.
Kivelä, Juhani: Valtiokonsernin ohjauksen tila – tuki vai taakka? Tampere University Press. Tampere 2010.
Kohti yhteistä hyvää. Piispojen puheenvuoro hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuudesta. 1999.
Koistinen, Olavi: Yritykset tuottavat jo kuudesosan kuntien sosiaalipalveluista. HeSa 21.11.2015.
Komiteanmietintö 1965 A l: Pienkuntakomitean mietintö.
Komiteanmietintö 1973:60. Kunnallishallintokomitean mietintö.
Komiteanmietintö 1974:27. Valtiosääntökomitean välimietintö.
Komiteanmietintö 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö.
Komiteanmietintö 1992:34. Maakuntaitsehallinnosta maakuntayhtymiin.
Komiteanmietintö 1993:33. Kuntalaki. Kömmunlag. Kunnalliskomitean mietintö.

Korhonen, Antti: Vapaus valita terveyskeskus säilyy soteuudistuksessa. AL 29.6.2014.
Korkman, Sixten: Onko hyvinvointivaltiolla tulevaisuutta. EVA-raportti 2011.
Koskinen, Anu-Leena: Terveysmenot mainettaan pienemmät. AL 1.7.2014.
Kotkavirta, Johannes: Ei hurraahuutoja. IS 20.12.2014.
Krohn, Elias: Luotettavin kaikista. Yliopisto 2/2015.
Kuhmoisten Sanomat: Järjestämisvastuu vastuutaholle. 27.3.2013.
Kuhmoisten Sanomat: Luottamusta ja hyväksikäyttämistä. 30.4 2014.
Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Toim. Kauko Heuru, Erkki Mennola & Aimo Ryynänen. 2. uudistettu painos. Tampere University Press. Tampere 2011.
Kuntalehti: Joko epätietoisuus päättyy? 3/2013.
Kuntalehti: Hallituksella ei ole voimaa tehdä suuria uudistuksia. 14/2013.
Kuntalehti: Soteen rakentumassa poliittinen jättihallinto. 11/2014.
Kuntalehti: Anna-Maja Henriksson: Oikeusministeriön kritiikki on otettava vakavasti. 12/2014.
Kuntarakennekirja. Oikeusoppineet puhuvat. Toim. Ari Mölsä. Polemia-sarjan julkaisu nro 84. KAKS 2012.
Kuntauudistus prosessina. Toim. Jenni Airaksinen ym. Valtiovarainministeriön julkaisuja 23/2012.
Kymmenen näkemystä tulevaisuuteen. Risto Harisalon juhlakirja. Toim. Pasi-Heikki Rannisto. Tampere 2013.
Kärki, Anita: Uudistus ei lähde rajoista. KS 3.9.2012.
Laitinen, Janne: Vain joka toinen johtaa liitokseen. KS 3.9.2013
Lakimiesuutiset 7/2003.
Lantto-Tolvanen, Maarit: Yksi malli koko maahan. KS 20.9.2009.
Lantto-Tolvanen, Maarit: Kunnanlääkäreistä väestövastuulääkäreihin ja hoitotakuisiin. KS 20.9.2009.
Lappalainen, Tuomo: Hallitus sopi kuntauudistuksesta. MMM 2007, 121.
Lappalainen, Tuomo: Hallituksen linjaa pidetään epäoikeudenmukaisena. SK 5/2014.
Lavapuro, Juha: Kunnallinen itsehallinto ja kuntarakenteen muutokset. Juhlajulkaisu Kauko Wikström. Turun yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta 2013, 181–203.
Lehtilä, Hannu: Piru asuu rakennepaketin yksityiskohdissa. Kuntalehti 11/2013.
Lehtilä, Hannu: Kuntauudistus menikin Brysselin koneeseen. Kuntalehti 2/2014.
Lehtinen, Teemu: Paikoillaan kelluva Suomi ei selviä. Taloustaito 7/2015.

Lehto, Juhani: Sote-uudistus voitaisiin viedä nyt komiteaan. HeSa 27.3.2013.
Lennep, Emile von: From the Welfare State to Welfare Society. The OECD Observer 107/November 1980.
Liimatainen, Päivi: Sote-palvelut yhteisyritykselle. KS 21.11.2012.
Lillrank, Paul: Kadonnut luotto. SK 4/2009.
Lindberg, Marjut: Sote-uudistus on nykypäivän tamagochi. Kuntalehti 14/2013.
Lindberg, Marjut: Soviteltu sote kuntakierrokselle. Kuntalehti l/2014.
Lindvall, Liz: ”Ahvenanmaalla on aivan liikaa kuntia”. Kuntalehti 8/2015.
Love, Rodney: Welfare State in Britain since 1945. Macmillan 1993.
Luotonen, Anniina: Keskusta menettäisi vain vähän kuntauudistuksessa. AL 28.5.2012.
Luotonen, Anniina: Asiantuntijat puristivat sotelinjansa poliittiseen raamiin. KS 12.1.2013.
Majoinen, Kaija: Luottamus palautettava kunta-valtio suhteeseen. S 6.3.2015.
Manninen, Ari: Palveluja vai byrokratiaa. Suomen kunnallishallinto sotien jälkeen. KAKS. Edita. Helsinki 2010.
Manninen, Hannes: ”Mahdollisuus kunnalle, ei häpeäpaalu”. Kuntalehti 2/2007.
Martin, Kingsley: Socialism and the Welfare State. Fabian Tract No 291. London 1951.
Marttinen, Antti: Luottamus on ydinasia. Taloustaito extra 27.5.2004.
Meklin, Pentti: Mihin tarvitaan vahvaa peruskuntaa? Kuntalehti 2/2003.
Meriläinen, Reetta: Juhlapuhe itsenäisyyspäivän kansalaisjuhlassa. Reservin Sanomat 10/2011.
Muhonen, Teemu: Valtionhallinnon paisuminen on myytti. Apu 7/2015.
Mykkänen, Antti: Déjà vu ja onnea Arto. Polemiikki 11/2011.
Mykkänen, Antti: Kuntauudistus on katastrofi. HeSa 3.1.2015.
Myllymäki, Arvo & Mäenpää Olli.: Virkamieskunta. EIF V 1997, 1198–1202.
Mäenpää, Olli: Julkinen valta. EIF 1997, 277–280.
Mäenpää, Olli: Kuntien itsehallinto EU-Suomessa. Polemia-sarjan julkaisuja nro 22. KAKS 1997b.
Mäki-Lohiluoma, Kari-Pekka: Kuntien tehtävien hallittu purku tarpeen. Kuntalehti 8/2015.
Mäkinen, Eija: Reilu pakkoliitoslakikin on parempi vaihtoehto kuin epäreilu kurjistaminen. Kuntarakennekirja. Polemia-sarjan julkaisuja nro 84. 2012, 39–44.
Nalbantoglu, Minna: Kunnat juhlivat: ”Järki voitti”. HeSa 12.4.2014.
Nieminen, Katri: Jyväskylä päättämään Muuramen kohtalosta. KS 31.8.2013.
Niemivuo, Matti: Kunnallinen itsehallinto. EIF V 1997, 388–396.

Niemivuo, Matti: Kuntajako. EIF V 1997, 494–499.
Nikula, Sanna & Annala, Jukka: ”Kuntien tehtäviä voidaan karsia”. KS 6.5.2013.
Nissilä, Samuli: Kansanvalta ei vahvistu. S 28.9.2012.
Nissilä, Samuli: Kaupunkien vastarinta vesittää kuntauudistuksen. S 21.12.2012.
Nissilä, Samuli: Aikalisä kuntauudistukselle. S 22.2.2013.
Nissilä, Samuli: Professori kysyy, onko kunnilla jo liikaa tehtäviä. S 17.4.2013.
Norri, Matti: Miten länsimaiden käy? Kanava 6/2013.
Nuotio, Kimmo: Yhteisö selättää uhan. Yliopisto 4/2014.
Nurmi, Esko: Uusi laskutapa pudotti Suomen kuudenneksi kilpailukykyvertailussa. HeSa 11.2007.
Nurmi, Lauri: Sote-ministerit ovat keskenään tukkanuottasilla. AL 21.5.2014.
Nurmi, Lauri: Nuoret päättäjät eivät välitä sote-vallasta. AL 22.5.2015.
Nurmi, Pekka: Kunnallisen itsehallinnon peruskirja. EIF V 1997, 416–419.
Ollikainen, Marja: Hallitus saa eteensä kuntien mielipiteet kuntauudistuksesta. HeSa 23.4.2012.
Parkkila, Esko: Suuruus ei ratkaise mitään. KS 11.2.2012.
Parkkila, Esko: Tukea luvassa liitoskunnille. KS 12.5.2012.
Parkkila, Esko: ”Hallitus peittelee pelikorttejaan”. KS 9.9.2012.
Pernaa, Ville: Valta maakunnille. Kanava 5/2013.
Pernaa, Ville: Vallankumous kunnissa. SK 22/2015.
Pietiläinen, Matti: Ja Suomen surkein hallitus on… KS 10.2.2015.
Pohjanpalo, Olli: Hallitus sysää vastuuta kunnille. HeSa 7.6.2012.
Prättälä, Kari: Rakennelaki ja kuntauudistus. Seminaari 19.2.2013.
Prättälä, Kari: Vastuukunta vaatii uutta lainsäädäntöä. Kuntalehti 4/2013.
Prättälä, Kari: Kunnat kuntauudistuksen jälkeen. Kanava 8/2014.
Päivänsalo, Ville: Katsomukset tekevät paluuta politiikkaan. HeSa 6.4.2012.
Pöyhönen, Aulis: Kunnat ovat kadottaneet aidon itsehallinnon. HeSa 6.12.2007.
Pöysti, Tuomas: Sote-uudistuksen sietämätön vaikeus. Kanava 8/2015.
Rahkonen, Juho: Suomi siirtyi minäminä aikaan. AL 17.1.2008.
Rannisto, Pasi-Heikki: Tulevaisuuden palveluyhteiskunta – mitä hyvinvointivaltion jälkeen? Kymmenen näkemystä. 2013, 18–33.
Rantalainen, Paavo: Palvelu pyörii pyörillä. Kuntalehti 14/2013.
Ratkaisujen Suomi: Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.
Rehula, Juha: Uudet raiteet. S 1.7.2014.

Riepula, Esko: Julkisen yksityistyminen. Puhe Lapin yliopiston lukuvuoden 1997–1998 avajaisissa 1.9.1997.
Rytkölä, Olavi: Kunnallisen jaoituksen muuttaminen. SLY. Vammala 1957.
Ryynänen, Aimo: Kuntien ja alueiden itsehallinto. Edita. Helsinki 2004.
Ryynänen, Aimo: Kunnat kärsivät tarpeettomista laeista. Kanava 3/2013.
Ryynänen, Aimo: Kuntakapina. United Press Global 2013.
Ryynänen, Aimo: Vapaat kunnat – toteutumaton unelma. Kymmenen näkemystä tulevaisuuteen 2013, 40–47.
Räikkä, Jyrki & Kupiainen, Anni: Kuntien kuormaa pitäisi keventää. HeSa 21.9.2013.
Rönkkö, Pentti: Toimeentulo kuuluu kaikille. MMM 1994, 266–271.
Saari, Juho: Suomalainen konsensus – Korpilammin konferenssi (1977) käännekohtana. Yhteiskuntapolitiikka 5/2010.
Saarinen, Juhani & Suominen, Heli: Hallitus nivoo uudistuksia yhteen uudella työryhmällä. HeSa 22.4.2013.
Saisiko olla yksityisiä ja julkisia lähipalveluja kyläkaupasta? Keskusteluaaloite. Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto & Hämeen ELY-keskus 2015.
Salmela, Marja: Valtion leipää on tarjolla enää harvoille sitkeille. HeSa 20.8.2015.
Salminen, Eeva: Muurame pitää itse huolen omistaan. KS 10.1.2015.
Sandberg, Siv & Ståhlberg, Krister: Kuntalaisten kunta ja valtio. Polemia-sarjan julkaisuja nro 25. KAKS. Helsinki 1997.
Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Toinen, uudistettu painos. Talentum. Helsinki 2011.
Savolainen, Jaana: Sote-laki ei säästä vielä mitään. HeSa 16.1.2015.
Savolainen, Jaana: Aalto-yliopisto korjasi arviotaan sote-säästöstä. HeSa 21.1.2015.
Savolainen, Jaana: Kuntia odottaa iso muutos. HeSa 5.9.2015.
Schmidt, Helmut: Auftrag und Bewährung des Rechts im demokratischen Rechtsstaat. Presse und Informationsamt der Bundesregierung. Bulletin 27.9.1974.
Sihvonen, Varpu: Teräsmummo jakaa apua sairaalassa. KS 20.12.2014.
Simola, Anita: Kahden kestin kunnat. AL 14.5.2013.
Simula, Matti: Kohti suurkuntia. SK 23/2012.
Sippola, Matti: Minkä puolueen kannanotto? S 16.4.2013.
Sipponen, Kauko: Hyvinvointivaltio, sen henkinen ja aineellinen perusta. Katsaus 3/1957.
Sipponen, Kauko: Hyvinvointivaltio ja kansalainen. Suomen keskushallinnon historia 1809–1996. Hallintohistoriakomitea. Edita. Helsinki 1996, 741–803.

Sipponen, Kauko: Kansalainen – isäntä vai renki. WSLakitieto Oy. Helsinki 2000.
Sitra: Sosiaali- ja terveyspalvelujen tietojohtamisen käsikirja. 2014.
Sitra: Huomisen sote. Selvityksiä 92. 2015.
Somppi, Vesa: Sote kaatui seuraavan hallituksen syliin. S 6.3.2015.
Sosiaalibarometri 2015. Tyyne Hakkarainen ym. Soste. Helsinki 2015.
Stenwall, Jari ym.: Kunnat ajopuina – koskesta sumaan. Arttu 2. Kuntaliitto Acta 258. 2015.
STT:n työryhmä: Soini ei suostu enää palaveriin. KS 6.3.2015.
Ståhlberg, K.J.: Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Toinen, uudistettu painos. Otava. Helsinki 1928.
Ståhlberg, K.J.: Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto. Toinen, uudistettu painos. Otava. Helsinki 1931.
Ståhle, Juha: Jumiin jämähtänyt sote pysäytti kuntauudistuksen alkuunsa. AL 25.10.2012.
Suni, Annakaisa: Vartiainen vill skapa landsting. Hbl 12.9.2013.
Suojanen, Sami: Sosiaali- ja terveysuudistuksen selvitysmiehet aloittavat joulukuussa. AL 17.11.2012.
Suomen Kuvalehti: Luottamus järjestelmään on säilynyt. 2/2014.
Suomenmaa: Poliittinen ohjaus pilasi sote-esityksen. 20.3.2013.
Suomenmaa: Omalaatuinen perinne. 13.9.2013.
Suomenmaa: Asiantuntijan terveisiä: ”Ei tästä ota tolkkua”. 18.12.2013.
Suomenmaa: Yhä heikko usko kuntapäättäjiin. 16.6.2015.
Suomenmaa: Kuntasäästöt pienentävät kuntaväen määrää. 1.7.2015.
Suomenmaa: Kunnat pääsevät eroon viheliäisestä selvityspakosta. 26.8.2015.
Suomenmaa: Kuntien pitäisi ottaa avunpyyntö tosissaan. 28.8.2015.
Suomenmaa: Kunnat haluavat joustoja ja vapauksia. 9.10.2015.
Suominen, Heli: Kansa tyrmää kuntakartan. HeSa 22.2.2012.
Suominen, Heli: Hangoittelijoille selvitysmiehiä. HeSa 6.6.2012.
Suominen, Heli: Miksi uudistaminen on niin vaikeaa? HeSa 20.10.2012.
Suominen, Heli: Perusterveydenhuoltoa halutaan vahvistaa. HeSa 27.2.2013.
Suosalmi, Sinikka: Perusturva ei riitä edes kohtuulliseen kulutukseen. AL 2.3.2011.
Suramo, Ari: Maailman huipulla. MMM 2006, 45.
Sutinen, Teija: Kuntien yhteistoiminta jäi puolitiehen. HeSa 4.10.2011.
Taimio, Heikki: Johdanto teoksessa ”Hyvinvointivaltion suunta”. 2010.
Tiessalo, Raine: Euroopan parhaat reseptit. EVA raportti 20.8.2014.
Tiihonen, Seppo: Julkisen sektorin vallankäytöstä. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto. Helsinki 1981.
Toivakka, Sari: Koskee jokaista kuntaa. KS 9.2.2012.
Toivakka, Sari & Vaaherkumpu, Maarit: Kuntien liitostarpeet selville. KS 28.6.2012.

Toivonen, Janne: Ei pakoteitä kunnille. HeSa 25.5.2012.
Toivonen, Janne: Kuntaliitosten hyödyt ovat epäselvät. HeSa 17.10.2012.
Toivonen, Janne: Kunnanjohtajien arvosana kuntauudistukselle 5 plus. HeSa 9.5.2014.
Toivonen, Janne & Pölkki, Minna: Seitsemän kuntaa ulkoistaa sotea kiireellä. HeSa 10.1.2015.
Tornberg, Kyösti: Kuntajako ja kunnallinen pakkoliitos. SLY A 322. Helsinki 2014.
Tossavainen, Marjo: Selvänäkijöitä valtuustoihin. KS 15.2.2012.
Tulevaisuuden voittajat. Toim. Juho Saari. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 5/2010.
Tuori, Kaarlo: Oikeusvaltio. EIF VII 1999, 932–936.
Tuori, Kaarlo: Lausunto Suomen Kuntaliitolle 5.12.2004.
Tuusa, Pirjo & Hynynen, Eeva-Liisa: Palvelujen pelätään heikkenevän. Polemiikki 3/2013.
Tyynysniemi, Matti: Miljardi lisää vuoden 2002 jälkeen. HeSa 10.10.2013.
Tyynysniemi, Matti: Muistio: Sote-linjaukset perustuslain vastaisia. HeSa 22.10.2013.
Tölli, Tapani: Kunta ei ole jäännöserä. S 18.11.2015.
Ukkola, Jukka: Uhrimieltä. SK 41/2015.
Vainio, Riitta: Soteuudistus jumissa entistä pahemmin. Kuntalehti 14/2013.
Vanhala, Mauno: Perusterveydenhoitoa pitäisi parantaa. HeSa 19.9.2013.
Vanhan Suomen arkistot. Toim. Eljas Orrman & Jyrki Paasikoski. SKS toimituksia, osa 1385. Helsinki 2012.
Vartiainen, Juhana: Hyvinvointivaltio ja markkinatalous. Yhteiskuntapolitiikka 3/2014.
Veilahti, V.O.: Hyvinvointivaltio ja ihminen. Katsaus 4/1964.
Vento, Heikki: Hallitus siirtää kuntaremontin. KS 6.6.2012.
Vesala, Hanna: Toheloinnin Suomen ennätys? IS 17.12.2015.
Wiberg, Matti: Eduskunta tarvitsee laskelmia päätösten tueksi. HeSa 16.12.2013.
Wilén, Pirkko: Kuntasukellus. S 3.2.2013.
Woodroofe, Kathleen: Making of the Welfare State in England. Journal of Social History 1968, 303–324.
Välimäki, Kari: Kakkua jaettavaksi. Polemia-sarjan julkaisuja nro 89. KAKS. Helsinki 2013.
Ylönen, Jorma: Kuntakaaos hallintaan. Kuntalehti 2/2013.

Polemia-sarjassa ovat ilmestyneet

1 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1992

2 Erkki Mennola
IDEA KUNNASTA (1992)

3 Terho Pursiainen
KRIISIAJAN ETIIKKA (1993)

4 Työryhmä Kyösti Urponen (pj.), Raija Julkunen, Olli Kangas, Jorma Sipilä, Asko Suikkanen ja Petri Kinnunen (siht.)
KASVUSTA VASTUUSEEN – sosiaalipolitiikan tulevaisuus (1993)

5 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1993

6 Pekka Ojala–Aulis Pöyhönen
LÄHEISYYSPERIAATE – hallinnon uusjako (1994)

7 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1994

8 Jorma Hämäläinen–Veikko Teikari
HENKILÖSTÖPOLITIIKKA PAKKORATKAISUJEN EDESSÄ (1995)

9 Terho Pursiainen
NOUSUKAUDEN ETIIKKA (1995)

10 Eero Ojanen
EIPÄJOKI
Fiktiivinen reportaasimatka mihin tahansa suomalaiseen kuntaan (1995)

11 Heikki Koski
KANSALAINEN, KUNTA JA KANSALAISYHTEISKUNTA (1995)

12 Seppo Niemelä
MUUTOSKIRJA
Rohkaisuksi murroksen maailmaan (1995)

13 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1995

14 Lauri Hautamäki
MAASEUTU ELÄÄ (1995)

15 Juha Kuisma–Heikki Haavisto
KAUPUNKI JA MAASEUTU
– avoliitto vai susipari (1995)

16 Olli Pusa
ELÄKEPOMMIN VARJOSSA (1996)

17 Satu Apo–Jari Ehrnrooth
MILLAISIA OLEMME?
Puheenvuoroja suomalaisista mentaliteeteista (1996)

18 Eira Korpinen
OPETTAJUUTTA ETSIMÄSSÄ (1996)

19 Erkki Pystynen
LIITTOKUNTA (1996)

20 Martti Sinisalmi
TYÖLLISTÄMISTÄ VAI PALVELUA? (1996)

21 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1996

22 Olli Mäenpää
KUNTIEN ITSEHALLINTO EU-SUOMESSA (1997)

23 Tuula-Liina Varis
KRISTALLIYÖ JOENSUUN KAUPUNGINTALON TORNISSA (1997)

24 Terho Pursiainen
KUNNALLISTEN KÄYTÄNTÖJEN ETIIKKA
Yhteisöopin alkeet (1997)

25 Siv Sandberg–Krister Ståhlberg
KUNTALAISTEN KUNTA JA VALTIO (1997)

26 Pertti Hemánus
KUNNALLINEN TIEDOTTAMINEN JA JASKA JOKUNEN
Tutkittua tietoa ja tutkimattomia tulkintoja (1997)

27 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1997

28 Esko Antola
UUSI EU? (1998)

29 Eero Ojanen
YHTEISKUNNAN ITSEPUOLUSTUS (1998)

30 Pertti Kettunen
ELINKEINOPOLITIIKAN TAITO (1998)

31 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1998

32 Torsti Kivistö
JOUTILAISUUSYHTEISKUNTA (1998)

33 Erkki Mennola
IDEA MAAKUNNASTA (1999)

34 Jorma Hämäläinen
MINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)

35 SINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)

36 Juha Talvitie
KUNTA VAI MAAKUNTA?
Globalisaatio ja regionalismi (2000)

37 Juha Sihvola
YKSILÖNÄ YHTEISÖSSÄ
Näkökulmia paikallisuuteen, globalisaatioon ja hyvään elämään (2000)

38 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2000

39 Seppo Niemelä
TULISIELU
Verkostoajan aluekehittäjä (2000)

40 Kauko Heuru
ITSEHALLINNON AIKA (2001)

41 Heikki Eskelinen
ALUEPOLITIIKKA RAUTAHÄKISSÄ (2001)

42 Matti Wiberg
PALUU POLITIIKKAAN (2001)

43 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2001

44 Ilkka Virtanen
YLIOPISTOJEN KOLMAS TEHTÄVÄ (2002)

45 Arvo Myllymäki
KUNTIEN KUJANJUOKSU (2002)

46 Risto Eräsaari
KUINKA TURVATON ON RIITTÄVÄN TURVALLINEN? (2002)

47 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2002

48 Pentti Arajärvi
PAREMMINVOINTIYHTEISKUNTA (2003)

49 Eero Uusitalo
MAASEUTU KANSAN VAI HALLINNON KÄSISSÄ? (2003)

50 Esko Juntunen
KUNNAN ELINKAARIHYPPY
– strateginen kehittäminen ja yhteistyö (2003)

51 Pekka Sauri
SUOMEN DEMOKRATISOIMINEN (2003)

52 Esko Aho
SATTUMA SUOSII VALMISTAUTUNUTTA (2003)

53 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2003

54 Seppo Rainisto
KUNNASTA BRÄNDI? (2004)

55 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2004

56 Markku Lehto
TAKAISIN TULEVAISUUTEEN
– valtion ja kuntien yhteinen taival (2005)

57 Tarmo Pukkila
IKÄVALLANKUMOUS (2005)

58 Matti Wiberg
VALTA KUNNASSA (2005)

59 Soili Keskinen
ALAISTAITO Luottamus, sitoutuminen ja sopimus (2005)

60 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2005

61 Samuli Skurnik
OSUUSTOIMINNASTA OPPIA?
Kuntapalvelut uudessa talousmallissa (2006)

62 Markku Lehto
PELASTUSRENKAAN PAIKKAUS (2006)

63 Pasi Holm
VEROKIRJA (2006)

64 Matti Virén
KANSALAISEN KUNTAUUDISTUS (2006)

65 Markku Lehto
OI OMA KUNTANI (2006)

66 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2006

67 Peter Ekholm
POLEMIA – AJATUSPAJAKO? (2007)

68 Aatos Hallipelto
PARAS TUOTTAKOON!
Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat (2008)

69 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2008

70 KUNNON VALTUUTETUT?
Ilmapuntari 2008, osa 2

71 Sami Borg
HILJAA HYVÄ TULEE
Puheenvuoro äänestysprosenteista ja vaaliaktivoinnista (2008)

72 Matti Wiberg
HALLITSEEKO HALLITUS? (2009)

73 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2009

74 Jussi-Pekka Alanen
HELSINKI
Kansakunnan pääkaupunki – ihmisten metropoli (2009)

75 Laura Berg–Mari K. Niemi
KENEN KUNTAVAALIT? (2009)

76 Esa Halme–Lauri Kuukasjärvi
UUSI KUNTA VAI KUNTALIITOS – KUNTALAISEN ITSE-HALLINTO (2010)

77 Esko Kalevi Juntunen
SULJETUSTA AVOIMEEN – TALOUDEN GLOBAALIMYRSKY (2010)

78 Anne Luomala – Tuomo Puumala
BUDJETTI – JULKINEN SALAISUUS VAI SALAINEN JULKISUUS? (2010)

79 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2010–2011 (2011)

80 Terho Pursiainen
MIELEKÄS ELÄMÄ, MIELEKÄS YHTEISKUNTA (2011)

81 Antti Mykkänen (toim.)
KUNTAKIRJA – UUDISTUSAJATUKSIA (2011)

82 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2011–2012 (2012)

83 Antti Mykkänen (toim.)
KUNTAYHTYMÄ PELASTAA? (2012)

84 Ari Mölsä (toim.)
KUNTARAKENNEKIRJA (2012)

85 Timo Reina
KAHDEN TULEN VÄLISSÄ – ALUEHALLINNON TILA JA TULEVAISUUS? (2012)

86 Tarja Cronberg
ESTEJUOKSU LUOVAAN SUOMEEN (2012)

87 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2012 (2013)

88 Marja-Liisa Manka, Laura Bordi ja Kirsi Heikkilä-Tammi
PERUSASIOISTA PIENIIN IHMEISIIN – KUNTAJOHTAMISEN KUVA (2013)

89 Kari Välimäki
KAKKUA JAETTAVAKSI (2013)

90 Wille Rydman
UNELMASTA PAINAJAISEKSI?
– Kuinka hyvinvointivaltio syö itse itsensä (2013)

91 Yrjö Hakanen
MARKKINOIDEN VAI IHMISEN HYVÄKSI?
– Kommunistin puheenvuoro (2013)

92 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2013 (2014)

93 Heljä Misukka
KOULUTUKSEN SUURVALTA TIENHAARASSA (2014)

94 Markku Lehto
MARKKINAT, SOSIAALITURVA JA YKSILÖN VOIMA (2014)

95 Mikael Jungner
SATTUMA, TAHTO JA KOHTALO (2014)

96 Juha Kuisma ja Matti Mäkelä
KYLIEN TULEVAISUUS (2015)

97 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2014 (2015)

98 Pekka Sauri
JULKISHALLINTO JA SOSIAALINEN MEDIA (2015)

99 Eero Ojanen
HYVÄ PÄÄTÖS?
Filosofisia näkökulmia päätöksentekoon (2015)

100 Kauko Sipponen
SE SUURI KUNTAUUDISTUS (2016)



KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on tukea ja parantaa kuntien ja niiden organisaatioiden toimintamahdollisuuksia.

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

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

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

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

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

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

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

Kauko Sipponen

Se suuri kuntauudistus

Minkälainen on Kuntien Suomi? Miten se rakentui satojen vuosien kuluessa hyvinvointiyhteiskunnaksi? Miksi kuntien määrästä ja tehtävistä on aina taitettu peistä? Mitä kunnat tekevät, kun uudet itsehallintoalueet perustetaan?

Kädessäsi on sadas Polemia. Juhlakirjan kirjoittaja OTT, kansleri (emeritus) Kauko Sipponen avaa ajankohtaisen keskustelun kautta oivallisesti ja tarkkanäköisesti koko suomalaista yhteiskuntaa ja sen keskeisimpiä piirteitä.

kaks.fi
KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

9 789527 072479

Julkaisutiedot
ISBN 978-952-7072-47-9
ISSN 1235-6964