

Kansalaisen kuntauudistus

Matti Virén

Kansalaisen kuntauudistus

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ
KAKS

KANSALAISEN KUNTAUUDISTUS

Kunnallissalan kehittämissätiön
Polemia-sarjan julkaisu nro 64

© Pole-Kuntatieto Oy
ja Matti Virén

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2006
ISBN 952-5514-52-8 (nid.)
ISBN 952-5514-53-6 (PDF)
ISSN 1235-6964

Sisällys

ESIPUHE	7
ALKUSANAT	9
LÄHTÖKOHTIA KESKUSTELULLE	12
MIKÄ KUNTIA VAIVAA?	16
KUKA PÄÄTTÄÄ KUNNISSA?	36
ISO VAI PIENI KUNTA?	44
FISKAALINEN FEDERALISMI	54
VAIHTOEHTO	61

Esipuhe

Kuntien palveluista, kuntarakenteesta ja kunnallispolitiikasta on viime aikoina puhuttu julkisuudessa vilkkaasti, kiitos käynnissä olleen kunta- ja palvelurakennemuutoksen. Keskustelua on pyörittänyt media, ja ainekset on seulottu politiikasta tai kunta-ammattilaisilta. Eliitiltä tai asianosaisilta. Kansalaiset ovat olleet korostuneen hiljaisia.

Taloustieteilijä, professori Matti Virén Turun yliopistosta on kuntia koskevissa asioissa tavallisen kansalaisen asemassa. Hän ei ole mukana hallinnossa eikä tee töitä kunnassa. Hänen näkökulmansa on siis kuntalaisen. Toisaalta ekonomistina hänellä on ollut mahdollisuus analysoida kunnista tutkittua ja kirjoitettua. Ja ihmetellä kuntakäytäntöjä ja politiikkaa tavalla, joka ei jätä ketään kylmäksi.

Esitän kirjoittajalle parhaat kiitokset hänen Polemia-sarjaan kirjoittamastaan kirjasta *Kansalaisen kuntamuutos*.

Elokuussa 2006

Lasse Ristikartano

Asiamies

Kunnallisan kehittämissäätiö KAKS

Alkusanat

Minulla on verraten vähän kontaktipintaa kuntiin ja kuntatalouteen. Ehkä voin puolustautua sillä, että minulle ei ole kotikuntaa – kotikuntani Karuna kun on lakkautettu, yhdistetty Sauvoon. Taloustieteilijöiden tosin oletetaan usein olevan kaikkietäviä, joilta saa asiantuntijalausannon aiheesta kuin aiheesta. Ehkä tätä uskomusta voi yrittää hyödyntää ja uskaltautua tämän kirjasen tekemiseen.

Aihepiiriin paneutumista on onneksi helpottanut se, että taloustieteilijöissä on kasvava joukko ihmisiä, jotka ovat kiinnostuneet julkisen sektorin toiminnasta ja kunnista vielä erikseen. Kaiken lisäksi viime vuosina niin taloustieteen kuin muiden yhteiskuntatieteiden piiriin on levinnyt voimakas harrastus julkisen sektorin instituutioiden ja toimintamekanismin tutkimukseen. Tutkimus on monessa mielessä muuttanut käsitystämme esimerkiksi poliitikkojen ja virkamiesten roolista, verojen ja subventioiden kannustinvaikutuksista ja kunnallisen palvelutuotannon tehokkuudesta.

Tässä kirjasessa olen yrittänyt parhaani mukaan ryöstöviljellä alan tutkimustuloksia ja viimeaikaista keskustelua. Ammattikunnan keskuudessa ei suinkaan vallitse mielipiteiden harmonia, mutta se on varmaan käynyt selville, että moneen ongelmaan on löydettävissä ennakkoluulojen ja vanhojen tottumusten sijaan järkeviä ja mielekkäitä ratkaisuja.

Olen kiitollinen useille kollegoilleni monista hyödyllisistä kommenteista ja neuvoista. Mielellään luettelisin kaikki ne henkilöt, joiden kanssa käymiäni keskusteluja olen hyödyntänyt, mutta pelkään, että listasta tulisi liian pitkä. Haluan kuitenkin erityisesti mainita Pentti Forsmanin, Antti Ripatin ja Kjell-Peter Söderlundin, jotka ovat kommentoineet kirjaseen luonnosversiota. Haluan myös kiittää Maria Solakiveä Turun yliopistosta. Hän on ollut laatimassa vastikään valmistunutta Kunnallissalan kehittämissäätiön tukemaa selvitystä *Kuntien henkilöstö, tehokkuus ja kuntakoko*.

Lyhyt yhteenveto

Kaikki ajavat omaa etuaan: yleensä eniten ne, jotka vannovat yhteisen hyvän nimeen.

Jotkut ovat valmiit maksamaan kymmeniätuhansia päästäkseen vain ajamaan muiden kansalaisten asioita. Mistä moinen pyyteettömyys?

Kansalaisjärjestöt = ne kansalaisten etujen ajajat, jotka tulevat toimeen vain valtion ja kuntien tuella.

Oopperan ystäviä ovat ne, jotka maksattavat taidenautinnot muilla veronmaksajilla.

Olisiko yksityinen koulu huonompi kuin OAJ:n koulu?

Demokratiaa on se, että kaupungin traktorinkuljettaja on kaupunginhallituksessa kaupunginjohtajan esimies.

Mitä enemmän kansalaisilla on edustajia, sitä harvemmissä käsissä valta on.

Keräyshuujarit joutuvat vankilaan, mutta kenenkään päähän ei juolahda syyttää poliitikkoja siitä, että he lupaavat satojatusiansia uusia työpaikkoja, parempaa elintasoa, nopeampaa talouskasvua tai jopa kylmempää tai lämpimämpää säätilaa.

Ilmaispalveluiden kysyntä on ääretöntä – vain valtiolla ja kunnilla on siihen varaa.

Kuntauudistus = uudistus, jossa ei muuteta mitään mutta jäädytetään nykyrakenteet.

Lähtökohtia keskustelulle

Kunnat ovat olennainen osa jokapäiväistä elämäämme ja kansantaloutemme toimintaa. Kuntien menot ovat viidennes bruttokansantuotteen arvosta, useampi kuin joka viides työskentelee kunnassa tai kuntayhtymissä, ja kunnallinen veroprosentti alkaa kunnassa kuin kunnassa hipoa 20:tä senttiä. Vaikka kunnat ovat olleet olennainen osa suomalaista yhteiskuntaa jo toista sataa vuotta, on niiden suhteellinen merkitys kasvanut nimenomaan sotien jälkeen. Voi hyvin sanoa, että yllä mainitut tunnusluvut ovat tuplaantuneet 50 viime vuoden aikana. Selvää tietenkin on, että samanlaista kasvua ei enää voi tapahtua, vaan kuntien roolin pitää löytyä siitä suuruusluokasta, jossa nykyään ollaan.

Kuntien roolin kasvu on ymmärrettävää siinä kehityskulussa, jossa julkisen talouden merkitys ylipäätään on vahvistunut. Sen taustalla taas on niin sanotun hyvinvointiyhteiskunnan kasvu, halu tasoittaa tuloeroja ja taata tietty julkisten palvelujen taso kaikille kansalaisille. Vaikka tässä hyvinvointiyhteiskunnan luomisessa onkin Suomessa vältetty suurimmat ylilyönnit, ei sopeutuminen uuteen tasapainoon ole käynyt kivuttomasti. Paineita palvelutuotannon kasvuun on jatkuvasti – osin rakenteellisista ja muuten luonnollisista syistä, mutta osin myös siksi, että talouden tulevat voimavarat oletetaan tai kuvitellaan paljon nykyistä suuremmiksi. Osansa peliin tuo poliittinen

järjestelmä, jossa ihmiselle on luvattava lisää kaikenlaista hyvää riippumatta siitä, onko hyvään mitään mahdollisuuksia. Ainakin kuvitellaan, että on pakko luvata.

Nämä hyvinvointivaltion kasvukivut eivät kuitenkaan ole nykyisen kuntakeskustelun alkuunpanijoina. Ehkä tärkeämpänä syynä on se, että kansantalouden suuri rakennemuutos on sysännyt myös kuntarakenteen suureen murrokseen, jossa ongelmat jakaantuvat kovin epätasaisesti. Viimeksi kuluneet 15 vuotta jatkunut talouden rakennemuutos on näkynyt ennen kaikkea aluetaloudessa. Jako rintamaiden ja syrjäseutujen välillä on muuttunut entistä jyrkemmäksi, ja muutos on olennaisesti muuttanut käsityksiämme siitä, miltä Suomi näyttää kahden kolmen vuosikymmenen kuluttua. Näkymä on hyvin ristiriitainen: muutamit harvat kasvukeskukset näyttävät selviävän kohtalaisen hyvin, mutta muu osa maata näyttää autioituvan ja menettävän kasvukykyänsä.

On selvää, että kunnan taloudessa on ongelmia, jos asukkaiden tulotaso on vain kolmannes siitä, mikä se on varakkaimmissa kunnissa, ja jos tulot kasvavat vain puolet siitä, mitä kasvu on muualla. Kuitenkin palkkataso on koko lailla sama eri puolilla maata, ja toisaalta kunnilta vaadittavat palvelut ovat pääpiirteissään samat. Miten voi selvitä, jos verotulot ja valtionavut eivät kasva, mutta menot lisääntyvät? Lääninhallitus tai hallinto-oikeus voi vielä avittaa asiaa kieltämällä lomautukset ja määräämällä lisää henkilökuntaa kunnan palvelutaloon.

Viime vuosien keskustelussa ratkaisujen etsintä on paljolti keskitynyt kuntakoon kasvattamisen ympärille. On ajateltu, että menojen ja tulojen ristipaineessa kaikkein heikoimmilla ovat pienet kunnat, joiden kyky itse järjestää toimintojaan on äärimmäisen rajallinen ja joiden kyky suojautua erilaisilta häiriöiltä on heikko.

Olennainen osa ajattelussa on ilmeisen perusteltu oletus siitä, että kunnallisessa(kin) palvelutuotannossa on merkittäviä mittakaavaetuja: suurempi yksikkö tuottaa halvemmalla.

Paradoksaalista kyllä, mittakaavaeduista on hyvin vähän näyttöä, vaikka selvityksiä on ainakin suomalaisittain melkoisesti. Kysyä sopii,

miksi näin on. Sitä tässä kirjasessa pohditaan. Selvää kuitenkin on, että kysymys kuntien tehokkuudesta ja elinkelpoisuudesta ei ole niin yksinkertainen kuin puheet kuntien minimikoosta antavat ymmärtää. Itse asiassa huomion keskittäminen kuntakokoon on onnetonta siinä mielessä, että syvällisemmät kuntatalouden ja kuntien ohjausjärjestelmän ongelmat jäävät vaille huomiota.

Mitä ne ongelmat sitten ovat? Lyhyesti sanottuna vastaus on yli-politisoiminen, selkeän vastuun puuttuminen sekä tuloksellisuuden ja tehokkuuden edistämisen ja seurannan puutteet.

Samalla kun haluan laajentaa kuntakeskustelun kysymyksenasettelua, haluan tuoda esiin sen, että kysymys kuntarakenteen uudistamisesta ei voi olla vain poliitikkojen kädenvääntökilpailua. Siten se ei voi olla vain kysymys siitä, mitä mikin puolue voittaa esimerkiksi kuntakoon kasvattamisella tai siirtämällä kunnallisten palveluiden rahoituksen kokonaan kuntien oman varainhankinnan piikkiin.

Kun puhutaan kuntauudistuksesta, on vaikea mieltää sitä, että uudistuksen pitäisi koskea vain kuntarakennetta ja kuntien keskinäisiä suhteita. Toki sen pitää koskea myös kuntien ja valtion välisiä suhteita. Kolmen viime vuosikymmen aikana kuntien palvelutuotannon määrä on kasvanut valtavasti, ja samalla valtion ja kuntien tosiasiainen työnjako palvelujen tuottajana on muuttunut. Suomi on liittynyt Euroopan unioniin, minkä pitäisi viimeistään herättää keskustelu siitä, miten työnjako julkisen sektorin eri tasojen (liittovaltion, valtion ja paikallishallinnon) välillä pitäisi tulevaisuudessa järjestää.

Nykymaailmassa voidaan aika pitkälle selvittää tutkimustyön puitteissa, miten kuntatalouden politiikkaparametrin muutokset vaikuttavat, jos vain on aitoa halua selvittää näitä asioita. Mutta se juuri onkin koko yhteiskuntamme akilleenkantapää. Valtionhallinnossa elää vielä epäanalyttinen virkamiesmentaliteetti, jossa totutut työrutiinit ja periytyneet käsitykset ja pahimmillaan ennakkoluulot korvaavat tutkimustiedon. Tutkimustieto otetaan vastaan vain, jos se tukee omia ennakkoluuloja.

Tilannetta ei lainkaan paranna se korporatistinen kolmikantamalli, joka monessa asiassa yhä jyllää poliittisen koneiston takana tai

seassa. Kolmikantakaan ei ole koskaan kaivannut tutkimustietoa. Verotusta, palkkarakennetta ja talouspoliittisia ratkaisuja koskevat ratkaisut on voitu tehdä ilman mitään ulkopuolista selvitystä, koska osapuolten oma etu on helposti tiedossa. Kyse on ollut vain etujen sovittamisesta yhteen. Vaikka sinänsä kuulostaa aina hyvältä, kun kuulee, että asioista on sovittu, liittyy sanaan ”sopiminen” suomalaisittain arveluttava sivumaku. Asiat on sovittu, kansalaiset on sivuutettu.

Työn alla oleva kuntauudistus on ehkä tyyppillinen esimerkki siitä, miten asioita valmistellaan ja miten niistä päätetään. Ensin poliitikot päättävät asiasta ja sitten – ehkä – muodon vuoksi kuullaan asiantuntijoita ja viitataan tutkimustuloksiin niiltä osin kuin se sopii tehtyjen päätösten henkeen.

Mikä kuntia vaivaa?

Kaikki on suhteellista. Jos kuntien toimintaa tarkastellaan kansainvälisten vertailujen näkökulmasta, on ehkä reilua sanoa, että kunnat ovat selviytyneet kohtalaisen hyvin: palvelutuotanto toimii, sen kustannukset ovat siedettävät ja ilmeistä korruptiota on vähän. Yksikään kunta ei ole vielä joutunut selvitystilaan, eikä nyt korkeasuhdanteessa sellainen mahdollisuus tule edes mieleen. Silti on sanottava, että kaikki ei ole hyvin: meillä on useita ongelmia, ja mikä pahinta, näyttää siltä, että jos jatkamme nykyjärjestelmän puitteissa, kaikkia ongelmia ei kyetä ratkaisemaan.

Mutta ennen kuin puhutaan nykytilasta ja tulevista ongelmista, lienee paikallaan muutama sana siitä, miten tähän on tultu.

Julkisen sektorin kasvu on taloushistoriassa verraten uusia asia. Aina 1800-luvun lopulle julkisten menojen osuus kokonaistuotannon arvosta vaihteli 5 ja 10 prosentin välillä. Niinpä esimerkiksi Ruotsissa, jossa julkisten menojen suhde bruttokansantuotteeseen oli parhaimmillaan 60 prosenttia, selvittiin vuonna 1870 kymmenesosalla tuosta prosenttiosuudesta.

Suomessa valtion palveluksessa oli vuonna 1860 noin 7 000 työntekijää ja koko julkisen sektorin työntekijämäärä oli noin 10 000. Toki koko väkimääräkin oli tuolloin paljon pienempi (työllisten määräksi on arvioitu 560 000). On selvää, että julkisen sektorin osuus oli aivan olematon nykytilanteeseen verrattuna.

Itsenäisyyden myötä julkinen sektori luonnollisesti kasvoi (armeija, rajavartiolaitos, ulkomaansuhteet), ja niinpä valtion palveluksessa olevien määrä nousi jo 40 000:een. Koko julkisen sektorin työllisyys oli noin kaksinkertainen tähän verrattuna. Tuolloin koko kansantalouden työllisyys oli kivunnut runsaaseen miljoonaan, joten julkisen sektorin työllisyysosuus oli vielä selvästi alle 10 prosentin. Näistä luvuista on pitkä matka siihen, että julkisen sektorin työllisyysosuus nykyään on laskutavan mukaan 25–30 prosenttia. Ruotsissa vastaava luku on 35 prosenttia, mikä kertoo sen, että pidemmällekin voidaan vielä mennä.

Ajatus, että julkiset menot ja verot olisivat vain 5 prosenttia kokonaistuloista, tuntuu nyky maailmassa utopistiselta. Mutta on muistettava, että yhteiskunta tuli silläkin hyvin toimeen, jopa niin, että monet suuret kaupungit rakennettiin 1800-luvun lopulla, samoin valtaosa rataverkosta, koulujärjestelmän perusteet luotiin, oikeuslaitos ja järjestyksenpito toimivat (jopa paremmin kuin nykyään). Kaikki tämä kertoo siitä, että yhteiskunta tulee toimeen vähemmällä kuin 50 prosentilla, mikä on muodostunut jonkinlaiseksi pohjoismaiseksi minimitasoksi. Tämä on toki muutoinkin selvää, kun vertailee julkisten menojen osuutta eri maiden välillä ja ottaa vertailukohdaksi esimerkiksi Japanin tai Yhdysvallat.

Miksi sitten julkinen sektori kasvaa? Kysymykseen löytyy monta vastausta. Ilmeisin vastaus on se, että julkisen sektorin tuottamien hyödykkeiden kysyntä on kasvanut. Näin varmaan onkin, jos ajatellaan esimerkiksi koulutusta ja terveydenhoitoa. Nykyaikaisessa yhteiskunnassa tiedon tarve kasvaa jatkuvasti kilpaa teknisen kehityksen ja koneellistumisen kanssa. Toisaalta koulutuksen kysyntä kasvaa kaiken aikaa. Vaikka opiskelijoiden lobbausjärjestöt jatkuvasti valittavat opiskelijoiden huonoa asemaa, tosiasia on kuitenkin se, että koulutuksen (yksityinen) reaalin tuottoase on reippaasti yli 10 prosenttia. Eli koulutus on ylivoimaisesti paras sijoituskohde koko kansantaloudessa – kiitos kouluttamattomien tulonsiirron koulutetuille.

Sairauksia voidaan hoitaa aivan eri tavalla kuin sata vuotta sitten ja uusia menetelmiä ja lääkkeitä otetaan jatkuvasti käyttöön. Ja ”uusia”

sairauksia tulee hoidettavaksi, kun ihmiset elävät pitempään. Lisään-
tynyt vapaa-aikakin tuntuu vain lisäävän sairastavuutta: kuka ryyppää
itsensä pyörätuoliin, kuka satuttaa itsensä pellehypyssä kuukausiksi
teho-osastolle ja kuka saa salmonellan Intian kiertoajelulla. Jos valtio
ja kunnat sitoutuvat tuottamaan koulutus- ja terveyspalveluita käy-
tännöllisesti katsoen ilmaiseksi, ei kysynnän kasvulle ole mitään rajaa.
Koulutuksessa kyse ei edes ole ilmaisupalveluista, vaan pitkälle sub-
ventoiduista tulonsiirroista. Jos näitä palveluja vielä tuotetaan samoin
periaattein myös ulkomaalaisille, ei kysynnän kasvun rajoista kannata
edes keskustella.

Toki uusiakin rahanreikiä löytyy. Kasvava joukko ihmisiä ei tee
työkseen mitään, huvikseen usein vain pahaa. Vaikka toimeentulotu-
ki nyt ei hirveän iso ole, se näyttää riittävän kasvavalle joukolle ”kan-
salaispalkan” nauttijoita. Lamat tulevat ja menevät, mutta toimeen-
tulotuen pysyvien asiakkaiden määrä vain kasvaa. Ei valtiolla sen
paremmin kuin kunnillakaan ole varaa siihen, että parhaassa työiässä
olevista kymmenen prosenttia elää toimeentulotuella.

Taloustieteessä viitataan usein ns. Wagnerin lakiin, joka karkeas-
ti ottaen sanoo, että julkinen sektori kasvaa nopeammin kuin muu
talous keskimäärin. Wagnerin laki ei varsinaisesti kerro, miksi julki-
sen sektorin kasvu on nopeampaa, vaan se on enemmänkin yhteen-
veto empiirisistä havainnoista. Toistaiseksi laki on ennustanut julki-
sen sektorin osuuden kehitystä hyvin, mutta voi toki epäillä, jatkuu-
ko näin loputtomiin, koska lopulta päädyttäisiin siihen, että kaikki
olisivat töissä julkisella sektorilla.

Mediaaniäänestäjän diktatuuri

Vetoaminen palvelujen kysynnän kehitykseen julkisen sektorin kasvun
selittäjänä on hieman ongelmallista, koska on selvää, että myös yksi-
tyinen sektori voisi tuottaa koulutus- ja terveydenhoitopalveluja. Vain
jos julkisella sektorilla on jokin suhteellinen etu palvelujen tuotannos-
sa, yleinen kysynnän kasvu heijastuu julkisen sektorin kasvuun.

Loogisemmalta tuntuu siksi vedota tulonjakonäkökohtiin. Ne yhdessä muuttuneen äänestysjärjestelmän kanssa voivat hyvinkin selittää sen, miksi 1800-luvun lopun luvut ovat niin suuresti muuttuneet. Ensimmäisen maailmansodan myötä valtaosaan Euroopan maita tuli ainakin jonkinasteinen demokratia, jossa enemmistö päättää. Tilanteessa, jossa väestön tulojen jakauma on hyvin vino (vahvasti karrikoituna muutama rikas ja paljon köyhiä), enemmistön kannattaa tietenkin äänestää tulojen uudelleenjaon puolesta: kannattaa korkeita veroja ja verotulojen käyttöä tulonsiirtoihin ”köyhille”.

On ymmärrettävää, että demokratian toteutuminen avasi uudenlaiset mahdollisuudet tulojen uusjaolle, ja vähemmän yllättävää onkin, että tulonsiirtojen merkitys julkisen sektorin toiminnassa kasvoi voimakkaasti sekä 1920- että 1930-luvulla. Siinä missä tulonsiirtojen osuus 1879 oli keskimäärin vain prosentti, oltiin 1930-luvulla 4 prosentissa. Mutta hieman paradoksaalista on se, että tulonsiirtojen valtaisa kasvu tapahtui paljon myöhemmin, 1970- ja 1980-luvuilla, jolloin demokraattisessa järjestelmässä ei enää tapahtunut mitään olennaisia muutoksia. Voikin aiheellisesti kysyä, miksi näin oli: huomattiinko tulonjakokysymykset vasta näin myöhään, vai muuttuiko tulojen jakauma, vai muuttuiko ihmisten ajattelutapa jollain tavoin? Mielenkiintoista, että kasvu ilmeni nimenomaan Euroopassa, jossa tuloerot ovat maailmanlaajuisesti ajatellen kaikkein pienimpiä.

Uusimmat tutkimukset viittaavat siihen, että Suomessa henkilökohtainen tulonjako ei ole suuresti muuttunut koko itsenäisyyden aikana. Tulonjaossa on toki ollut muutoksia ylös- ja alaspäin, mutta ei nykytilanne ole mitenkään poikkeuksellinen.

Siksi edellä mainittuihin kysymyksiin on hieman vaikea vastata. Helposti tulee mieleen se selitys, että ”poliittinen ilmasto” muuttui olennaisesti 1960- ja 1970-luvuilla ja että tämän muutoksen vaikutukset näkyvät yhäkin julkisen sektorin roolissa ja rakenteissa. Toki Suomessa on tapahtunut muutoksia myös poliittisissa instituutioissa, niin valtion kuin kuntienkin tasolla. Niilläkin on ollut oma vaikutuksensa julkisten menojen kehitykseen. Nämä vaikutukset ovat saattaneet olla paljon merkittävämpiä kuin pelkissä ”valtasuhteissa” tapah-

tuneet muutokset, vaikka yleensä vain ne huomioidaan julkisessa sanassa.

Pyyteettömiä poliitikkoja on vain mainoksissa

Meillä on edelleen jonkinlainen post-kekkoslainen trauma presidentin valtaoikeuksien suhteen, mikä näkyy eduskunnan ja hallituksen asemaa korostavana voi sanoa liturgiana. Vaikka poliitikkojen kannalta eduskuntakeskeinen hallitusjärjestelmä on varmasti paras, koska se tarjoaa puolueille parhaat vaikutusmahdollisuudet ja samalla rahoituskanavat, se ei suinkaan merkitse sitä, että järjestelmä olisi esimerkiksi julkisten menojen tehokkaan käytön (kurissapidon) kannalta paras mahdollinen. Itse asiassa presidenttivaltainen järjestelmä näyttää tutkimustiedon valossa olevan selvästi parempi kuin hallituskeskeinen tai mahdolliset sekajärjestelmät.

Presidentti, kansanedustajat ja kunnanvaltuutetut valitaan siksi, että he hoitavat kansalaisten puolesta yhteiskunnallisia asioita. Aivan samalla tavalla osakkeenomistajat valitsevat osakeyhtiöille johdon hoitamaan yhtiön liiketoimintaa, ja samalla tavalla kuin yhtiön johdolle poliitikoillekin pitää maksaa siitä, että he hoitavat kansalaisten asioita. Toki tehtävään tarjoutuvat poliitikot aina kertovat tulevansa ”ilmaiseksi”; ”rahan sijaan” heidän pontimenaan on halu uhrautua yhteiskunnan hyväksi.

Vaikka olemmekin siinä suhteessa onnellisessa asemassa, että poliitikot eivät suoranaisesti ota lahjuksia, on tietenkin naiivia uskoa heidän lupauksiinsa täydellisestä pyyteettömyydestä. Kaikki ihmiset tavoittelevat omaa etuaan. Siitä myös seuraa, että asioiden hoito ”maksaa”; poliitikoille pitää maksaa, puolueille ja heidän muille tukijoilleen pitää maksaa ja kansalaisille pitää ”maksaa”, jotta he pitäsivät sen ja sen puolueen poliitikot vallassa. Sen sijaan, että pidetään liturgioita ”demokratian laajentamisesta ja syventämisestä”, pitäisi raadollisesti selvittää, miten kallis mikin poliittinen järjestelmä on. Miten paljon maksaa se, että asioita hoidetaan siten kuin kansalaisten enemmistö haluaa?

”Politiikan hinta” ei suinkaan aina ole suoraan nähtävissä. Jos valtio tai kunnat tekevät pelkästään politiikan takia asiat väärin, on sen tapaisen toiminnan kustannuksia vaikea laskea. Ajatellaan vaikka sitä, että ”elinkeinopolitiikkaa” harjoitetaan sillä silmällä, että saadaan oman puolueen kannatus kasvamaan. Kustannukset voivat olla melkein mitä vain. Mutta miten on, eikö esimerkiksi asutustoimintaan tai teollistamiseen todellakaan liittynyt mitään puoluepoliittisia takajatuksia? Oliko viime kuukausien kädenvääntö ns. kuntauudistuksesta tyystin vailla puolueiden omia etunäkökohtia?

Iltapäivälehdet kertovat toki ansiokkaasti kansanedustajien kännykkälaskuista ja ulkomaisista jalkapalloturnauksista, mutta nuo kaikki edustavat vain jäävuoren huippua. Sen sijaan media ja tiedeyhteisö tarkastelevat poliittista järjestelmää useimmiten vain abstraktina ”demokratiakysymyksenä”. ”Kun kansalla on paljon edustajia, se on demokraattisempi.” Demokratiasta on toki aina kyse, mutta kaikella on hintalappunsa – näkyvä tai näkymätön.

Jos laskeudutaan koko julkisen sektorin tasolta kuntatalouden piiriin, on opettavaista pitää mielessä, että kuntien toimintaa ei voi hahmottaa ilman poliittisten järjestelmien ja instituutioiden tarkastelua. Kuntien talouden kasvu ei ole riippumaton tavasta, jolla kuntien hallinto on järjestetty.

Meillä on vallalla kovin kritiikitön suhtautumien kunnallistalouden instituutioihin siinä mielessä, että kunnallista itsehallintoa pidetään hyvänä asiana samoin kuin kuntalaisten osallistumista eri hallinnon tasoille (lautakunnat, valtuusto ja hallitus). Niinpä meillä ei ole mitään tutkimustietoa eikä edes keskustelupohjaa kysymyksille, jotka kyseenalaistavat nykyiset järjestelmät. Ajatellaan vaikka seuraavia kysymyksiä:

- Miten toimisi kunnan operatiivisen päätöksenteon delegoiminen kokonaisuudessaan kunnanjohtajalle (tai pormestarille tai millä nimellä häntä kutsuttaisiinkin)?
- Mihin tarvitaan lautakuntia, mihin muuhun kuin kytkemään ”poliittisten järjestöjen vilttiketjumiehet puolueiden toimintaan”?

- Eikö riitä, että puolueet ovat edustuksellisissa elimissä (valtuustossa)? Miksi niiden pitää olla edustettuina myös operatiivisessa päätöksenteossa tai jopa suorittavassa työssä?
- Jos poliittisten puolueiden sisällä on suurempia eroja kuin niiden välillä, mitä mieltä perinteisessä puolumandaattijaossa enää on?

Valtio kaikkeen syyllinen

Kuntaihmissen lähes poikkeuksetta esittämä argumentti on se, että kaikessa kuntatalouden kehityksessä ”pallo on ollut valtiolla”. Kunnat ovat vain tehneet sen, mitä valtio on lainsäädännöllä tai taloudellisilla päätöksillä velvoittanut. Toinen tapa sanoa tämä on väittää, että kunnilla itsellään ei ole ollut aktiivista roolia palvelutuotannon rajojen määrittämisessä. Siten myöskään kuntien päätöksentekojärjestelmillä tai ”politiikalla” ei ole mitään merkitystä kuntatalouden kehityksessä.

Tätä tavanomaista viisautta on hieman vaikea niellä. Ensinnäkin kuntatalouden kasvu on niin suurta ja niin kaikkialle ulottuvaa, että on vaikea löytää koko kasvulle selitystä ulkoisista paineista. Toisaalta kuntien välillä näyttää olevan tavattoman suuria eroja esimerkiksi niin sanotuissa yksikkökustannuksissa (menot per asukas tai menot per suorite). Jos kunnat vain toteuttaisivat valtiovallan toiveet ja määräykset, voisi olettaa kustannusten ja kustannusrakenteen olevan hyvin samanlaiset ja erojen selittyvän kuntakoolla, väestö- ja elinkeinorakenteella ja muilla vastaavilla tekijöillä. Voi myös kysyä, että jos poliittisella ja institutionaalisilla tekijöillä on ylipäätään vaikutusta (tosin lähinnä ulkomaisten tutkimusten mukaan), miksi nämä tekijät eivät toimisi Suomessa. Edelleen voi sanoa, että jos kunnissa ei olisi aidosti mitään päätettävää, miten esimerkiksi poliittiset puolueet voisivat saada jäsenensä kiinnostumaan asioista edes sen verran kuin nykyisin.

Vaikka kuntien päättäjät aina syyttävät valtiota uusien tehtävien säilyttämisestä kunnille, on kyse enemmänkin siitä, että päättäjät vas-

tustavat sitä tapaa, jolla valtio esittää uusien tehtävien rahoituksen hoidettavaksi. Tästä protestoinnista on pitkä matka siihen, että kunnat vastustaisivat uusia tehtäviä sellaisenaan. Vai onko joskus tapahtunut, että kunnat ja niiden etujärjestöt olisivat todella voimallisesti sanoneet EI uusille tehtäville? Vai sanoiko joku niin esimerkiksi lasten päivähoidolle?

Kun rahaa on, se käytetään

Voi myös viitata tutkimustuloksiin, jotka liittyvät niin sanottujen menoyllätysten vaikutuksiin. Etenkin Ruotsissa on tehty ansiokasta tutkimusta, jossa on selvitetty, miten kunnat reagoivat vuoden lopulla odottamattomiin tulojen muutoksiin (esimerkiksi siihen, että valtionavut ovat olennaisesti ennakoituja suuremmat tai pienemmät). Jos uskotaan selitykseen, että kunnat ovat aina pakkoraossa, jossa ei ole yhtään liikkumatilaa, pitäisi kuntien reaktioiden olla ensinnäkin samanlaisia (samanlaisiin menoyllätyksiin) ja yllätysten pitäisi näkyä lähinnä lainakannan kasvuna tai pienenemisenä.

Tutkimustulokset viittaavat kuitenkin siihen, että käyttäytyminen poikkeaa olennaisesti tästä mallista. Ensinnäkin vasemmisto- ja oikeistoenemmistöisten kuntien reaktiot ovat aika erilaiset, ja reaktiot hyviin ja huonoihin uutisiin ovat nekin erilaisia. Positiiviset tuloyllätykset heijastuvat yleensä menojen kasvuun, joka koskee erityisesti kulttuuri- ja sivistysmenoja. Negatiiviset tuloyllätykset eivät sen sijaan yleensä johda menojen karsintaan vaan lisääntyvään velanottoon.

Ruotsissa on tutkittu myös kuntien henkilöstön määrän riippuvuutta palkoista, poliitikkojen ja byrokraattien voimasuhteista, kuntien tulonhankintamahdollisuuksista, tuloista sekä vaalien ajankohdasta. Viimeksi mainittu *kuntien poliittisten suhdannevaihteluiden* tutkimus on siinä mielessä mielenkiintoinen, että sen avulla voi päätellä, missä määrin poliittisilla tekijöillä on talouden muista tekijöistä riippumatonta vaikutusta kuntien talouteen. Tutkimustulokset ovat selvästi viitanneet siihen, että menoissa ja henkilömäärissä on kasvua

vaalivuotena – eli menot eivät ole vaalien ajankohdasta riippumattomia. Toinen mielenkiintoinen tulos ruotsalaisissa tutkimuksissa on se, että palkoilla ei näytä olevan mitään vaikutusta ainakaan hallinnollisen henkilökunnan määrään. Korkeampien palkkojen (tai hintojen) pitäisi tietenkin aina supistaa kysyntää.

Meillä Suomessa näitä riippuvuuksia ei vielä ole tutkittu, vaikka siihen periaatteessa olisi hyvät edellytykset. Tarvetta ainakin olisi.

Tässä yhteydessä on ehkä paikallaan luetella muutamia faktoja:

- Kuntien menot suhteessa kokonaistuotannon arvoon ovat hie-man runsaat 20 prosenttia.
- Keskimääräinen veroprosentti on yli 18 prosenttia.
- Kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa on 21 prosenttia kai-kista työllisistä.
- Kuntasektorin koko on kaksinkertaistunut 30 vuodessa.
- Kolmanneksella kunnista vuosikate oli (2005) negatiivinen.
- Velka on kasvanut viime vuosina yli 10 prosenttia vuodessa.

Kuntien palveluksessa olevien osuus kaikista työllisistä oli lama-vuosina jo 25 prosenttia, mutta osuus supistui jonkin verran 1990-luvun lopulla, osin seurauksena yksityisen sektorin elpymisestä mut-ta osin myös puhtaasti tilastoteknisistä syistä. Osa kuntien palvelu-tuotannosta on siirtynyt yrityssektoriin erilaisten alihankinta- ja yritysjärjestelyjen ja yksityistämisen seurauksena. Oli miten oli, on syytä tarkastella keskimääräisten lukujen ohella myös kuntakohtaisia lukuja.

Ne puolestaan kertovat, että esimerkiksi vuonna 2003 oli 30 sel-laista kuntaa (7 prosenttia kunnista), jossa kunnan palkollisten osuus kunnan kaikista työllisistä oli yli 30 prosenttia.

Kunnan menojen kasvusta saanee jonkinlaisen kuvan siitä, että 60 prosentissa kunnista kiinteähintaiset, asukasta kohden lasketut menot ovat yli kaksinkertaistuneet. Vielä todettakoon se, että vuonna 1970 veroprosentti (veroäyri) oli yli 15 penniä alle sadassa kunnassa. Nyt se on kaikissa.

Kuntien tehokkuusvaje

Kuntien puolustukseksi todettakoon se, että huomattava osa kuntien tuottamista palveluista on sellaisia, että niitä ei voi korvata pääomalla ("koneilla"). Siksi tuottavuuden kasvu kunnissa – samoin kuin valtiolla – jää selvästi jälkeen yksityisestä sektorista. Kuntien kannalta ongelma on siinä, että tuottavuuskehitys ei heijastu palkkoihin: palkat noudattavat kansantalouden keskimääräistä kehitystä. Siitä pitää huolen korkea järjestäytymisaste. Kunnissa yli 85 prosenttia kuuluu ammattiliittoihin siinä missä yksityisellä palvelusektorilla luku on 55 prosentin luokkaa. Seurauksena tästä on yksikkötyövoimakustannusten muuta taloutta nopeampi kasvuvauhti, joka taas tuo jatkuvia paineita verojen korotuksiin.

Tämä Baumolin taudin nimellä kulkeva ilmiö ei ole suinkaan vain kuntatalouden vitsaus. Lähes kaikki palvelualat kärsivät tästä tuottavuuden kasvun vajeesta. Siitä syystä yksityiset teatterit ovat jatkuvasti konkurssin partaalla, orkestereiden miesluku pienenee, parturit ja kampaamot nostavat jatkuvasti hintojaan jne.

Voiko tälle kehitykselle tehdä mitään? Ei juurikaan. Hankaluus on vain siinä, että pitkän päälle tuottavuusvajeen aikaansaama kustannusrasitus räjähtää: kaikki voimavarat sitoutuvat heikkotuottoisten alojen tukemiseen. Ainoa ulospääsytie on tietenkin se, että palveluvalikoimaa rajoitetaan. Niinpä kun kunnissa sitoudutaan uusiin hankkeisiin – vaikkapa uuteen teatteriin – pitäisi jo alkuvaiheessa ottaa huomioon tuottavuusvajeen kustannusvaikutukset 10 tai 20 vuoden päähän.

Kuntien puolustukseksi voi sanoa senkin, että ne ovat organisatorisesti aika mahdottomia johdettavia. Onko meillä yhtään yksityistä yritystä, jonka tuotesortimentti olisi lähelläkään kuntien palvelutuotantoa? Jos kunnat voisivat vapaasti päättää palvelutuotannostaan, varmaan ensimmäinen neuvo, jonka ne saisivat keltä tahansa yritysjohtajalta, olisi "myy se ja se pois" ja "keskity vain näihin toimintoihin".

Voi tietysti olla, että nykytilanne on siinä mielessä välivaihe, että kunnat ovat vieläkin palvelutuotannon rakennusvaiheessa. Päätök-

senteko on useimmiten koskenut uusia hankkeita ja toiminnan laajentamista. Mutta nyt kun tuotanto on saavuttanut luonnolliset rajansa (?), organisaatioiden pitäisi toimia eri tavoin ja organisaatioiden pitäisi varmaan olla aika erilaisia.

Toisaalta organisaatioiden pitäisi myös heijastaa sitä, mitä tapahtuu kunnassa. Siksi on vaikea nähdä, että sama malli sopisi kaikkiin kuntiin. Ajatellaan vaikka pääkaupunkiseudun kasvukeskuksia ja toisaalta Pohjois-Suomen taantuvia alueita, joilla esimerkiksi rakennustoiminta on tyystin lakannut jo 10 vuotta sitten ja joissa kouluikäisiä lapsia on vain isovanhempien piironkien päällä valokuvagallerioissa.

Entä sitten se paljon puhuttu byrokratia?

On kaksi tapaa suhtautua byrokraatiaan. Voidaan sanoa, että käytännöllisesti katsoen kaikki kunnan virkamiehet ovat tarpeettomia byrokraatteja. Siten virkamiesten määrän vähentäminen ei mitenkään vaikuttaisi kunnan palvelutuotantoon. Vastakkainen väite on tietenkin se, että puhe byrokratiasta on täysin tuulesta temmattua eikä perustu mihinkään ”lukuihin”. Väitettä perustellaan usein sillä, että kuntien keskushallinnon osuus kokonaismenoista ja henkilökunnasta on vain 5 prosentin luokkaa. Niin kuin aina, oikeastaan mitään tutkimusta asiasta ei ole tehty. Eikä sellaista ole helppo tehdä. ”Tarpeettoman” byrokraatin identifointiin tarvitaan muutakin kuin ulkopuolinen näkemys siitä, kuka tekee todellista työtä, kuka ei.

Jotain voi päätellä siitä, mitä on tapahtunut kuntien virkojen määrälle ja niiden luonteelle. Sitä taas voi yrittää selvittää tarkastelemalla virkanimikkeitä eri hallintokunnissa sekä laitoksissa ja virastoissa.

Kun näin tekee, on ensimmäinen havainto se, että kaikissa kunnissa virkamiesten määrä on kasvanut selvästi enemmän kuin asukasluku, mutta lähes yhtä paljon on kasvanut virkanimikkeiden lukumäärä. Niinpä suurimmissa kaupungeissa nimikkeiden lukumäärä on jo yli 1 000 (esimerkiksi Porissa 648 ja Turussa 1 012). Pienissä kunnissa nimikkeiden määrä voi vielä jäädä alla 100:n, mutta 200–300

on tyypillinen luku. 1970-luvulla nimikkeiden määrä oli olennaisesti pienempi (esimerkiksi Porissa 233 ja Turussa 352).

Luvuista voi päätellä, että nimikkeissä on tapahtunut erikoistumista. Siihen on periaatteessa kaksi selitystä: työtehtävät ovat tulleet entistä erikoistuneemmiksi tai kuntiin on kaiken aikaa tullut uusia työtehtäviä. Voi tietysti olla myös niin, että nimikkeiden muutoksen taustalla on puhtaasti palkka- ja henkilöstöpoliittisia syitä.

Oli syy mikä tahansa, on nimikkeiden kasvu jollain tavoin ongelmallista. Jos ajatellaan, että olemassa oleva henkilökunta lokeroidaan hyvin tarkkaan tehtävien suhteen, koituu tästä tietenkin tehokkuustappioita varsinkin, jos tehtäviin suhtaudutaan byrokraattisella jäykkyydellä. Sairaanhoidaja ei voi tarjota potilaalle kahvia, koska se kuuluu perushoitajalle, siivoustyönjohtaja ei voi siivota, koska se kuuluu siivoojalle jne.

Yhtä ongelmallisia ovat uudet työtehtävät – vai ovatko ne todella uusia?

Jotta ongelmaa voisi ymmärtää, lienee syytä katsoa esimerkiksi Porin kaupungin koulutoimen virkaluetteloa. Kolme vuosikymmentä sitten lista oli hyvin yksinkertainen (mikä tarkoittaa suomeksi lyhyt). Siinä olivat vain opettajat ja muutama rehtori ja toimistosihteerit. Nyt opettajanimikkeiden (erilaiset lehtorit, tuntiohjaajat jne.) lisäksi kouluviraston piiriin ovat tulleet mm. seuraavat nimikkeet: hallinnon sihteerit, hallintosihteerit, hankekoordinaattorit, hankesuunnittelijat, kasvatustoiminnan ohjaajat, koulupsykologit, koulusihteerit, koulutussuunnittelijat, kuraattorit, koulunkäyntiavustajat, ohjaajat, oppimateriaalikeskuksen johtajat, projektivetäjät, projektityöntekijät, tietoverkkomekaanikot jne.

Nykyään ala-asteellakin pitää olla rehtori. Koulunkäyntiavustajia on paljon (esimerkiksi Porissa 74), samoin kuraattoreita, psykologeja ja ohjaajia. Luokkakoko on pienentynyt, mutta sen lisäksi muuta henkilökuntaa on tullut toinen mokoma.

Itse olen ollut oppikoulussa, jossa luokkakoko oli 40 ja oppilasmäärä lähes 800. Henkilökuntaan kuului rehtorin (joka kuitenkin myös opetti) ja opettajien lisäksi vain vahtimestari ja talonmies. Toimisto-

henkilökuntaa ei ollut. Kaikki kuitenkin toimi hyvin. Niinpä esimerkiksi poikia valmistui ylioppilaiksi saman verran kuin tyttöjä, tai itse asiassa vähän enemmänkin, kun taas nyt pojista valmistuu ylioppilaiksi vain puolet siitä mitä tytöistä. Siksi ei oikein jaksa mieltää, mihin tarvitaan nykyistä avustajakaartia ja miksi nykyiset (puolta pienemmät) luokkakoot ovat liian isoja ja miksi kaiken aikaa valitetaan järjestysongelmista ja koulukiusaamisesta. Jotain on mennyt pieleen yhteiskunnan resurssien käytössä. Syitä ei varmaan tarvitse hakea kaukaa.

OAJ onnistunut kaikessa

Ammattiliiton (OAJ) kannalta kaikki on mennyt nappiin. Henkilökunta- ja samalla jäsenmäärä on moninkertaistunut, ja pienemmät luokkakoot ja suurempi avustava henkilökunta tietenkin merkitsevät vähempää työmäärää. Ammattiliitot eivät tietenkään kerro ajavansa omaa etuaan, vaan ne kertovat ponnistelevansa paremman opetuksen, yksilöllisen ohjauksen jne. puolesta. Suomalaisessa korporatistisessa järjestelmässä kaikkea tätä on pidetty ”normaalina”, ja kukaan ei edes tohdi ehdottaa, että koulut keskittyisivät vain opetukseen (eikä suunnittelemaan tai ”uudistamaan” opetusta) ja jonkinlainen tehokkuusohjelma toteutettaisiin myös kouluissa.

Ammattiliittojen voimakkaasti ajama senioriteettiperiaate on luonut kuntasektorille kahdet työmarkkinat: uusille ja vanhoille työntekijöille kullekin omansa. Vanhoja työntekijöitä ei hetkauta mikään, uudet työntekijät sen sijaan ottavat kontolleen kaikki joustot. Tämä kahtiajako on tuskin täysin merkityksetön, kun haetaan syitä kunta-sektorilla ilmenevään työvoimapulaan.

Jos vikaa on ammattiliitoissa, niin eivät kuntalaisetkaan ole puh-taita pulmusia. Kodit delegoivat mielellään kaikki kasvatustehtävät kouluille. Perheen patalaiskaa Mattia pitää ohjata yksilöllisesti kou-lussa. Häntä ei tietenkään saa ojentaa ja läksyjä hänelle ei saa antaa, koska hän rasittuu jo ajatuksesta, että kirjat pitäisi kantaa kotiin. Jos koulutaksi kuljettaa Matin yhden pysäkinvälin liian pitkälle, vanhem-mat valmistelevat syytettä heitteillejätöstä.

Ihmisissä on koko lailla skitsofreniaa siinä, että yhtäältä he vaativat alhaisempaa verotusta mutta toisaalta he yrittävät työntää itselleen kuuluvia perustehtäviä kouluille. Merkillistä tässä kaikessa on se, että kansalaisten yleinen sivistystaso on huimasti noussut 30 viime vuoden aikana. Siten vanhempien kyky avustaa lapsiaan esimerkiksi kotitehtävien hoidossa on parantunut olennaisesti. Vapaa-aikaakin on tullut kosolti lisää. Mutta mikä on lopputulos? Kodeista on koululle kohta enemmän harmia kuin hyötyä.

Paljon mainostetulla hyvinvointiyhteiskunnalla on monia varjo-
puolia. Kun valtio (poliitikot) lupaa huolehtia ihmisistä (äänestäjistä) kehdosta hautaan, tulee samantekeväksi, onko lapsia tai miten lapset kasvatetaan. Ennen hyvinvointiyhteiskuntaa lapset olivat oikeastaan ainoa vanhuuden turva, joka vanhemmilla oli. Silloin ei vanhempia tarvinnut maanitella tai subventoida lasten tekemiseen tai kasvattamiseen. Nyt lapset ovat samassa asemassa kuin perheen lemmikit. Kun ne kasvavat liian isoiksi ja tuhmiksi, halutaan niistä päästä eroon. Kuka ne sitten hoitaa? Hyvinvointivaltio, tietenkin! Kiltit sosiaalitädit ovat ainakin valmiit toivottamaan heidät yhteiskunnan hoitoon. Ilman kilttien sosiaalitätien huolenpitoa lasten kasvatuksesta ei tule mitään!

Huolettavaa toki riittää, kun yhteiskunnan tuki kannustaa lasten tekemiseen ennen kaikkea ongelmaperheissä. Lapsille asti tuki ei mene, mutta kun jotain tehdään tasa-arvon nimissä, kustannuksilla ei ole niin väliä. Ongelmistakin on epäkorrektia puhua, etenkin jos ne ovat yhteiskunnan itse aiheuttamia.

Ylipäätään on hieman vaikea ymmärtää sitä, että lapsi- ja kasvatusergelmaan haetaan ratkaisua hyvinvointiyhteiskunnan kasvattamisesta, vaikka kyseessä on pikemminkin ongelman aiheuttaja kuin sen parantaja.

Mekin tarvitaan lisävirka?

Mutta se mitä on tapahtunut kouluissa, ei ole mitenkään epätavallista. Kaikissa virastoissa ja laitoksissa on tapahtunut kasvua – sellaisisakin kunnissa, joissa väkiluku on pienentynyt. Voimme poimia seu-

raavan esimerkin Porista. On heti riennettävä kertomaan, että Porissa ei ole mitään poikkeuksellista; samanlaisia listoja voi tulostaa mistä tahansa kunnasta. On myös sanottava, ettei museoissa ole mitään pahaa. Ilman muuta niitä tarvitaan, eivätkä niiden henkilöstömäärien kasvuluvut ole suinkaan suurimpia. Esimerkiksi ympäristöpalveluista löytyy paljon isompia numeroita. Siellä vain ei ole samanlaisia vertailukelpoisia yksiköitä.

Laitos tai virasto	1972	2004
rahatoimisto	11	33
kirjasto	34	68
Satakunnan museo	5	28
– amanuenssi	1	2
– arkisto- ja kortistotyöntekijä	1	
– intendentti		2
– konservaattori	1	1
– kuva-arkistonhoitaja		1
– laitoshuoltaja		1
– museoapulainen		2
– museoassistentti		1
– museolehtori		1
– museonjohtaja	1	1
– projektijohtaja		1
– siivooja		3
– tekstiilikonservaattori		1
– toimistonhoitaja		1
– toimistovirkailija		3
– tutkimusapulainen	1	1
– valokuvaaja		1
– valvoja		5
taidemuseo	0	27
kaupunginorkesteri	4	29
vesilaitos	23	94
satama	36	76
palo- ja pelastustoimi	72	313
pysäköinninvalvonta	3	8
väkiluku	78 350	76 152

Kun käy läpi eri kuntien virkaluetteloita, huomaa helposti, että missään kunnallisessa virastossa tai laitoksessa henkilöstö ei ole supistunut. Edelleen voi päätellä, että henkilöstö on lisääntynyt riippumatta siitä, kasvaako vai pieneneekö kunnan väkiluku. Jos on hieman kyyninen, voi vielä päätellä, että nimenomaan ATK on kasvattanut henkilöstöä, ei vähentänyt sitä.

Matkailu avartaa

Kaupunginjohtajan tehtävänä on – – vastata kaupungin edunvalvonnasta ja kansainvälisistä suhteista – –. (Mikkelin kaupunginjohtajan tehtävät.)

Kun puhutaan henkilöstökuluista, lienee paikallaan kiinnittää huomiota yhteen yksityiskohtaan, nimittäin matkakuluihin. Matkakulut eivät tosin ole dominoiva erä kuntien menoissa. Niiden osuus kokonaismenoista on van 0,2–0,3 prosenttia. Mutta vähemmän yllättävää on se, että osuus on moninkertaistunut, jopa kymmenkertaistunut, viime vuosikymmenten aikana. Samalla kun kuntiin on ilmestynyt EU-hankekoordinaattoreita ja muita vastaavia ulkosuhteiden hoitajia, kasvavat tietenkin menot ”ulkosuhteiden” hoidosta. Kun lähdetään tutustumaan Lontoon vesilaitokseen, mukaan pääsevät sekä poliitikot että virkamiehet. Ajatus siitä, että kunnan pitää jotenkin ”näkyä” tai ”sen pitää vaikuttaa” tai ”olla mukana päättämässä”, tuntuu sopivan huonosti yhteen kunnan perustehtävän, kunnallisten palveluiden tuotannon kanssa. Raadollisesti kyse lienee usein vain siitä, että kunta maksaa osan kunnan palkollisten ja poliitikkojen kulutusmenoista.

Rahaa riittää muillekin

Hieman samanlainen ongelma koskee kuntien järjestöille jakamia avustuksia. Kaikki kunnat jakavat avustuksia erilaisille järjestöille.

Mukana ovat (tietenkin) poliittiset järjestöt, urheiluseurat ja erilaiset sivistys- ja vapaa-ajan harrastuseurat. Mistään pienestä asiasta ei kuitenkaan ole kyse. Esimerkiksi Turussa avustusta saavia järjestöjä oli vuonna 2004 peräti 615 ja niiden saamien avustusten osuus oli neljännesprosentti kokonaismenoista. Sen lisäksi tulevat vielä erilaiset projektiavustukset, jotka eivät ehkä rahallisesti ole aivan samaa suoruusluokkaa, mutta niiden lukumäärä on melkoinen (esimerkiksi Turussa useita satoja).

Siinä, että kunta käyttää sanokaamme 1/3 prosenttia kokonaismenoista erilaisiin avustuksiin, on jo ongelmaa kyllikseen, koska on hieman vaikea mieltää sitä, että kunnan pitäisi olla jokin tulojen tassaaja tai hyväntekeväisyysjärjestö. Valtion tehtävänä voi ehkä pitää tulonsiirtopoliittikkaa ja erilaisten avustusten jakoa, mutta kunnan tehtäviksi ne sopivat aika huonosti.

Toinen asia on se, että avustusmenettelyyn kuuluu tuhattomasti resursseja: Satojen avustusten käsittely työllistää niin virkamiehiä kuin lautakuntiakin. Monet avustettavat hakevat ja saavat avustusta usealta hallintokunnalta. Jos koko avustusmyllystä päästäisiin eroon, säästettäisiin varmaan kunnan resursseja saman verran kuin avustuksiin menee.

Finnish-Irish Society saa Turun kaupungilta 840 euroa, Siviilipalvelusmiesliitto 500 euroa, Suomi-Kuuba-Seuran Turun osasto 170 euroa, Suuntana Suvaitsevaisuus 500 euroa, Taivaanrannan Maailarit 900 euroa, Turun Nuoret Kotkat 22 500 euroa ja Turun Poliisin Eläkeläiset 397 euroa. Miksi nämä ja 608 muuta organisaatiota tarvitsevat veronmaksajien tukea? Jos aitoa kiinnostusta kansalaistointintaan ei ole, niin miksi sitä pitäisi pönkittää esimerkiksi Turussa yli 3 miljoonalla eurolla? Kunnallisen puoluetuen maksaminen erilaisten nuoriso-, räittäys- ja sivistys- ja eläkeläisjärjestöjen kautta on paitsi kallista myös älyllisesti epärehellistä. Samalla se tekee mahdolltomaksi noudattaa ”rehellisiä” pelisääntöjä muiden avustusten suhteen.

Erikoista on tietysti vielä se, että jopa jotkut kansalaisjärjestöiksi naamioituneet pahantekijälaumat nauttivat valtion ja kuntien avus-

tusta. Sekin kertoo osaltaan, että avustuksien maksamisen syy on täysin hämärtynyt, jos se koskaan on ollutkaan selvillä.

Kansalaisjärjestöt julkisen vallan palveluksessa

Mihin järjestöjä sitten ”tarvitaan”? Ovatko ne seurausta aidosta tarpeesta muuttaa asioita yhteiskunnassa vai vain halusta päästä osalliseksi yhteiskunnan verotuloista? Jälkimmäinen vaihtoehto tulee mieleen, koska nykyiset kansalaisjärjestöt muistuttavat aika vähän perinteisiä kansanliikkeitä, kuten työväenliikettä ja raittiusliikettä sata vuotta sitten.

Luonnonsuojeluun, rauhantyöhön ja kehitysapuun on ilmestynyt viime vuosien aikana suuri joukko järjestöjä, jotka paistattelevat päivää hyvän asian nimissä ja näyttävät edustavan kansan syviä rivejä, vaikka niiden todellinen kannatuspohja on usein hyvin marginaalinen ja niiden toimeentulo on lähes kokonaan valtion, kuntien ja muiden julkisyhteisöjen varassa.

Ajatellaan vaikka Kehitysyhteistyön palvelukeskusta (KEPA), jonka palveluksessa on 96 työntekijää ja jonka menoista valtio maksaa yli 95 prosenttia. Onko se todellakin järjestö (virallisesti se on, koska se on rekisteröity yhdistykseksi) vai ulkoministeriön toimisto? Samaa voi kysyä niin sanotuista rauhan puolustajista tai YK-liitoista. Ulkopuolisen on vaikea pitää lukua siitä, mitä kaikkia järjestöjä tälläkin sektorilla toimii. On Ihmisoikeusliitto, Sadankomitealiitto, Sadankomiteajulkaisujen tuki, Rauhankasvatusinstituutti, Rauhankirjallisuuden edistämisseura, Suomen Rauhankasvatusinstituti, Rauhankirjallisuuden edistämiskeskus, Suomen Rauhankasvatusinstituti, Rauhankirjallisuuden edistämiskeskus, Suomen Rauhankasvatusinstituti – YK-yhdistys, Kehitysyhteistyön palvelukeskus, Attac ja Suomen YK-liitto puhumattakaan Amnestyn ja Greenpeacen kaltaisista kansainvälisistä organisaatioista.

Luonnonsuojelu on sekin valtionapujen suhteen vahvassa myötätulessa, mikä näkyy ainakin järjestöjen henkilökunnassa: Luonto-Liitto 17, WWF 20, Natur och Miljö 8, Suomen luonnonsuojeluliit-

to 42, BirdLife 8, Pidä saaristo siistinä 30 (+40). Alan liitot eivät suinkaan tähän lopu. Meillä on Maan ystävät, Ympäristö ja kehitys, Pidä Lappi siistinä, Suomen Ympäristökasvatuksen Seura, Viherympäristöliitto jne.

Järjestöt ovat huomattavan haluttomia antamaan tietoja taloudestaan, mikä saa tietenkin epäilemään, että jotain on vialla. Onko yhtään ”kansalaisjärjestöä”, joka julkaisisi tilinpäätöksensä esimerkiksi Internet-sivullaan? Ei ole. Vain harva suostuu antamaan edes jotain tietoa taloudestaan tai jäsenmääristään. Asioiden laita selviääkin, kun aikansa tutkii näitä ilmoituksia jäsenmääristä ja tulonhankinnasta. Ainakin suuremmissa järjestöissä jäsenmaksujen osuus on korkeintaan 5–10 prosenttia pääosan varoista tullessa julkiselta sektorilta ja muilla varainhankinnan keinoilla.

Viimeksi mainittu termi tarkoittaa käytännössä ”kerjäämistä”, niin kuin olemme oppineet huomaamaan kaupungilla kulkiessamme. On jotenkin erikoista, että ns. kansalaisjärjestöt alkavat toimia samalla tavalla kuin kaikki muutkin keräysorganisaatiot, jopa ammattimaiset keräyshuujarit. Yleisen uskottavuuden kannalta tällainen samaistuminen ei varmaan ole eduksi.

Kansalaisjärjestöjen nimellä kulkevat organisaatiot elävät omaa elämänsä, ja niiden pitää tietenkin byrokratioina löytää itselleen jokin rooli. Todellisen järjestötoiminnan sijaan järjestöt – tai itse asiassa niiden toimistot – tehtailevat erilaisia julkilausumia, joita tiedostusvälineet ällistyttävän nöyrästi saattavat julkisuuteen. Usein järjestöt osoittavat vaatimuksensa nimenomaan valtiolle ja kunnille, joiden kai pitäisi edustaa kaikkia kansalaisia eikä vain järjestöjä, joita ne rahoittavat. Kuka itse asiassa päättää, mitä järjestöt haluavat? Eivät ainakaan jäsenet.

Jos ajatellaan kunnan toimintaa, on toki joitain kansalaisjärjestöjä, joiden tukemiseen kunnalla voi olla intressiä ilman että kunnan ja kansalaisten tehtävät ja vastuut menisivät kovin sekaisin. Esimerkiksi vapaapalokunnat ovat järjestöjä, joista on suoranaista hyötyä (säästöä) kunnille. Hieman erikoista on kuitenkin se, että niiden saama kunnallinen tuki on useimmiten vain symbolista, varsinkin jos sitä

vertaa esimerkiksi poliittisen toiminnan saamaan tukeen. Esimerkiksi Turussa Kansallisen Sivistysliiton Turun osasto saa 20 kertaa enemmän kuin vapaapalokunta. (Mutta ei syytä huoleen, tasa-arvo toimii: kaikkien ”puolueiden” sivistysjärjestöt saavat ”saman verran”).

Jos puoluetoiminta tai muu niin sanottu kansalaisjärjestötoiminta ei kiinnosta, ei sille mahda mitään. Luovutaan siitä suosiolla. Ei veronmaksajien velvollisuus ole pitää toimintoja ”hengityskoneessa” ikuisesti.

Kuka päättää kunnissa?

Isoissa kaupungeissa valtuutetuista on neljännes kaupungin palveluksessa. Tämä ei sinänsä ole kovin yllättävä tulos, kun ottaa huomioon, että kuntien työntekijöiden osuus kaikista työllisistä on vajaa neljännes. Toki kuntien työntekijöiden osuus valtuustopaikoista silti on suurempi, kun ottaa huomioon, että työntekijöiden suhde koko väestöön on keskimäärin vain 8 prosenttia ja suurimmillaankin vain 15 prosenttia.

Mutta yllä mainittu luku ei vielä kerro kaikkea. Olennaista ei ole pelkästään se, moniko valtuutettu on kunnan palveluksessa vaan myös se, moniko valtuutetun perhepiirissä (puoliso, lapset) on kunnan palkkalistoilla.

Kattavaa selvitystä ”kunnan sisäpiiriläisistä” ei ole tehty, joten joudumme tukeutumaan kovin pirstaleiseen tietoon kuntien työntekijöistä. Lautakuntapaikoista tiedämme koko joukon (koskee tosin taaskin niitä, jotka itse ovat kunnan töissä). Näyttää siltä, että työntekijöiden osuus lautakuntien jäsenistä on ainakin samaa suuruusluokkaa kuin valtuutetuistakin. Joskus jopa puolet jäsenistä on kunnan työntekijöitä.

Valtuutettujen puolisoista on kunnan töissä varovaisten arvioiden mukaan 5–15 prosenttia, mikä tietää sitä, että ”kuntapuolueella” on valtuustossa hyvinkin yhden kolmanneksen edustus.

Kaikista kunnista varmaan löytyy dynastioita, jotka jatkavat sukupolvesta toiseen kuntien hallinnossa ja usein myös kunnan työntekijöinä. Poliitikassa ei sinänsä ole epätavallista, että tehtävissä toimitaan usean sukupolven ajan, mutta kunnat ovat niin pieniä, että dynastioista voi tulla täysin pysyviä. Tarvitaan vain riittävän iso ”suku” ja ”pysyvää” kiinnostusta kunnan asioita kohtaan. Voi olla, että vuosien mittaan kunta alkaa tuntua ”omalta” ja muiden kuntalaisten mielipiteet entistä tarpeettomammilta. Jos kohta dynastiat eivät välttämättä kykene muuttamaan asioita, ne voivat jäädyttää kaikki muutokset. Dynastiaongelma on varmaan nimenomaan pienten kuntien ongelma, mutta tunnemme tapauksia myös suurista kunnista.

Oletko pomosi pomo?

Valtuutettuna tai lautakunnankin jäsenenä olevan kunnan työntekijän asema on kieltämättä ongelmallinen. Ajatellaan vaikka mahdollisuutta, että valtuuston tai hallituksen puheenjohtaja on kunnan töissä, vaikka vain rivimiehenä. Ilman muuta hänellä on ristiriitainen tilanne päätettäessä kunnan menoista ja tuloista, päätetäänhän viime kädessä hänen ja hänen työtovereittensa palkkasummasta. Samalla menevät esimies-alaisuus suhteet aika pahasti solmuun: miten laitoksen tai viraston johtaja voi käskyttää alaistaan, joka on samalla hänen esimiehensä?

Kunnan palveluksessa olevat eivät tietenkään koe tilannetta mitenkään kiusalliseksi tai ongelmalliseksi. Työntekijät ovat, niin kuin jo edellä todettiin, poikkeuksellisen aktiivisia ammatillisen järjestäytymisen suhteen, ja moni on myös poliittisesti aktiivinen. Poliittinen aktivismi on tosin laantunut paljon 1970-luvun hurjista vuosista, jolloin kunnista oli lähes mahdotonta löytää virkaa tai tointa, johon olisi päässyt ilman jäsenkirjaa. Yhäkin tilanne lienee se, että ilman kunnallista byrokratiaa ja ay-koneistoa puolueiden paikallisorganisaatiot lamaantuisivat.

Mitä asialle sitten voi tehdä? On vähän vaikea uskoa, että erilaiset työtehtäviin liittyvät rajoitukset ehdokasasettelussa olisivat kovin te-

hokkaita, vaikka niillä toki jonkinlainen hygieeninen merkitys onkin. Hieman erikoista toisaalta on se, että kirkon työntekijät eivät ole vaalikelpoisia kirkkovaltuustoihin. Miten heidän roolinsa poikkeaa kunnan työntekijöiden roolista?

Se mikä voisi auttaa enemmän, on parempi tieto ”sisäpiiriongelmaista”. Esimerkiksi vaaleissa kaikkien ehdokkaiden pitäisi tehdä selkoa, millä tavalla he, tai heidän perheenjäsenensä, ovat sidoksissa kuntaan. Ovatko he siellä töissä tai päässeet sinne (edellisen vaalikauden aikana) töihin, onko kunta heidän palveluidensa ostaja, minä kunnan tukeman järjestöjen jäsen ehdokas on ja mitä muita järjestökytköksiä hänellä on?

Kun valtuustoehdokkailla ei yleensä ole minkäänlaista ohjelmaa, vaan he pyytävät valtakirjaa ”toimiakseen hyvin ja vastuullisesti” kuntalaisten puolesta, olisi kohtuullista, että he edes kertoisivat perusasiat itsestään.

Suurempi merkitys olisi kuitenkin sillä, että kunnallista näennäisdemokratiaa purettaisiin. Lautakunnista voisi surutta päästä eroon ja valtuustojakin voisi pienentää. Valtuustojen ja vastaavien edustuksellisten organisaatioiden koko ei ole vain käytännön ongelma tai jokin ideaali demokratiakysymys vaan myös organisaatioiden toiminnan tehokkuuteen liittyvä kysymys. Jos valtuustojen koko kasvaa, kasvaa samalla valtuutettujen halukkuus esittää uusia menojen lisäyksiä. Lisäyksistä saatava hyöty on esittäjän kannalta riippumaton muiden valtuutettujen määrästä, mutta menojen lisäyksestä koituva lisärasitus pienenee sitä mukaa kuin muita vastuunkantajia tulee mukaan.

Kunnan asioita hoitavat poliitikot eivät tietenkään vaadi valtuustojen koon pienentämistä. Jos he saisivat ilman lainsäädännöllisiä rajoituksia päättää asiasta, valtuustojen koko vain kasvaisi. Kuitenkin voi hyvin arvata, että mitä suurempia valtuustot olisivat, sitä harvemmissä käsissä valta olisi.

Esimerkki kunnan lautakuntien ammattijakaumasta

Henkilöstölautakunta, 9 jäsentä

Automaatioinsinööri, perhepäivähoitaja, kirvesmies, yrittäjä, rikosylikonstaapeli, mielenterveysohjaaja, pankkitoimihenkilö, tukkumyyjä, pääluottamusmies

Keskusvaalilautakunta, 5 jäsentä

Ruokapalvelupäällikkö, insinööri, myyntimies, erityisopettaja, yhdyskuntateknikko

Koulutuslautakunta, 11 jäsentä

Yrittäjä, asemapäällikkö, toimistos sihteeri, luokanopettaja, ylläkäarin sihteeri, ATK-opettaja, painaja, vesihuoltopäällikkö, opettaja, hallinto- ja kehitysjohtaja, kiinteistönvälittäjä

Sosiaali- ja terveyslautakunta, 11 jäsentä

Yrittäjä, lastenlääkäri, lääkäri, kättilö, liikkeenhoidon konsultti, myyntikonsulentti, merkantti, liikuntahallin hoitaja, lähihoitaja, ay-toimitsija

Tekninen lautakunta, 11 jäsentä

Suunnittelija, insinööri, notaari, kotiteollisuusopettaja, prosessityöntekijä, esimies, liikuntahallin vastaava hoitaja, perhepäivähoitaja, markkinointipäällikkö, kuntoutusohjaaja, kirvesmies

Tarkastuslautakunta, 5 jäsentä, 2 miestä ja 3 naista

Filosofian maisteri, pääluottamusmies, konttorinjohtaja, eläkeläinen, fysioterapeutti

Vapaa-aikalautakunta, 11 jäsentä

Työpäällikkö, opettaja, opiskelija, puuseppä, merkonomi, yrittäjä/toimitusjohtaja, toimistonhoitaja, sähköasentaja, toiminnanohjaaja, nuorisosihteeri, suunnittelija

Ympäristölautakunta, 9 jäsentä

Erikoissairaanhoidtaja (eläkkeellä), ohjaamomies (eläkkeellä), betoniraudoittaja, insinööri, meriupseeri, lehtori, päivähoitaja, rakennusinsinööri, LVI-alan lehtori

Jäsenkirjan maaginen voima

Lautakunnat edustavat järjestelmää, jonka hyödyllisyyttä rohkenen epäillä. Kun katsoo lautakuntien jäsenluetteloita, ei voi parhaalla mahdollakaan sanoa, että niihin olisi koottu kunkin alan paras asiantuntemus kunnasta. Eiköhän useimmiten kyse ole siitä, että puolueiden aktiiveille pitää järjestää jonkinlainen näennäispalkkio aktiivisuudesta. Kunnan operatiivisten tehtävien hoidon kannalta ei varmaan ole paljon apua esimerkiksi siitä, että lasten perhepäivähoitaja osallistuu rakennuslupia tai kaavoitusta koskevaan päätöksentekoon. Valtuuteilla on vielä jonkinlainen edustavuus, koska he ovat tulleet valituiksi vaaleilla, mutta lautakuntien jäsenet ovat pelkästään puolueiden nimittämiä. Kun ajattelee sitä, miten marginaalisia organisaatioita puolueet nykyään ovat, on lautakuntien jäsenten edustavuus kyseenalainen puhumattakaan siitä, että jäsenet olisivat tiedoiltaan ja taidoiltaan jotenkin parempia kuin esimerkiksi umpimähkään valitut kansalaiset.

Jos ajatellaan kuntien menotaloutta, niin koulutuksen ja terveydenhoidon suuren luokan kysymyksissä lautakunnilla ei ole asiallista vaikutusvaltaa. Eikä se varmaan järkevää olekaan. Jotta asioihin voisi ottaa järkevästi kantaa, olisi omattava jokin ammattitaito ja asioihin olisi perehdyttävä kunnolla. Miten tämä on mahdollista suurissa kunnissa? Silloin pitää jo keskittyä kunnallispolitiikkaan, mikä johtaa osaltaan edellä mainittuihin kunnallisiin sukudynastioihin. Eri asia sitten on, edustavatko nämä ”päätoimiset” lautakuntien jäsenet tai dynastiat mitenkään kuntalaisten enemmistön mielipiteitä.

Aikanaan lautakunnilla saattoi vielä olla jokin mielekäs rooli kunnan henkilöstöressurssien säästäjinä. Ne tekivät työtä, joka on nykyään virkamiehillä. Tosin silloin lautakuntien edustavuus ja osaaminen olivat aivan erilaista kuin nyt.

Nyt lautakunnat pikemmin lisäävät kuin vähentävät virkamiesten töitä. Mutta aika harvoin kuulee virkamiesten valittavan lautakuntien olemassaoloa. Syykin on selvä: lautakuntien kontolle voi laittaa vastuun melkein mistä vain. Tietenkään lautakuntien jäsenet eivät kan-

na mitään vastuuta. He voivat koska tahansa laittaa oven kiinni takanaan, ja vastuu loppuu siihen.

Olenaisempaa kuin nämä (näennäis)demokratiakysymykset olisi kuitenkin kehitys kohti selkeämpää johtamisjärjestelmää, joko niin että kunnan (ammatti)johtajan asemaa vahvistetaan tai hallituksen puheenjohtajasta tehdään selvä ykkösmies kuntaan. Jos johtaja vielä valittaisiin suoraan vaaleilla, ei välttämättä olisi suurta väliä sillä, mikä on johtajan ammattitausta.

Onhan nytkin vaalit, joissa valtuutetut ja sitä kautta kunnanhallitus valitaan, mutta kukaan ei tiedä, mitä oikein valitaan. Valitaan opettaja A, joka ”haluaa turvata kunnan palvelut”, ja kunnan perhepäivähoidtaja K, joka ”haluaa säilyttää hyvinvointiyhteiskunnan”. Minkä ohjelman puolesta äänestetään tai mitä vastaan? Mitä kunnanhallitus tekee vaalikauden aikana? Se voi tehdä aivan mitä vain. Eikö olisi monin verroin selkeämpää, että meillä olisi kunnan johtajaksi ehdokas A, jolla ”tällainen” ohjelma, ja (vasta)ehdokas B, jolla ”vähän toisenlainen” ohjelma? Silloin kuntalaiset voisivat aidosti päättää jostain.

Ainakin liike-elämässä on selvää, että vallan ja vastuun pitää selkeästi kohdata ja tietty päätöksenteon keskittäminen on tarpeen. On vaikea kuvitella, että jossain Nokian tapaisessa yrityksessä toimitusjohtajan asema määriteltäisiin siten, että hän on hallituksen ”alainen”, niin kuin virkasäännöissä yleensä tehdään (*Kaupungin hallinnon johtamista varten on kaupunginhallituksen alaisena kaupunginjohtaja*). Suomessa hellitään edelleenkin ajatusta, että jokin ”punakaarti” voisi toimia samalla sekä tehokkaana johtamisjärjestelmänä että tasa-arvon ja demokratian toteuttajana. Tosin tämänkään idean toteutus ei ole ollut kovin johdonmukaista: valtionhallinnossa päätösvaltaisia neuvostoja ja lautakuntia ei yleensä ole (tosin yliopistoissa niitä on sitäkin enemmän), kun taas kunnissa valta on jaettu mahdollisimman monelle toimijalle.

Jos kuntalaiset voisivat nykyistä paremmin vaikuttaa siihen, kuka heitä johtaa, vähenisi erilaisten oman asian liikkeiden merkitys ja tietenkin myös puolueiden vaikutusvalta. Siitähän tässäkin loppujen lopuksi on kysymys: puolueet ovat valmiita mihin tahansa ”kunta-

uudistuksiin”, kunhan vain niiden asema päätöksenteossa yleensä ja nimityksissä vielä erikseen ei vaarannu. Toki puolueita tarvitaan mielipiteiden ja ehdokasasettelun kanavoimiseksi sekä päätöksenteon organisoimiseksi, mutta sen pitäisi riittää. Se, että kuntien virkamiesjohdon pitää vielä vastata poliittisten puolueiden mandaatteja, on sekä tarpeetonta että tyhmää. Ajan mittaan siitä tulee vielä entistä absurdimpaa, kun puolueiden ideologiset erot pienenevät ja henkilökysymykset tulevat entistä olennaisemmiksi.

Tällainen kehityskulku ei toisaalta ole aivan ongelmaton. Suomesta alkaa entistä selvemmin puuttua aktiivinen kiinnostus yhteiskunnallisiin asioihin. Puolueiden jäsenmäärät ovat sitten 1970-luvun romahtaneet, mutta paljon paremmin ei mene niin sanotuilla vapailla kansalaisliikkeillä. Vaikka päivittäin saammekin lukea tiedotusvälineistä erilaisten kansalaisjärjestöjen kannanottoja, ne ovat aika kaukana sellaisista ideaaleista kansanliikkeistä, joissa jäsenistön aktiivisuus ja halukkuus panna itsensä likoon näkyisi toiminnassa. Siksi toiseksi eivät kunnan asiat niitä kiinnosta; pitää olla suuremmat ympyrät.

Toki nimenomaan puolueet ovat tehneet kaikkensa oman suosionsa vähentämiseksi. Omaa kannatustaan (valtaansa) maksimoidakseen ne pyrkivät entistä lähemmäs äänestäjien gallup-mediaania ja samalla tarjoavat entistä vähemmän selkeitä vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia organisoida eri mielipideryhmien toimintaa. Kuten oheinen lehdistöreferaattikin kertoo, pallo on pahasti hukassa. Ollaan vaiheessa, jossa ”haetaan omaa strategiaa”, ”muutetaan nimeä”, ”etsitään uusia vaihtoehtoja ja vaikuttamismahdollisuuksia” ja ”lisätään yhteistyötä ja vuorovaikutusta”, niin kuin nykyinen sanahelinä kuuluu. Kukaan ei vain kerro, miksi.

Hyviä uutisia järjestöelämästä

Kokeilu rohkaisi jatkamaan think tank -toimintaa

22.6.2006

Kokeilu think tank -toiminnan soveltamisesta Suomessa onnistui hyvin. Se antoi viitteitä siitä, että think tankien avulla voidaan piristää keskustelua ja ohjelmatyötä puolueissa, ilmenee toimittaja Elina Kervisen tekemästä selvityksestä. Kokeilun avulla saatiin myös tietoa toiminnan kehittämistä ja jatkamista varten.

Think tank -kokeilu toteutettiin vuonna 2005 oikeusministeriön koordinoiman kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman rahoituksella. Kokeiluun osallistuivat Kansallinen Sivistysliitto ja Paasikivi-opisto, Kansan Sivistystyön Liitto, Maa-seudun Sivistysliitto ja Alkio-opisto, Työväen Sivistysliitto ja Työväen Akatemia sekä Vihreä Sivistysliitto.

Puolueiden lähellä toimivat osallistujat kehittivät toimintaa, jolla pyrittiin aktivoimaan keskustelua sekä puolueen sisällä että julkisuudessa. Tarkoituksena oli tukea puolueiden ohjelmatyötä, jotta niillä olisi mahdollisuus tarjota entistä enemmän perusteltuja vaihtoehtoja päätöksentekoon.

Iso vai pieni kunta?

Onko kaikki tosiaan koosta kiinni?

Viime vuosina ei ole puhuttu juuri muusta kuin kuntien lukumäärästä ja kuntakoosta. Kaikki ovat tietävinään, miten paljon Suomessa on liikaa kuntia ja mikä on kunnan oikea koko. Samalla kunnat jaetaan kahteen kastiin: elinkelvottomiin ja elinkelpoisiin.

Meno hieman hirvittää. Mistä on tullut kaikki se tieto, jonka pohjalla näitä päätelmiä tehdään? Eikö samalla tavalla voisi päätellä, mitkä yritykset ovat elinkelvottomia ja jotka valtion (?) pitää raivata pois markkinoilta? Ja jos isot kunnat ovat aina parempia kuin pienet, miksei mennä suoraan yhden kunnan malliin?

Toki on niin, että kuntien menoista, yksikkökustannuksista ja palvelutuotannon tehokkuudesta on paljon selvityksiä niin Suomesta kuin ulkomailtakin. Myös kuntaliitosten vaikutuksesta on yhtä sun toista tutkimustietoa. Kaiken tämän perusteella voi varmaan päätellä jotain siitä, mikä merkitys kuntakoolla on.

Käydyn keskustelun kannalta on hieman paradoksaalista, että tutkimustieto ei lainkaan tue sitä ajatusta, että kuntakoon kasvaminen johtaisi pienempiin yksikkökustannuksiin ja parempaan tehokkuuteen. Itse asiassa selvitykset viittaavat siihen, että todella suuret (yli 50 000 asukkaan kunnat) menestyvät vertailuissa huomattavasti paremmin kuin pienet ja keskikokoiset kunnat.

Tulos on hieman hämmentävä, mutta ehkä se on aivan järkeenkäypä. Kun ajattelee aivan pieniä kuntia (asukasluvultaan sanokaamme alle 5 000), on selvää, että niillä on ongelmia palvelutuotantonsa järjestämisessä. Syy on ilmeinen: tuotannon yksikkökustannukset laskevat tuotannon kasvaessa siinä määrin kuin tuotantoon liittyy kiinteitä kustannuksia (joita koituu esimerkiksi rakennuksista ja koneista). Yhtä potilasta varten ei kannata ostaa röntgenkonetta eikä yhtä oppilasta varten palkata opettajaa, keittäjää ja rehtoria.

Se, että pienet kunnat kuitenkin näyttävän selviytyvän, jos ei nyt hyvin niin ainakin siedettävästi, johtuu varmaan siitä, että puuttuvat mittakaavaedut korvataan tiukalla taloudenpidolla ja paljon puhutuilla ”joustoilla”. Kuntaan ei rekrytoida EU-koordinaattoria eikä koulupsykologia, vaan palvelut ostetaan vastentahtoisesti naapurikunnasta. Toimeentulotuen hakijoiden laput syynätään kahteen tai kolmeen kertaan, digikameran saa vain muuttamalla pääkaupunkiseudulle eikä virkistyslomaa Antaliaan tyrkytetä edes pysyville asiakkaille.

Tosiasia on, että pienissä kunnissa osa-aikaisten ja sivutoimisten työntekijöiden osuus on olennaisesti suurempi kuin isoissa kunnissa, jopa kolminkertainen. Työsuhteen luonteessa (pysyvä, tilapäinen) ero (pienien kuntien ”eduksi”) on sen sijaan vähäinen.

Se että suuret kunnat – jotka lähes poikkeuksetta sijaitsevat hyvätuloisilla alueilla – menestyvät tehokkuusmittauksissa jopa huomattavasti enemmän kuin aivan pienet kunnat, kertoo siitä, että kunnat ovat epäonnistuneet menojen kurissapidossa ja ”suurtuotannon” etujen hyödyntämisessä. Kun vertailee kuntien tulo- ja yhteisöveropohjaa kuntakoon mukaan, ero on melkoinen. Alle 6 000 asukkaan kunnissa verotettavat tulot (asukasta kohden) ovat vajaat 10 000 euroa kun taas yli 100 000 asukkaan kunnissa yli 15 000 euroa. Osuus yhtiöveron tuotoista on kolminkertainen suurissa kunnissa pieniin kuntiin verrattuna.

Selitys on hyvin raadollinen. Kuntien virkamieskunta on kasvanut liian suureksi. Tähän viittaa se, että suurissa kunnissa virkanimikkeiden määrä on kasvanut moni(kymmen)kertaiseksi pikkukuntiin ver-

rattuna. Niissä palvelujen kirjo on myös paljon suurempi. Parhaiten se näkyy kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluissa. On teattereita, kaupunginorkestereita ja monitoimihalleja, on velkaneuvontaa, jätteenkierätyksneuvontaa jne.

Myös ulkomaiset tutkimukset antavat tukea näille päätelmille. Tässä yhteydessä voi viitata ruotsalaisiin tutkimuksiin, joissa on verrattu äänestäjien ja poliitikkojen mielipiteitä erikokoisissa kunnissa. Tulos on se, että pienissä kunnissa näiden kahden ryhmän mielipiteet ovat hyvin yhdensuuntaisia, kun taas suurissa kunnissa ero on huomattava ja vielä niin, että poliitikot ovat yleensä suurempien menojen/verojen kannalla kuin kuntalaiset yleensä. (Ja poliitikot kuvittelevat, että kuntalaiset haluavat suurempia menoja/veroja kuin kuntalaiset todellisuudessa haluavat.) Kuntakoko ei todellakaan ole vain tehokkuuskysymys. Se määrää aika pitkälle tavan, jolla poliittinen järjestelmä toimii ja samalla myös poliittisen järjestelmän kustannukset.

Yhteisen hyvän nimissä omaa etua ajavat

Kaikissa kunnissa on ammattiyhdistys-, yrittäjä-, luonnonsuojelu-, koira-, kissa- ja urheilulobbyn lisäksi kulttuurilobby, joka äänekkäästi vaatii kulttuurinälkensä sammuttamista verovaroin. Pienissä kunnissa kulttuurilobbylla ei ole paljon mahdollisuuksia, mutta kun ollaan Turun ja Vantaan kokoisissa kaupungeissa, ääni kantaa jo kauas. Ylipäätään kyse on siitä, että suurissa kunnissa tie kansalaisten preferensseistä toteutuneisiin päätöksiin tulee aina vain mutkikkaammaksi ja erilaisilla omaa tai oman etujärjestön etua ajavilla on suurempi vaikutusvalta, on sitten kyse ay-liikkeestä, muista järjestöistä tai puolueista. ”Malmin lentoaseman puolustajat” ovat tarjonneet verrattoman esimerkin siitä, miten olemattoman pienikin ryhmä kykenee haluamallaan tavalla manipuloimaan poliittista koneistoa.

Haluatko puolittaa virastosi budjetin?

Oma merkityksensä on varmaan myös sillä, että kuntakoon kasvun myötä mukaan tulee kaikenlaista oheistoimintaa: matkabudjetin osuus kasvaa, avustustoiminta kasvaa, tehdään suunnitelmia ja ennusteita 30 vuoden päähän, uusitaan strategioita, kutsutaan kuultavaksi erilaisia visionärejä ja muita konsultteja. Julkisella sektorilla on, ikävä kyllä, se lainalaisuutensa, että kaikki rahat saadaan kulumaan. Jos viraston tai laitoksen päällikkö säästää varoja tai jopa pyrkii henkilöstön leikkauksiin, pidetään häntä oman organisaation piirissä jotenkin ”hulluna”.

Niinhän tavallaan onkin. Ei ole olemassa sellaista kannustinjärjestelmää, joka palkitsisi esimiehiä säästöistä tai tehokkuudesta. Itse asiassa tilanne on se, että jos tehdyt tehostamistoimet merkitsevät enemmän töitä ja pienempää palkkaa, on yksikön johtaja poliittisesti kuollut, ja politiikka kuitenkin viime kädessä määrää, kuka virkamiehistä menee eteenpäin ja kuka taaksepäin.

Oli miten oli, optimaalista kuntakokoa on tutkimustiedon valossa vaikea määrittää. Jo kysymys siitä, mitä tarkoitetaan optimaalisella kuntakoolla, on hieman vaikea. Näiivi vastaus kysymykseen optimaalisesta kuntakoosta on yksinkertaisesti ”nykyinen kuntakoko”. Senhän kansalaiset ovat valinneet. Ongelma on tietenkin siinä, että valintaan on olennaisesti vaikuttanut valtion vero- ja tulonsiirtopoliitiikka. Ajatellaan vaikka mahdollisuutta, että mitään valtionapuja ei olisi. Silloin kaikki olisi varmaan toisin ja varmaan myös kuntalaisten käsitys siitä, mikä olisi paras mahdollinen kunta, olisi erilainen kuin se on nykyjärjestelmän vallitessa.

Asiaa voi lähestyä toisellakin tavalla ja kysyä, poikkeako kuntien kokojakauma nykytilanteessa ratkaisevasti siitä, mikä olisi tehokkain ja aiheuttaako tämä poikkeama ylipääsemättömän suurien kustannuksien kansantaloudelle. Mielestäni tutkimustiedon perusteella vastaus tähänkin kysymykseen on ”ei”. Vaikka periaatteellisella tasolla onkin ilmeistä, että kaikkein pienimmät kunnat selviytyvät kohtuullisesti tehokkuusvertailuissa, eivät ne sittenkään ole kaikkein kilpailukykyi-

simpiä instituutiota tulevaisuudessa. Vaikka ne ehkä ovat hyviä kustannusten kurissapidossa, ne ovat riskinsietokyvyn suhteen hyvin huonossa asemassa. Kunta, jossa on (kunnan itsensä lisäksi) vain yksi työnantaja, on melkoinen aluetaloudellinen riskikeskittymä.

Mutta samaan hengenvetoon, kun tuomitsemme kaikkein pienimmät kunnat, meidän on kiirehdittävä tuomaan esiin se, että myös suurissa kunnissa on ilmeisiä ongelmia, joihin ei ole kiinnitetty juuri lainkaan huomiota. Niinpä huomion suuntaaminen yksinomaan kuntakokoon tuntuu harhaanjohtavalta. Olen jopa taipuvainen uskomaan jonkinlaiseen salaliittoteoriaan, jossa kuntakokokeskustelulla yritetään kääntää huomio pois ikävistä asioista, kuten byrokratisoitumisesta, etujärjestöjen (ay-liikkeen) asemasta ja puolueiden aluepoliittisesta kädenväännöstä.

Kamppailu äänestäjistä ja viroista

Jos ajatellaan aluepolitiikkaa hyvin raadollisesti, siinä on kyse isoista panoksista. Demarien kannalta väestön keskittyminen Etelä-Suomeen on hyvä asia; Lapista ja Oulusta ei koskaan tule lisääniä, vaikka politiikkaa muutettaisiin mihin suuntaan tahansa. Siinä missä Vantaalla ei voi koskaan täysin epäonnistua, Pelkosenniemellä ei voida millään onnistua. Keskustalle kuvio on lähes päinvastainen: eteneminen etelän asutuskeskuksiin on sujunut nihkeästi, ja ilman Pohjois- ja Keski-Suomen ääniä puolue kuuluisi pikkupuolueiden joukkoon. Kokoomus ja vihreät ovat vähän samassa asemassa kuin demarit. Vasemmistoliitto on jotenkin paradoksaalisesti ainoa, jolla ei ole selkeää aluepoliittista painotusta (mikä taas on äänestysjärjestelmän – äänikynnyksen – kannalta huono asia).

Puhuvat puolueet mitä tahansa, niiden toimet ratkaisee käsitys siitä, millä tavalla mahdollinen kuntauudistus vaikuttaa niiden kannatukseen ja muihin poliittisen toiminnan edellytyksiin. Se, jolla on valta kunnassa, pystyy vaikuttamaan myös virkamieskunnan koostumukseen ja oman (alue)organisaation toimintamahdollisuuksiin.

Viimeistään nyt on selvää, että kuntauudistusta ei tulla tekemään tutkimustiedon ja tehokkuusanalyysien tulosten perusteella. Vaikka näin onkin, on asioita syytä katsoa tästäkin näkökulmasta.

Kylä siellä, toinen täällä

Jos tehtyjä tilastollisia (tai hienommin sanottuna ekonometrisia) tutkimuksia tarkastelee hieman tarkemmin, voi päätellä, että kuntakoon merkitys poikkeaa jonkin verran hallintokunnittain ja toimintoittain. Koulutuksessa ja terveydenhoidossa mittakaavaeduista on ehkä eniten näyttöä, mutta edut kumoutuvat vapaa-ajan, kulttuurin, ympäristöpalveluiden ja sosiaalitoimen aloilla. Silmiinpistävää on nimenomaan toimeentulotukimenojen voimakas kasvu kuntakoon kasvun myötä.

Suurilla kasvukeskuksilla on myös omat varjopuolensa, jotka voivat ajan mittaan olla hyvinkin tärkeitä. Meillä Suomessa ei ole vielä koettu kaupunkien slummiutumista ja etnistä polarisoitumista, mutta ehkä tämäkin vaihe tulee joskus vastaan, ja silloin käsityksemme kuntakoon merkityksestä saattaa kääntyä pääläelleen.

On paikallaan vielä viitata kuntaliitosten vaikutuksia selvittäneisiin tutkimuksiin. Ne ovat siinä mielessä arvokkaita, että ne pakottavat pohtimaan kysymystä, onko kahden kunnan liitos todellakin sama kuin yksi iso perinteinen kunta. Monesti näin ei ole. Monen kuntakeskuksen malli on kiistatta tehottomampi (ja vastaavasti kalliimpi) kuin yhden keskuksen malli. Toisaalta kuntaliitokset aiheuttavat muutoksia perinteisissä käyttäytymismalleissa. Ainakin pienissä kunnissa on voimakas insentiivi hankkia kaikki mahdollinen ennen yhdistymistä. Jos ja kun se tapahtuu velaksi, ovat velanhoitomenot kuitenkin suurkunnan pääsärkynä, ja selvää on, että tuloksena olevaa suurkuntaa ei jatkossa kehitetä monen keskuksen kuntana.

Ongelmana ei tietenkään ole vain keskusten lukumäärä vaan erilaiset yhdyskunta- ja elinkeinorakenteet. Vaikka puhtaita maatalouskuntia ei juuri enää olekaan, ei kahden täysin erilaisen rakenteen

yhteen sovittaminen ole aivan triviaalia. Ajatellaan vaikka eturistiriitoja kaavoituksessa ja elinkeinopolitiikassa.

Melkein kaikissa isoimmissa kaupungeissamme on keskuksen lisäksi joukko korpilähiöitä, joiden etäisyys keskustasta on helposti 5–10 kilometriä, jopa enemmän. Ulkomailla kaupunki on yleensä aidosti kaupunki, jossa kaikki on kävelymatkan päässä. Harvaan asutussa Suomessa yhdyskuntarakentaminen on aina ollut erilaista, eikä kaupunki-sana välttämättä tarkoita yhtään mitään. Jos kunta on vain kokoelma erilaisia kasvukeskuksia ja kyliä, ei sen asukasluvun kasvu tietenkään tuota samanlaisia skaalaetuja kuin kunnan, jolla on vain yksi keskus ja siellä kaikki palvelut.

Siksi ajatus siitä, että kuntakoko olisi kaikki kaikessa, ei tunnu kovin vakuuttavalta. Näin on etenkin, kun ajatellaan Etelä-Suomen kasvukeskusten ulkopuolisia kuntia. Siellä missä elinkeinoelämän muutos, muuttoliike ja muutenkin äärimmäisen epäedullinen väestökehitys rapauttavat kuntien verotulojen pohjaa, kuntien yhdistäminen ei varmaan hoida perusongelmia. Vaikka Lapin läänin kaikki kunnat yhdistyisivät huomenna, ei yksikään yritys tai työpaikka sen takia muuttaisi sinne.

Hieman pessimistisesti voi kysyä, onko aluetalouden ongelmiin mitään ratkaisua vai jatkuuko kehitys vääjäämättä kohti väestöllisesti polarisoitunutta systeemiä. Jos jokin ratkaisu on olemassa, se ei ainakaan ole kuntakoon muutoksiin keskittyvä kuntauudistus.

Muutama luku alueellisista eroista kertoo, mistä on kysymys. Henkeä kohti laskettu kokonaistuotannon arvo Uudellamaalla on yli 2,5-kertainen Kainuuseen (ja moneen muuhun Pohjois-Suomen ja Lapin köyhimpään alueeseen) verrattuna. Ero on 10 viime vuoden aikana vain kasvanut, Kainuun tapauksessa melkein 10 prosenttia. Jos kunnan A tulopohja on vain 40 prosenttia kunnan B tulopohjasta, miten se voi omilla verovaroillaan tuottaa saman palvelutarjonnan kuin kunta B?

Vastaus on helppo. Nostamalla veroäyriin 50:een siinä missä B:n veroäyri on 20.

Selviytyköön ken voi

Ajatus tuntuu hieman utopistiselta, mutta pohjimmiltaan kyse on ajatuksesta, jonka valtiovarainministeri Eero Heinäluoma esitti. Ehdotuksen mukaan kunnat vastaisivat pääosin itse verotulojen hankkimisesta ja valtionapujen (ja yleensäkin julkisen sektorin sisäisten tulonsiirtojen) rooli supistuisi vain ilmeisiin ongelmatapauksiin.

Ehdotus, jos sen pelkistetyssä muodossa ottaa vakavasti, tietäisi kylmää kyytiä syrjäseutujen kunnille. Pylkönmäellä verotettavat tulot ovat neljänneksen siitä mitä Kauniaisissa tai kolmanneksen siitä mitä Espoossa. Eikä Pylkönmäki ole mikään harvinaisuus, samanlaisia kuntia on vaikka kuinka monta. Kauniainen ehkä on, mutta ei sen tulotaso suunnattomasti poikkea Espoon tai Helsingin tasosta. Jos kaikille näille laitetaan sama veroprosentti ja samat palveluiden tuottamisvelvoitteet, niin kahden rivin laskuesimerkki osoittaa, että köyhät kunnat menisivät yksinkertaisesti konkurssiin. Ehdotettu verojärjestelmä saisi aikaan erikoisen muutoksen, kun veroasteisiin liittyisi huima progressio, mutta ei tulojen vaan asuinpaikan mukaan. Kauniaisissa ja Espoossa tulovero olisi alle Viron tason, mutta Kainuussa tuloista ei jäisi käteen yhtään mitään.

Voi tietysti aina sanoa, että kuntien veroautonomiamalli saisi kunnat toimimaan eri tavoin. Niillä olisi suurempi kiinnostus tuottaa houkutteleva verojen ja palveluiden yhdistelmä, koska väistämättä ajaututtaisiin kilpailuun hyvistä veronmaksajista. Ongelma on vain siinä, että tämä kilpailu voisi johtaa mihin vain. Kun kaikki kunnat haluaisivat vain Jorma Ollilan tapaisia asukkaita, kaikki keinot otettaisiin käyttöön. (Rehellisyyden nimissä sanottakoon, että osin on jo otettu.) Hyville veronmaksajille ei tietenkään voi luvata alempaa tuloveroprosenttia kuin muille kuntalaisille, mutta samaan tulokseen voidaan päästä muutakin kautta. Parhaat tontit kaavoitetaan ”heille”, tonteille asfalttitie ja ympärille puistot golfkenttineen, kävelymatkan päähän musiikkilukio, kiinteistövero ”nollaan”, isoille veneille ilmaiset satamapaikat ja niin edelleen. Näissä asioissa ihmisten kekseliäisyydellä ei ole rajoja.

Voi hyvinkin olla, että kuntien tärkeimmäksi kilpailuvaltiksi tulisi sittenkin alhainen veroprosentti. Siksi ehdotus kuntien veroautonomiasta on hieman hämmentävä varsinkin, kun Suomessa on kammonsuttu verokilpailua maiden välillä ja on puhuttu, että pitäisi päästä jonkinlaiseen harmonisointiin esimerkiksi pääomaverotuksessa. Miten hyvin sopii yhteen ajatus verokilpailusta maan sisällä ja verojen harmonisointi maiden välillä?

Ekonomistinäkökulmasta ajatus kuntien veroautonomiasta tuntuu hieman vieraalta siitä syystä, että verotuksen painopisteen siirtyminen kunnalliseen tuloveroon tietäisi finanssipolitiikan loppua. Kunnat eivät tietenkään harjoittaisi (eikä niiden pitäisikään harjoittaa) suhdanteita tasoittavaa politiikkaa edes niin sanotun automatiikan mielessä. Toisaalta valtion ”rootelliin” jäisivät oikeastaan vain hyödykeverotus ja valtion menot. Hyödykeverotusta ei voi mitenkään pitää ideaalina suhdannepolitiikan instrumenttina (vaikka unohtaa EU-jäsenyyden mukanaan tuomat rajoitukset hyödykeverotuksen muutoksille). Siten jäljelle jäisivät oikeastaan vain valtion maksamat tulonsiirrot. Miten niitä voisi käyttää, on eri asia. Huomattava osa tulonsiirroista menee kuntien ja sosiaalivakuutusjärjestelmän kautta, joten niiden kokonaiskysyntävaikutuksia olisi aika vaikea ennakoida niin määrällisesti kuin ajallisestikin.

On selvää, että valtion tuella ei pidä pitää kuntia tai maakuntia pystyssä loputtomiin. Mutta aina meillä on menossa jokin rakenneuudistus, jossa alueiden välille syntyy suuria elintasoeroja. Ne saavat aikaan alue- ja elinkeinorakenteen muutoksen, joka jollain tavoin ”ratkaisee” ongelman. Kahden–kolmenkymmenen vuoden päästä ongelmat voivat enemmänkin koskea suuria kaupunkejamme, joista aktiiviväestö muuttaa pois samalla tavalla kuin ulkomaisista suurkaupungeista. Silloin meillä on taas vastassa kysymys, pitääkö alueellisia tuloeroja jotenkin tasoittaa. Pitäisikö valtiovallan ”pelastaa” tällä kertaa Helsinki?

Nyt meidän kannaltamme aiheellinen kysymys on, ovatko tulojen, työllisyyden ja muiden elinolojen alueelliset erot sellaisia, että niiden kanssa voidaan elää ja niiden myötä talous sopeutuu ajan mittaan

oikealle tasolleen vai pitäisikö näitä eroja voimakkaasti kasvattaa, jotta haluttu (mikä se sitten onkaan) muutos toteutuisi nopeasti.

On vähän vaikea puoltaa jälkimmäistä vaihtoehtoa edes järkisyillä. Ehkä kukaan ei ole edes sitä mieltä. Mutta se ei tietenkään estä käyttämästä mahdollisia leikkauksia pelotteena poliittisessa kädenväännössä.

Voi tietysti kysyä, että jos ei ole verokilpailua, miten saada kunnat noudattamaan menokuria. Kysymys on aiheellinen. Mutta miten suuri merkitys verokilpailulla on? Vaikuttaa siltä, että ainakaan toistaiseksi se ei ole suuremmalti estänyt kuntia nostamasta veroprosenttiaan. Muuttoliike on aina ”hidasta”. Ei edes Karkkilasta pyritty pahimman rahoituskriisin aikana muuttamaan miehissä naapurikuntiin. Toisaalta kunnan päättäjien aikahorisontti on aika lyhyt – mitä nyt vaalikaudet sattuvat olemaan. Kun kunnan talous on epätasapainossa, tuntuu nykyjärjestelmässä väistämättömältä, että ratkaisuksi haetaan aina verojen kiristämistä.

Jos verokilpailu toimisi toivotulla tavalla, kuntien olisi oltava nykyistä paremmin samalla viivalla. Pylkönmäen ja Kauniaisten välille ei voi järjestää kilpailua, Espoon ja Vantaan kylläkin. Ja niiden välillä kilpailu ehkä jo toimiikin. Parinkymmenen vuoden päästä tilannekenties on erilainen.

Jos kuntien lukumäärä rajusti pienenee, jää kuntien väliselle verokilpailulle vain vähän sijaa ja siirrytään vain alueiden väliseen kilpailuun. Kumpaan tavoitteeseen ehdotetuilla toimilla oikein pyritään?

Fiskaalinen federalismi

Entä sitten vain yksi kunta?

Fiskaalinen federalismi on kansainvälisessä käytössä oleva termi, jolla viitataan julkisen sektorin sisällä tapahtuvaan työnjakoon eri hallintoportaiden – liittovaltion, (osa)valtion, piirikuntien, kuntien jne. – välillä. Tästä työnjaosta on paikallaan sanoa muutama sana, varsinkin kun asiasta ei näy keskusteltavan lainkaan julkisessa sanassa.

Niin sanottua kuntakeskustelua on näet käyty lähes yksinomaan siitä lähtökohta-asetelmasta, että valtion ja kuntien välinen työnjako palvelutuotannossa säilyy nykyisellään. Valinta on hieman erikoinen, koska jos ajatellaan, että kuntien kokokysymykset ovat palvelutuotannon tehokkuuden kannalta kriittisiä, asiaan voitaisiin helposti puuttua valtion ja kuntien välisen työnjaon muutoksilla. Hieman poleemisesti voi nimittäin sanoa, että jos vakaasti uskotaan, että julkisen sektorin palvelutuotannossa vallitsevat kasvavat mittakaavaedut eli laskevat yksikkökustannukset, olisi loogista siirtyä suoraan yhden kunnan malliin.

Työnjaossa ei muodollisesti ole tapahtunut suurtakaan muutosta sen jälkeen, kun vanhat kaupungit 1970-luvulla vapautuivat oikeuslaitoksen kustannuksista samalla kun valtio luopui keskiasteen kouluistaan (valtion lyseot), ammattioppilaitosten asemassa ehkä jotain.

Maailma on kuitenkin muuttunut paljon ja sitä mukaa myös todellinen työnjako.

Koulutus on laajentunut valtavasti, jos ajatellaan ei-yliopistotasonkin koulutusta. Lasten päivähoidosta on tullut kunnille yksi suurimmista kustannuseristä. Vanhustenhuollon kustannukset ovat nekin kunnan sylissä tikittävä aikapommi väestön ikääntyessä ja omaishoidon suhteellisen osuuden kaiken aikaa supistuessa. Terveystenhoidon tilanne on samansuuntainen.

Kuuluvatko valtiolle enää vain EU-asiat?

Valtio on rajannut palvelutuotantonsa vain yliopistolaitokseen, oikeuslaitokseen ja maanpuolustukseen, tulonsiirtojärjestelmän hoitamiseen ja keskushallintoon. Kolmen viime vuosikymmen aikana valtio ei ole ottanut hoitaakseen mitään uusia palveluiden tuottamistehtäviä. Kansainvälisesti ottaen Suomen valtion roolia voi pitää hyvin vaatimattomana, etenkin kun ottaa huomioon, miten pienestä maasta on kysymys.

Globaalistumista ja Suomen jäsenyyttä Euroopan unionissa on tähän asti pidetty asioina, joilla ei ole vaikutusta valtion ja kuntien välisiin suhteisiin. Mutta tällainen ajatus ei voi olla mielekäs. Integraatiokehitys Euroopan unionissa etenee kaiken aikaa, mikä näkyy isojen politiikkakysymysten siirtymisenä unionin puitteissa päätettäviksi. Jossain vaiheessa unioni saa suoran verotusoikeuden ja alkaa toimia myös palveluiden tuottajana (ainakin oikeus- ja turvallisuuskysymyksissä). Eikö tapahtuneella tai tapahtuvalla kehityksellä ole mitään vaikutusta valtion ja kuntien työnjakoon? Tutkijoiden piirissä pidetään itsestään selvänä, että tällaiset muutokset vaikuttavat optimaaliseen työnjakoon, ja aiheesta on kirjoitettu paljon. Jotenkin on vain niin, että Suomeen asti posti ei ole kulkenut.

Valtion palvelutuotannon kehitystendenssi näkyy hyvin valtion palveluksessa olevan henkilökunnan määrissä. Siinä missä kuntien henkilöstö on voimakkaasti kasvanut, valtion palveluksessa olevien

määrä on supistunut. Nyt kuntien palveluksessa on melkein neljä kertaa enemmän väkeä kuin valtion. Valtiolla ei oikeastaan ole kuin muutama suuri suorittavaa työtä tekevä työntekijäryhmä: yliopistot, puolustusvoimat, poliisi, vankilat, tullit ja rajavartiolaitos. Joskus tuntuu siltä, että valtio aikoo keskittyä vain EU-asioihin ja jättää kotimaisen pelikentän kuntien hoidettavaksi. Mutta ehkä EU-asioissakaan ei ole paljon hoidettavaa. Liikkumatila esimerkiksi veroasioissa on aika rajallinen, eikä sitä kasvata se, että esimerkiksi verokilpailun ehkäisemiseksi päädytään jonkinlaiseen harmonisointiin. Ylipäätään talouspoliittinen liikkumatila on paljon pienempi kuin se oli – tai mikä sen kuviteltiin olevan – vielä pari vuosikymmentä sitten. Ainakaan politiikkamielessä ei voi sanoa, että valtio olisi jotenkin ”ylityöllistetty”.

Mutta millä valtion ja kuntien työnjakoa voitaisiin muuttaa? Selvää varmaan on, että valtion nykytehtävistä on vaikea siirtää mitään kunnille. Sen sijaan voidaan aiheellisesti keskustella siitä, ovatko kaikki nykyiset kuntien tehtävät oikeassa paikassa.

Ajatellaan vaikka seuraavia toimintoja: ammattikorkeakoulut, erikoissairaanhoidot, lastensuojelulaitokset ja nuorisokodit.

Taasko niin paljon sairaita?

Ammattikorkeakoulujen osalta ensimmäinen reaktio on se, että koko järjestelmä, idea, tavoitteet ja rakenteet, on valtion toimien seurausta. Miksi kuntien pitäisi olla suoranaisesti rahoitusvastuussa, kun ne eivät voi päättää edes omista oppilasmäärästään tai opetuksen määrästä tai laadusta? Toinen argumentti on yksinkertainen (vaikka ei varmaan yliopistoväen mieleen). Mikä nimittäin on se fundamentaalinen ero yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen välillä, joka edellyttää erilaista rahoitusjärjestelmää?

Tietysti on niin, että johonkin raja valtion ja kuntien välillä on laitettava. Mutta rajanvedolle pitäisi olla hyvät perustelut, ja vaihtoehtoisia malleja pitäisi kyetä arvioimaan ja vertailemaan jollain analyttisellä tavalla.

Sairaanhoidon osalta päällimmäinen asia on, että kaikki mutkistuu. Entistä monimutkaisempia ja kalliimpia hoitokeinoja tulee markkinoille. Niiden järjestämiseen eivät riitä enää keskikokoisten kuntien resurssit. Jos terveydenhoitoa pidetään jotenkin subjektiivisena oikeutena, miten sen suhteen voidaan saavuttaa edes alkeellinen tasa-arvo nykyjärjestelmässä? Erikoissairaanhoito ja esimerkiksi lastentarhat ovat aika kaukana toisistaan palvelutuotannon kirjossa. Miksi ne pitäisi organisatorisesti hoitaa samalla tavalla?

Sairaanhoidossa, samoin kuin koulutuksessakin, valtiovalta asettaa ainakin implisiittiset normit (hoitotakuu). Loogista olisi kai, että se myös vastaisi huutoonsa. Myös rahoitusjärjestelmän kannalta nykymalli on vähemmän looginen: valtio avustaa kuntia suoraan (ja epäsuorasti Kelan kautta), avustukset kulkeutuvat (kuntien oman rahoituksen kanssa) taas kunnilta sairaanhoitopiireille. Sitten ovat vielä Raha-automaattiyhdistyksen avustukset. Miksi valtio ei voi hoitaa tätä kaikkea? Sen vielä ymmärtää, että tarveharkintaisessa sosiaalityössä päätöksenteko ja rahoitus delegoidaan kunnille, koska niillä – ainakin pienillä yksiköillä – on enemmän tietoa paikallisista oloista ja mahdollisista asiakkaista. Mutta on vaikea nähdä, mitä etuja kunnilla on esimerkiksi erikoissairaanhoidon järjestelyissä.

Kunnilla on aika vähän mahdollisuuksia vaikuttaa sairaanhoidon kuluihin, koska ne eivät voi suoraan kontrolloida potilasmääriä. Kunnat eivät voi kontrolloida palvelutuotannon kustannustasoakaan. Oikeastaan ne eivät voi kontrolloida mitään. Sairaanhoitopiirien hallituksessa on kunnanjohtajien sijaan poliitikkoja, jotka eivät ole vastuussa kellekään. He voivat koska tahansa kävellä ulos, eikä heidän peräänsä huudella. Harvoin meillä on organisaatiota, jossa päätöksenteko, vastuu ja kustannukset on jaettu eri toimijoille näin erikoisella tavalla.

Pienille kunnille järjestelmä ei tietenkään sovi lainkaan; jo muutama vaikea kroonikkopotilas riittää romuttamaan kunnan talouden. Kuntakokoa kasvattamalla ongelma näennäisesti häviää, mutta silti voi kysyä, kuuluvatko nämä ongelmat todellakin kunnille.

Jos terveydenhoito yritetään järjestää nykyjärjestelmässä, on pakko koko ajan siirtyä isompiin yksiköihin. 20 000 asukkaan kunta on yksinään aivan liian pieni, eikä 100 000 asukkaan kunta kohta riitä. Tuntuisi loogisemmalta, että sen sijaan että annetaan lääketieteen määrätä kuntakoko, muutetaan vain valtion ja kuntien työnjakoa. Ensi vaiheessa tämä tarkoittaisi varmaan erikoissairaanhoidon siirtämistä valtiolle. Sinne se varmaan joskus siirtyykin.

Muutama sana vielä nuorisokodeista ja muista lastensuojelulaitoksista lienee paikallaan. Kunnat ovat velvollisia huolehtimaan lasten sijoittamisesta perhekoteihin, nuorisokoteihin ja muihin lastensuojelulaitoksiin. Vaikka kaikki on periaatteessa valtionavun piirissä, järjestelmässä on monta ongelmaa. Jos lapset sijoitetaan muuhun kuin kotikuntaan, kuuluvat koulutus- ja sairaalakustannukset sijoituskunnalle. Siten kustannusten kohtaanto kuntien kesken on ainakin periaatteessa sattumanvarainen. Lasten sijoittaminen on kallista puuhaa, ja vähävaraiselle kunnalle kyse on isosta asiasta. Kunta yrittää tietenkin viimeiseen asti välttää sijoittamista kalliiseen laitokseen, vaikka se ehkä yhteiskunnan kannalta olisi paras vaihtoehto. Valtio toki osallistuu kustannuksiin, mutta monen käden kautta. Tuntuisi yksinkertaisemmalta, että koko järjestelmä olisi (esimerkiksi jonkin ikärajan perusteella) valtion suorassa kontrollissa sen sijaan että vaikeita tapauksia pallotellaan kunnalta toiselle tai että asiat jäävät kokonaan hoitamatta. Ainakin maallikon on vaikea nähdä, missä taas kulkee raja valtion koulukotien ja kuntien kustantamien muiden sijoitusvaihtoehtojen välillä.

Maaailma muuttuu koko ajan, ja instituutioiden pitäisi jotenkin sopeutua tähän muutokseen. Yksi ja sama perhe ei enää asu koko ikäänsä jossain kunnassa, vaan liikkuvuus lisääntyy kaiken aikaa. Perheet ovat yhä useammin uusperheitä, joiden uudet ja vanhat vanhemmat asuvat monasti eri paikkakunnilla. Mikä on heidän kotikuntansa? Mitä väliä sillä on?

Samat pelisäännöt koko taloudessa

Valtion ja kuntien välinen työnjako ei kuitenkaan ole ainoa, jota on syytä pohtia. Kuntien (valtion) ja yksityisen sektorin työnjako on yhtä hyvin keskustelun arvoinen asia.

Kun puhutaan palvelutuotannosta, ei tietenkään ole mitenkään itsestään selvää, että kunnilla olisi jokin suuri etu yksityiseen sektoriin verrattuna palvelutuotannon järjestämisessä. Toki saman asian voi ilmaista toisinkin päin, mutta ehkä ongelma liittyy enemmän julkisen sektorin tuotantoon.

Tämän työnjakokysymyksen tekevät ihan erilaisiksi kansainvälisessä työnjaossa tapahtuneet muutokset. Yksityisellä sektorilla on 10 viime vuotta saatu tottua aika rujoon kilpailutilanteeseen, jossa kunkin yrityksen ja tuotantolaitoksen tehokkuutta verrataan kansainväliseen huipputasoon. Jos tässä vertailussa ei menesty, tuotanto ja työpaikat loppuvat siihen.

On mielenkiintoista huomata, että meneillään olevassa kuntauudistuksessa mahdollisten liitoskuntien työntekijöille taataan 5 vuoden irtisanomisaika. Kuntien nykyisten työntekijöiden ja ay-liikkeen kannalta se on tietenkin hyvä asia, mutta onko se kokonaisuuden kannalta järkevää, on jo eri asia. Kun verrataan yksityisen ja julkisen sektorin työntekijöiden asemaa, ero alkaa olla valtava. Jos yksityiselläkin sektorilla vaadittaisiin 5 vuoden irtisanomisaika taloudellisilla tai tuotannollisilla perusteilla tapahtuviin irtisanomisiin, tuskin sinne kovin monta työpaikkaa enää syntyisi.

Kysymys tietenkin kuuluu, miksi julkisen sektorin pitäisi olla tämän saman tehokkuusvertailun ulottumattomissa. Miksi esimerkiksi tutkimustoiminnan pitäisi olla automaattisesti valtion tutkimuslaitoksissa, miksi yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen pitäisi olla osa valtion tai kuntien hallintoa? Miksi niitä ei pakoteta kilpailemaan keskenään ja ulkomaisten yksiköiden kanssa?

Mikä kunnan toiminnassa on sellaista, että sitä ei voi teettää yksityisellä sektorilla? Onko sellaista kadunrakennus? Tai huoltotoiminta? Tai ovatko koulut (koulutus)? Tai lastentarhat? Tai vanhain-

kodit? Tai vapaa-ajan palvelut (urheilukentät, uimahallit)? Tai toimeentulotuen myöntäminen? Tai liikennepalvelut?

Ajatus siitä, että esimerkiksi lukiot olisivat yksityisiä, kuulostaa tietenkin ensi alkuun oudolta, mutta eihän siinä mitään merkillistä kansainvälisesti ottaen ole. Miksi siis ei voi kokeilla?

Ei ole vaikea arvata, millaisen huudon ja mustamaalauksen ammattiliitot nostaisivat, jos yksityisiä kouluja jossain kokeiltaisiin, mutta sehän kertoo juuri, miten suuresta eturistiriidasta on kyse.

Meikälaisessä järjestelmässä kaikki mahdollinen on tehty sen suhteen, että aitoja kokeiluja ei voi järjestää. Tämä koskee niin verotusta ja tulonsiirtoja kuin palveluiden tuotantoakin. Mieleen tulee kotitalousvähennyksen kokeilu 10 vuotta sitten. Juristit saivat lanseerattua järjestelmän, jossa kokeilualueena oli koko maa! Ideana on se, että politiikka saa olla miten järjetöntä tahansa, kunhan se vain koskee kaikkia kansalaisia samalla tavalla. Mitään kokeiluja ei ole, ”kaikki on politiikkaa”. On parempi ”sopia” asioista, kunhan sopijoina olemme ”me”.

Vaihtoehto

Mikä sitten on kansalaisten vaihtoehto? Vaikka heidän mielipidettään kuntauudistuksessa ei paljon kysytäkään, se ei estä keskustelemasta siitä, mihin suuntaan järjestelmää pitäisi kehittää, jotta siitä tulisi nimenomaan kuntalaisten – eikä niinkään etujärjestöjen, lobbaajien ja muiden omaa asiaansa ajavien – kannalta paras mahdollinen. On erikoista, että valtakunnassa kysytään melkein kuu-kausittain mielipidettä presidentin tai pääministerin suosiosta, mutta kukaan ei näytä olevan kiinnostunut siitä, mikä on ihmisten mielipide kunnallisten instituutioiden kehittämistä.

Outoa on myös se, että tiedotusvälineet eivät ole mitenkään kyseenalaistaneet sitä, tarvitaanko ns. kuntauudistusta, onko nyt jokin uudistus todella tapahtumassa ja onko uudistusta valmisteltu asianmukaisesti. Missä ovat ne selvitykset, kokeilut, vertailut ja tutkimukset, joista mahdolliset perustelut ”historialliselle kuntauudistukselle” ilmenevät?

Tietysti voi kysyä, että kun nyt ”kuntauudistuksesta” on syntynyt ”sopimus”, tarvitseeko asiaa enää penkoa. On kuinkin paikallaan todeta, että aikaansaatu sopimus ei ehkä ole niin historiallinen kuin millaiseksi esimerkiksi valtiovarainministeri on ehtinyt sitä luonnehtimaan. Sopimuksessahan ei ole paljon muuta konkreettista kuin minimikoon asettaminen terveyskeskuksille ja ammatillisille kouluil-

le. Valtion ja kuntien työnjaossa ei tapahdu muutoksia (tai muutokset ovat tasoa ”kuluttajaneuvonta”), kuntien hallinnossa ja päätöksenteossa ei tapahdu mitään eikä myöskään verotuksessa ja muussa tulojen hankinnassa. Kuntien työntekijöille taataan 5 vuoden muutosturva. Siinä kaikki. Sinänsä tämä ei ole hirveän yllättävää, kun ottaa huomioon, miten ”uudistusta” on valmisteltu ja ketkä ovat olleet ”sopimassa” uudistuksesta.

Suomessa kaikkien asioiden ratkaisun pitää muodostua suuresta paketista erilaisia toimia. Niinpä ei edes nyt tohdi esittää vain yhtä ehdotusta asioiden tilan parantamiseksi, vaan kootaan oikeaoppinen uudistuspaketti. Pääosa uudistuksista on sellaisia, joista on jo keskusteltu edellä. Loputkin ovat lähinnä aiempien pohdintojen konkretisoitajia.

Vaihtoehto

- kunnasta vain palvelujen tuottaja, ei rahanjakaja
- lautakunnat pois
- valtuustot pienemmiksi
- kunnalle johtaja
- valtuutetuille sisäpiiri-ilmoitus
- valtionapuihin tehokkuusporkkana
- ammattikorkeakoulut ja sairaalat valtiolle
- kokeillaan kaikilla palvelutuotannon aloilla palvelujen hankintaa yksityiseltä sektorilta

Ehdotusten taustalla on ehkä naiivi ajatus siitä, että kuntalaiset ovat hyvin koulutettua ja sivistynyttä väkeä, jonka pitäisi kyetä hoitamaan asioita ilman ylisuurta poliittista järjestelmää ja lobbauskoineistoja. Kansalaisten kannalta selkeä päätöksentekovallan keskittäminen tekisi hallinnosta läpinäkyvämmän ja paremmin kontrolloit-

van. Poliittiselle koneistolle muutos olisi tietenkin myrkkyyä, mutta koneiston ylläpitäminen ei kai ole itsetarkoitus. Jos osallistuminen puolueiden ja muiden niin sanottujen kansalaisjärjestöjen toimintaan sujuu vain julkisen vallan massiivisella tuella, on rehellisesti sanottava, että aika on ajanut näiden instituutioiden ohi ja etsitään uusia ratkaisuja.

Sata vuotta sitten valtiopäivämies lähetettiin ”tiettömän taipaleen päähän” hoitamaan maakunnan asioita; nyky-yhteiskunnassa asioiden hoitaminen ei ole näin vaikeaa. Kansalaiset eivät enää tarvitse samalla tavalla edusmiehiä, ja ihmisten mielipiteet saa selville pienellä vaivalla. Kyse on enemmänkin siitä, halutaanko ihmisten mielipidettä kuulla vai ei.

Valtiolla on jatkossakin ratkaiseva merkitys kuntien toiminnan ohjaajana. Se miten etenkin valtionapujärjestelmä toimii, on ratkaisevan tärkeää. Vanha, laman myötä purettu apujärjestelmä oli kelvoton, ainakin jos tarkoituksena on pitää kuntien menot kurissa ja supistaa julkisen sektorin byrokratiaa. Vaikka nykyinen järjestelmä on varmasti parempi, ei mikään sano, että se olisi ”paras”. Vaikka siihen ei liitykään samanlaista insentiiviä lisätä kunnan menoja kuin oli vanhassa järjestelmässä, ei siihen liity toisaalta mitään insentiiviä menojen leikkauksiinkaan. Itse asiassa investointituet ovat ylläpitäneet vääristymää uuden kapasiteetin rakentamiseksi sen kustannuksella, että vanhojen tilojen huoltoa ja käyttöä tehostettaisiin.

Mikään ei estäisi rakentamasta valtionapujärjestelmään toimivia porkkanoita, jotka palkitsisivat kuntia menojen kurissapidosta, alhaisista yksikkökustannuksista ja tehokkuudesta. Tällaisen vaihtoehdon toteuttamista jarruttaa ainoastaan se, että tehokkuuden ja tuottavuuden mittaaminen julkisella sektorilla on yhäkin heikolla tolalla. Mutta silläkin uhalla, että mittaukset johtaisivat harhaan, olisi nämä tavoitteet yritettävä sisällyttää valtionosuusjärjestelmään. Pitkän päälle päästäisiin varmasti parempaan tulokseen kuin jos jossain vaiheessa paniikinomaisesti turvauduttaisiin juustohöylään tai toteutettaisiin valtion nyt omaksuman tehokkuusohjelman ota mistä saat -politiikkaa.

Jos kuntalaiset yhdessä tuumin haluavat laajentaa palvelutuotantoa uusille urille, ei siinä mitään pahaa ole. Jos esimerkiksi Karkkila haluaa tehdä itsestään kulttuuripääkaupungin, niin siitä vaan. Mutta valtio voi surutta pestä käteensä.

Vaikka valtiolla onkin kaikkien lupauksen suhteen valtava uskotavuusvajae, olisi jotain tehtävissä myös sen suhteen, että valtion apu niin sanotuille vaikeuksiin joutuneille kunnille pitäisi sisällään joitakin sanktioita myös vaikeuksien mahdollisille aiheuttajille. Jos kuntaan putoaa neutronipommi, ei sille voi mitään, mutta jos kunnan päättäjät panevat kunnan suuruudenhulluilla ohjelmillaan konkursiin, pitäisi yhteiskunnan jo vaatia siitä korvauksia.

Tutkijan näkökulmasta suuri ongelma kuntatalouden kehityksen tutkimuksessa ja ennakoinnissa on se, että vaihtoehtoisia malleja ei päästä kokeilemaan. Koko lainsäädäntö ei tunne ajatusta ”kokeiluisista”, ei edes tapahtuneiden lainsäädäntömuutosten vaikutusten seurannasta.

Kun ajatellaan kysymystä, miten kunnalliset palvelut eri toiminoissa pitäisi järjestää, on vaikea suoralta kädeltä sanoa, mikä on ehdottomasti paras järjestelmä. Joten kysymys kuuluu, miksei kokeilla. Ja varsinkin, jos kunnat (kuntalaiset) itse haluavat kokeilla jotain ratkaisuja, miksei sitä sallita?

Kunnallisten palvelujen käyttäjien asiakastyytyväisyyttä on kohdallaisen helppo mitata, eikä palvelujen (yksikkö)kustannusten mitaamisen pitäisi olla mahdotonta. Helppoa on myös selvittää, saako yksityinen vai julkinen työnantaja helpommin työntekijöitä.

Kokeilut voisivat, tai oikeastaan niiden pitäisi, koskea myös valtion ja kuntien välistä palveluiden tuottamisen työnjakoa. Toimeentulotuen osalta meillä on jonkinlaista näyttöä siitä, miten asioita voidaan selvittää kokeilemalla. Olennaista olisi kuitenkin se, että kokeilutoiminnan piiriin tulisivat myös isot asiat, kuten koulutuksen ja terveydenhoidon järjestäminen. Vaikka maa on täynnä besserwissereitä, ei lisätieto varmaan olisi pahitteeksi.

Ongelma ei taatusti ole tiedon puutteessa: tietoa on kokeilujen lisäksi saatavissa tutkimuksista ja ulkomaisista vertailuista. Ongelma

on siinä, halutaanko sen tiedon perusteella edetä vai halutaanko edelleen vain ”sopia asiat meidän kesken”.

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 KANSALAISSYHTEISKUNTA (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
OPETTÄJUUTTA ETSIMÄSSÄ (1996)
- 19 Erkki Pystynen
LIITOKUNTA (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 KANSALAISMIELIPIIDE 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 KANSALAISMIELIPIIDE 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 KANSALAISMIELIPIIDE 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 KANSALAISMIELIPIIDE 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 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2003
- 54 Seppo Rainisto
KUNNASTA BRÄNDI? (2004)
- 55 KANSALAISMIELIPIIDE 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 KANSALAISMIELIPIIDE 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)



Kunnallisalan kehittämissätiö KAKS rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden 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	Kasarmikatu 23 A 15 00130 Helsinki
Puhelin	(09) 6226 570
Telekopio	(09) 6226 5710
Asiamies	Lasse Ristikartano, (09) 6226 5720
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, (09) 6226 5740
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, (09) 6226 5730

Tutustu kotisivuihimme (*www.kaks.fi*)!