

Suomen demokratisoiminen

Pekka Sauri

Suomen demokratisoiminen

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ
KAKS

SUOMEN DEMOKRATISOIMINEN

Kunnallissalan kehittämissäätiön
Polemia-sarjan julkaisu nro 51

© Pole-Kuntatieto Oy ja
Pekka Sauri

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2003
ISBN 952-5514-03-X
ISSN 1235-6964

Sisällys

ESIPUHE 7

SUOMEN DEMOKRATIAVAJEET 9

PARHAAN ARGUMENTIN PERIAATE 14

VALTA TAKAISIN VALTUUSTOLLE 20

KAKSIPÄISESTÄ YKSIPÄISEEN KUNNAN JOHTOON 27

KUNTIEN JA VALTION SUHDE KESTÄVÄKSI 38

KANSANVALTAISEEN MAAKUNTAHALLINTOON 50

SUORA DEMOKRATIA VAHVISTAMAAN EDUSTUKSELLISTA
DEMOKRATIAA 61

KOHTI GLOBAALIA DEMOKRATIAA 70

LÄHTEET 73

Esipuhe

Pidämme maatumme itsestään selvästi monenkin asian mallimaana. Niin myös demokratian osalta. Onko tässä asiassa ”lotto-voitto syntyä Suomeen”? Tutkijoiden ja muiden asiantuntijoiden piirissä keskustellaan jatkuvasti kansanvallan toteutumisen parantamisesta kunnissa ja maakunnissa. Tätä keskustelua ei voida käydä ottamatta siihen mukaan kunnan ja valtion suhdetta. Asiantuntijakeskustelu on vain aika-ajoin saavuttanut laajempaa julkisuutta.

Tämän Polemia-sarjan julkaisun tekijä on sisäpiiriläinen, muun muassa Helsingin kaupunginvaltuuston puheenjohtajana asioita pohjittanut filosofian tohtori Pekka Sauri. ”Aurinkosähkön voimalla” kirjoittamassaan kirjassa *Suomen demokratisoiminen* Sauri on päätenyt itseäänkin yllättäviin ehdotuksiin. Hän myös tiivistää ja kommentoi aiheesta aiemmin esitettyjä tutkimuksia ja perusteltuja puheenvuoroja. Esitän kirjoittajalle parhaat kiitokset.

Heinäkuussa 2003

Lasse Ristikartano

Asiamies

Kunnallissalan kehittämissäätiö KAKS

Suomen demokratiavajeet

”**S**uomi alkaa sopeutua avoimeen yhteiskuntaan”, otsikoi Helsingin Sanomat pääkirjoituksensa 6.7.2003. Lehti julisti: ”Avoin kansalaisyhteiskunta on tavoitteena, kun tulevaisuuden yhteiskunnan kilpailukykyä rakennetaan. Se edellyttää mahdollisimman pitkälle vietyä avoimuutta asioita valmisteltaessa ja niistä päätettäessä. Tulevaisuuden menestyksen avain on toimiva demokratia yhdistyneenä markkinataloutteen ja sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen.”

Näihin vaatimuksiin on helppo yhtyä. Toimivaan demokratiaan on Suomessa kuitenkin vielä matkaa. Suomalainen päätöksentekojärjestelmä on sekava, virkavaltainen ja puutteellisesti vastuutettu nimenomaan siellä, missä se on lähimpänä kansalaisia. Kunnanvaltuustot ovat luovuttaneet valtansa muille päätöksentekoelimille ja virkamiehille. Kuntien johtamisvastuu on epäselvä. Valtion ja kuntien suhde on monimutkainen ja ristiriitainen, ja perustuslakiin ylevästi kirjattu kunnallinen itsehallinto jää pelkäksi kirjaimeksi. Maakuntien asema on epämääräinen ja maakunnallinen päätöksenteko epäsuoran valtuutuksen varassa. Kaiken kaikkiaan suomalainen kansanvalta on huonosti varustautunut kansainvälistyvän ja globaalistuvan maailman ja sen päätöksenteon haasteisiin. Päätöksentekojärjestelmää pitää ensi tilassa selkeyttää ja päättäjien vastuuta valitsijoilleen vahvistaa.

En puutu tässä puheenvuorossa valtakunnalliseen päätöksentekoon paitsi siltä osin kuin se liittyy kunnalliseen ja maakunnalliseen päätöksentekoon. Suomen valtakunnallisessa päätöksentekojärjestelmässä ei mielestäni ole mitään erityisiä ongelmia. Uudessa perustuslaissa säädetty muutokset presidentin, hallituksen ja eduskunnan keskinäisiin valtasuhteisiin saattoivat järjestelmän jotakuinkin kansanvaltaiselle tolalle. Ongelmat ovat paljon lähempänä ihmisten arkielämää: kunnissa ja maakunnissa sekä niiden ja valtion välisissä suhteissa.

Suomessa on ollut tapana arvostella Euroopan unionia demokratiavajeesta. Kriitikille on varmasti aihetta, mutta ensin olisi syytä korjata Suomen kotikutoinen demokratiavaje. Suomalaisen alue- ja paikallishallinnon päätöksentekojärjestelmän puutteet voidaan jakaa kuuteen alueeseen: 1) heikko argumentointikulttuuri, jossa eri päätösvaihtoehdot eivät pääse riittävän keskustelun ja arvioinnin kohteeksi, 2) kunnanvaltuustojen vallan hajoaminen, 3) kuntien poliittisen johtamisen sekavuus, 4) kuntien ja valtion ristiriitainen suhde, 5) maakuntahallinnon epämääräinen asema ja 6) suoran demokratian puute.

Ensimmäinen ongelma – heikko argumentointikulttuuri – johdetaan osittain historiallisista tekijöistä ja osittain päätöksentekojärjestelmästä. Pitkän perinteen muuttaminen saattaa olla hidasta, mutta sitäkin voidaan avittaa järjestelmää selkeyttämällä. Käsittelen kuitenkin näistä kuudesta ongelmasta erikseen ja esitän päätteeni ehdotukseni niiden ratkaisemiseksi.

Kysymys ei ole siitä, että Suomen pitäisi omaksua jonkin toisen maan mallin mukainen päätöksentekojärjestelmä. Euroopan unionin jäsenmaidenkin piirissä perinteitä on kovin erilaisia ja olosuhteet vaihtelevat. Suomalaiset voivat vapaasti valita juuri sellaisen järjestelmän kuin katsovat tšekäläisiin oloihin sopivan. Hallintoa ei valitettavasti koeta yleisesti kiinnostavaksi puheenaiheeksi, ja ani harvat innostuvat paneutumaan siihen – vaikka hallinnon järjestämisellä on tuiki olennainen merkitys demokratian toteutumisen kannalta.

Päätelmäni perustuvat niihin kokemuksiin, joita olen lähes kahdenkymmenen vuoden kuluessa kerännyt kunnallisista, maakunnallisista, valtakunnallisista ja eurooppalaisista luottamuselimistä. Kunnallispoliittinen kokemukseni on peräisin Helsingin kaupunginvaltuustosta, lautakunnista ja kaupunginhallituksesta, jossa olen toiminut pitkään sekä jäsenenä että varapuheenjohtajana. Terveyslautakunnan varapuheenjohtajana olin kahden vaalikauden ajan ja muutaman vuoden sosiaalilautakunnan jäsenenä. Tätä kirjoittaessani olen kaupunginvaltuuston puheenjohtaja. Uudenmaan maakuntahallituksessa olen varapuheenjohtajana. Kuntien keskusjärjestössä Suomen Kuntaliitossa olen toiminut hallituksen ja sen työvaliokunnan jäsenenä yli kahdeksan vuoden ajan ja toimin edelleen. Olen edustanut Suomen ja Uudenmaan intressejä Euroopan unionin alueiden komiteassa ja Euroopan neuvoston alue- ja paikallishallintokongressissa CLRAE:ssa. Tätä nykyä olen myös Euroopan alueiden liiton AER:n hallituksen ainoa suomalainen jäsen. Kansanedustajana en sitä vastaan ole koskaan ollut, mikä epäilemättä heijastuu tämän esityksen painotuksissa.

Tällä litanialla haluan korostaa sitä, että näkemykseni ovat peräisin nimenomaan päätöksentekojärjestelmän sisältä. En ole opiskellut enkä tutkinut kunnallishallintoa toisin kuin useimmat muut tähän sarjaan kirjoittaneista. Akateeminen taustani on psykologin, mikä on varmasti myös vaikuttanut näkökulmaani.

Tässä esittämälläni kritiikillä en tarkoita, että Suomen ja suomalaisten asiat olisivat jotenkin dramaattisesti metsässä. Eivät ne ole. Monella mittarilla luettuna Suomen itsenäisyyden historia on hämmästyttävä menestystarina. Menestys ei kuitenkaan ole ollut päätöksentekojärjestelmän demokraattisuuden ansiota. Suomalainen demokratia ei ole suomalaisten koulutusta ja osaamista vastaavalla tasolla. On merkillistä, että planeetan kärkikansakunta kommunikaatioteknologian alalla ei ole järjestänyt kansanvaltaansa nykyistä selkeämmin, avoimemmin ja poliittisesti vastuullisemmin. Tähän luulisi teoriassa olevan erinomaiset edellytykset. Suomalaisten lukutaito ja osallistuminen järjestötoimintaan ovat kansainvälisessä vertailussa kär-

kiluokkaa, ja sveitsiläisen tutkimuslaitoksen mukaan Suomi on maailman vähiten korruptoitunut maa.

Suomalainen päätöksentekojärjestelmä on rakentunut pala palalta, vähin erin, monenlaisten historiallisten käännteiden sanelemana. Siinä on jäänteitä suuriruhtinaskunnan ajoilta, itsenäisyysjulistuksesta, sodanjälkeisen kauden autoritäärisyydestä, hyvinvointivaltioajattelusta ja Neuvostoliiton romahtamisen jälkeen nousseesta yksilökeskisuudesta ja managerismista. Selkeä kokonaisnäkemys loistaa poissaolollaan.

Viiden miljoonan asukkaan Suomi on hyvin pieni kansakunta. Esimerkiksi monet Saksan osavaltiot ovat väkiluvultaan reippaasti Suomea suurempia. Voisi kuvitella, että pienellä ja kohtalaisen tasa-laatuksella kansalla olisi otollisemmat mahdollisuudet kuin suurella ja kirjavalla taata kansalaisten tahdon toteutuminen päätöksissä. Valtakunnallisen, maakunnallisen ja kunnallisen demokratian työnjaon selkeyttämisen ei Suomen kokoisessa yhteisössä luulisi olevan ylivoimaista. Siihen tarvitaan ensin kokonaisnäkemystä ja sen jälkeen poliittista tahtoa. Ellei edellistä ole, ei voi olla myöskään jälkimmäistä.

Päätöksentekojärjestelmää on tavattu uudistaa osa kerrallaan. Vuoden 1995 kuntalaki oli otollinen tilaisuus saattaa suomalainen paikallishallinto ajan tasalle, mutta hanke jäi monelta osin vajavaksi. Kansalaisen ja päätöksentekojärjestelmän suhde on edelleen epäselvä. Viime aikoina on käyty varovaista keskustelua pormestari-mallin käyttöönotosta ja maakuntahallinnon uudistamisesta. Sikäli kuin olen havainnut, kummankaan demokratia uudistuksen taakse ei ole toistaiseksi kertynyt riittävästi kriittistä massaa, jotta ne liikah-taisivat eteenpäin.

Ongelmana on, että harvalla päättäjällä on aikaa ja energiaa miettiä päätöksentekojärjestelmän kokonaisuutta. Järjestelmän kehittäminen on melkoinen vaatimus etenkin vapaaehtoisena toimiville kunnallisille ja maakunnallisille päättäjille. Esityslistojen päätösasioihin perehtyminen on oman toimen, perhe-elämän ja muitten arkisten rientojen ohella aivan riittävän rankkaa ja aikaa viepää. Järjestelmään sopeutuminen ja korrektien menettelytapojen opettelu on sekin oma

vaivansa, ja voi kestää kauan – ainakin minulta vuosikausia – ennen kuin aloitteleva päättäjät oppii toimimaan järjestelmän edellyttämällä tavalla: käyttämään puheenvuoroja ja tekemään esityksiä oikeassa muodossa, oikeassa paikassa ja oikeaan aikaan. Järjestelmän arvioiminen vaatii kokonaan uuden vaihteen ja paneutumisen asteen, ja vuorokaudessa on armotta vain ne 24 tuntia.

Järjestelmän arviointia sen sisältä käsin vaikeuttaa lisäksi se, että kukin valtuutettu toimii vain oman kuntansa valtuustossa. Kuntien toimintakulttuurien vertailu ja kokemusten vaihto on satunnaista. Esittämäni näkemykset perustuvat ensi sijassa kokemuksiini Helsingin kunnallispolitiikasta, enkä voi sellaisenaan tietenkään yleistää niitä muihin kuntiin.

Päätöksentekojärjestelmiä ovatkin miettineet lähinnä tutkijat, joiden tulokset tapaavat jäädä pelkästään akateemisen keskustelun piiriin. Kattavia ja perinpohjaisia puheenvuoroja suomalaisen päätöksenteon demokratisoimisen puolesta ovat tutkijoista esittäneet professori Aimo Rynnänen ja hallintotieteiden tohtori Kauko Heuru, joilla molemmilla on sattumoisin kokemusta myös kunnallishallinnon käytännöstä, Rynnäsellä valtuutettuna ja virkamiehenä, Heurulla kaupunginjohtajana. Käyn esitykseni eri kohdissa vuoropuhelua erityisesti Rynnäsen ja Heurun mutta myös muutamien muiden tutkijoiden esittämien näkemysten kanssa. Toivoa sopii, että kykenen tässä kirjasessa edes auttavasti yhdistämään tutkimuksen ja käytännön päätöksenteon näkökulmat.

Parhaan argumentin periaate

Ennen kuin käyn käsiksi suomalaisen päätöksentekojärjestelmän ongelmiin, koetan piirtää esiin perusolettamukseni demokraattisen päätöksenteon olemuksesta.

Lähden tässä esityksessä siitä, että demokratian tulee perustua parhaan argumentin periaatteeseen. Tämä on olennaisen tärkeä seikka, jonka ymmärtäminen on käsittääkseni välttämätön edellytys demokratian ihanteen puolustamiselle.

Lyhyeksi tiivistäen parhaan argumentin periaate tarkoittaa sitä, että avoimessa ja rajoittamattomassa keskustelussa parhaiten perustellun ehdotuksen tulee aina voittaa. Ellei näin käy, päätöksenteko on tavalla tai toisella vääristynyttä eikä demokratian henki toteudu. Seuraan tässä saksalaisen filosofin Jürgen Habermasin ajattelua, jonka mukaan ideaalisessa eli ihanteellisessa puhetilanteessa päädytään lopulta yhteisymmärrykseen yhden vaihtoehdon saavuttaessa lopulta kaikkien osallistujien kannatuksen ja muiden vaihtoehtojen osoittautuessa voittanutta heikommin perustelluiksi.

On tietenkin itsestään selvää, että käytännössä tähän ei yleensä ole mahdollisuutta. Keskustelu joudutaan syystä tai toisesta – useimmiten ajanpuutteen vuoksi – keskeyttämään ennen yhteisymmärryksen kehkeytymistä. Päätös tehdään silloin äänestämällä ja enemmistön kanta voittaa ja pannaan täytäntöön. Se muuttuu todellisuudeksi ja käytännöksi. Vaikkei yhteisymmärrystä saavutettaisikaan, on syy-

tä toivoa, että enemmistön kanta on paremmin perusteltu kuin vähemmistöön jääneiden.

Näin ei kuitenkaan aina ole. Jos enemmistön asema on vakiintunut, sen ei välttämättä tarvitse perustella kantaansa. Voitto äänestyksessä on joka tapauksessa varma. Ilman julkisesti esitettyjä päätöksen perusteluja demokratia kuitenkin rapautuu. Parhaan argumentin periaatteen noudattaminen myös enemmistön ollessa vakiintunut on demokratian keskeinen mittari.

Hyvä päätöksentekojärjestelmä antaa parhaat mahdollisuudet ja puitteet keskustelulle, jossa tähdätään parhaan argumentin voittoon. Mikään järjestelmä sinänsä ei tietenkään voi taata sellaista keskustelua; sen toteutuminen riippuu myös osallistujista itsestään ja valitsevasta keskustelukulttuurista. Järjestelmän pitää kuitenkin olla niin selkeä ja yksinkertainen, että se ei estä tai vaikeuta avointa keskustelua.

Kussakin keskustelussa on käytettävissä ainoastaan ne vaihtoehdot, jotka on esitetty osanottajien harkittaviksi. Muita vaihtoehtoja ei ole olemassa, ennen kuin ne on esitetty. Filosofinen perusta tälle ajattelulle löytyy vaikkapa Ludwig Wittgensteinilta: mitä voidaan sanoa, voidaan sanoa selvästi – ja mistä ei voida puhua, siitä on vaiettava. Paras argumentti ei ole objektiivinen totuus vaan vakuuttavimmin perusteltu näkemys.

Maailma rakentuu sellaiseksi kuin se on neuvottelussa ja sopimisessa kulloistenkin osanottajien kesken. Saavutettu sopimus koskee vain niitä osapuolia, jotka ovat olleet mukana sitä tekemässä joko itse tai edustajiensa välityksellä. Jos joku uusi osapuoli astuu mukaan keskusteluun, hän tuo siihen uusia argumentteja, jotka saattavat asettaa aiemman sopimuksen uuteen valoon, ja neuvottelu alkaa uudelleen.

Tieteellinen keskustelu toimii samalla tavalla: osanottajat esittävät todisteita teorioidensa tueksi ja koettavat saada muut niistä vakuuttuneiksi. Demokraattisella päätöksenteolla ja tieteellisellä keskustelulla ei ole periaatteellista eroa. Kummassakin osapuolet yrittävät löytää vakuuttavimmat perustelut esitystensä tueksi ja vallitsevaksi jää parhaiten perusteltu esitys.

Parhaan argumentin periaate on kohdannut myös vastustusta. Jotkut ovat protestoineet, että keskustelu ei aina ole yhteismitallista. Eri näkemysten taustalla on nimittäin erilaisia arvoja ja ideologioita, jotka eivät määritelmän mukaan voi kohdata, keskusteltiinpa kuinka kauan hyvänsä.

Tämä vastaväite ei kuitenkaan ole pitävä. Totta kai keskustelu voidaan aina pysäyttää siihen kohtaan, jossa todetaan osanottajien arvojen ja ideologioiden erilaisuus. Mikään ei kuitenkaan estä porautumista myös arvoihin ja ideologioihin ja niiden vertailua. Juuri tällaista arvokeskusteluahan on viime vuosina tavattu vaatia, vaikka kovin harva vaatiija on uskaltanut sanoa mitään keskustelun avaamiseksi.

Viime kädessä kaikki politiikan toimijat pyrkivät yhteiseen hyvään. Ainakaan en ole kuullut kenenkään tunnustavan ajavansa muuta kuin yhteisen hyvän asiaa. Jottei latteana lopputulemana olisi pelkästään taistelu hyvän puolesta pahaa vastaan, myös arvot ja ideologiat pitää voida kyseenalaistaa. Eivät ne kai muuten kehity miksikään.

Joka tapauksessa olennaista on sellaisen keskustelukulttuurin ylläpitäminen, jossa kaikilla osallisilla on tilaisuus esittää näkemyksiään ja perustella niitä. Tämä on tietenkin arvo ja ideologia jo sinänsä. Kuten Jean-Jacques Rousseau ja Winston Churchill kuuluvat eri aikoina lausuneen, ”olen jyrkästi eri mieltä siitä mitä sanot, mutta puolustan viimeiseen saakka oikeuttasi sanoa se”.

Demokratiassa kenelläkään ei ole monopolia totuuteen. Jokainen joutuu perustelemaan näkemyksensä ja vakuuttamaan muutkin sen varteenotettavuudesta. Paras argumentti on se, joka voittaa vapaassa keskustelussa – ja kääntäen: voittanut argumentti on paras, jos keskustelu on ollut vapaata. Keskustelun vapaus on perusarvo ja takuu sille, että voitolle pääsevä näkemys on myös parhaiten perusteltu. Muita hyväksyttäviä kriteerejä ei erilaisten näkemysten ja esitysten arvioinnille ole tarjolla kuin niiden puolesta esitettyjen perustelujen voima.

Tämä on paljon peräänkuulutetun politiikan läpinäkyvyyden ehdoton edellytys. Poliittiset päätökset ovat hyväksyttäviä ainoastaan silloin, kun niitä perustellaan avoimesti ja julkisesti ja annetaan kaik-

kien kiinnostuneiden esittää omat näkemyksensä. Jos päätösten perustelut jäävät esittämättä tai jos niiden pohjana ovat muut syyt kuin julkisesti esitetyt, demokratian henki ei toteudu ja valta jää näkyttömiin.

Poliittisen keskustelun tasoa jossakin kulttuurissa on varmasti vaikea arvioida mitenkään riidattomasti. Asiaa ei lainkaan helpota se, että vallassaolijat pitävät keskustelun tasoa ja määrää yleensä riittävänä – paitsi silloin, kun kansalaiset vastustavat jotakin hallituksen ajamaa hanketta – ja opposition edustajat riittämättömänä.

Keskustelua on tapana vaatia muilta. Jos sitten joku vastaa haasteeseen ja uskaltaa sanoa jotakin mielenkiintoista, puheenvuoro on tapana tyrmätä kaikilta suunnilta: puhuja oli väärä, ja hänen esittämänsä näkemys on epärealistinen tai muuten mahdoton. Vielä näkee sitäkin perinteistä vyön alle lyönnin lajia, että puhujan näkemys leimataan kelvottomaksi hänen taustansa tai asemansa perusteella. Tätä kirjoittaessani maan sosiaalidemokraattinen ulkoministeri kuuluu torjuvan tunnetun professorin EU-näkemykset sillä perusteella, että tämä oli ollut ”ilman menestystä” kokoomuksen ehdokkaana europarlamenttivaaleissa.

Harvoin kuulee tai näkee julkista keskustelua, jossa osanottajat esittävät asia-argumentteja mielipiteidensä tueksi – ja vielä harvemmin sellaista keskustelua, jonka päätteeksi toinen osapuoli kertoisi muuttaneensa tai korjanneensa käsityksiään toisen esittämien perustelujen ansiosta. Sellaista tilannetta pidetään tappiona, vaikka sen luulisi kauempaa katsoen olevan voitto.

”Liian harvoin kysymme esitettyjen väitteiden tueksi kattavia ja järjestelmällisiä havaintoja sekä oleellisia tosiasioita. Itse asiassa väitettä tukevien faktojen perääjää pidetään usein sairaalloisen epäluuloisena.” Näin kirjoittaa Matti Wiberg. ”Jos väitteitään ei tarvitse tukea järjestelmällisellä ja vakuuttavalla todistusaineistolla, tulee itse kukin tarpeettoman kevyesti yleistäneeksi – ja antaneeksi epäileville aivoilleen vapaapäivän.”

Niinpä. Keskustelukulttuuria – hyvää tai huonoa – ylläpitävät ensi sijassa tiedotusvälineet ja niistä riippuvaiset päättäjät. Elleivät toi-

saalta päättäjät ja toisaalta journalistit halua tai osaa perustella esittämiään näkemyksiä, päätösten asialliset syyt vaipuvat näkymättömiin. Samalla vaipuu näkymättömiin kansanvalta.

Kukin voi tykönään arvioida, kuinka selkeästi ja ymmärrettävästi perusteltua on ollut esimerkiksi Suomen suhtautuminen Irakin miehittämiseen tai Euroopan unionin konventtityöhön.

Jos on perusteltu keskustelu yhteiskunnallisesti merkittävistä ratkaisuksista vaikeaa valtakunnan tasolla, vielä vaikeampaa se on alueellisella ja paikallisella tasolla. Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelyistä tai asuntopolitiikasta luulisi olevan mahdollista käydä julkista mielipiteiden vaihtoa tarjolla olevan runsaan fakta-aineiston pohjalta, mutta kovin työläältä sekin on näyttänyt. Jokin aika sitten panin Helsingin valtuuston puheenjohtajana julkisuuteen kannanoton, jossa kiirehdin metron jatkamista länteen. Konkreettisin kannanottoni herättämä kommentti oli, etten saisi sekaantua naapurikunnan asioihin. Miten ihmeessä keskustelua voidaan käydä, jos keskustelupuheenvuorot leimataan toisten asioihin puuttumiseksi?

Myös koululaitoksella on keskeinen tehtävä keskustelukulttuurin kohentamisessa. Ihmisten tulee kasvaa jo pienestä pitäen sellaiseen maailmankuvaan, jossa neuvottelu ja sopiminen muodostavat todellisuuden perustan. Mitä paremmin kansalaiset oppivat perustelemaan omia mielipiteitään ja käsityksiään, sitä vankemmalla pohjalla on myös kansanvalta. Niin kuivalta kuin se saattaakin kuulostaa, kokoustekniikan opettelemisella on tässä tärkeä osansa: jokainen saa sanoa sanottavansa ja tehdä esityksiä, ja lopulta päädytään yhteisymmärrykseen tai äänestetään, ellei yhteisymmärrystä ole syntynyt.

Demokraattinen päätöksenteko edellyttää myös, että vastuu päätöksistä on selvästi osoitettavissa ja että päättäjät voidaan säännöllisin väliajoin vaihtaa, elleivät päätökset tyydytä. Järjestelmän pitää olla mahdollisimman yksinkertainen ja helposti ymmärrettävä: meidän kansalaisten tulee pysyä vaivatta perillä siitä, millä valtuuksilla ja millä perusteella asioistamme on päätetty.

Suomalaisen argumentaatiokulttuurin puutteet eivät johdu tiedon puutteesta eivätkä ihmisten välinpitämättömyydestä vaan ensi

sijassa järjestelmän epämääräisyydestä ja päättäjien hämärästä rooli-
jaosta. Kun päättäjillä ei ole selkeitä rooleja, ei ole selkeitä puheen-
vuorojakaan: kuka puhuu ja kenen äänellä?

Jos päätöksentekojärjestelmästä tehdään selkeä ja jos päättäjien
vastuu osoitetaan yksiselitteisesti, argumentaatiokulttuurikin toden-
näköisesti paranee. Samalla vähenevät ne politiikan ja poliitikkojen
mainetta rasittavat vallankäytön lieveilmiöt, joita olen käsitellyt kir-
jassani *Politiikan psykologia*. On varmasti yleisinhimillistä ja yleis-
maailmallista, että äänestäjistään riippuvaisten poliitikkojen puheen-
vuoroja tapaa värittää pyrkimys äänimäärän säilyttämiseen tai kas-
vattamiseen seuraavissa vaaleissa. Poliittisen vastuun kirkastaminen
tekee äänestäjien mielistelyn saati sitten suoranaisen palturin puhu-
misen vaikeammaksi.

Valta takaisin valtuustolle

Kunnallisessa päätöksentekojärjestelmässä on kolme erillistä mutta toisiinsa vaikuttavaa ongelma-aluetta: valtuuston vallan hajoaminen, kunnan johtamisen kaksipäisyys ja valtion ja kuntien välinen suhde. Käsittelem kutakin näistä erikseen. Aloitan ongelmasta, jonka ratkaiseminen ei vaadi muutoksia lainsäädäntöön vaan edellyttää pelkästään toimintatapojen muuttamista nykyisen lain puitteissa – vallan palauttamista valtuustolle.

Kuntalain mukaan päätösvalta kunnassa on kunnan asukkaiden valitsemalla valtuustolla. Käytännössä tämä periaate on hämärtynyt valtuustojen siirrettyä valtaansa muille tahoille, kuten kunnanhallitukselle, lautakunnille ja valmisteleville virkamiehille. Kynnisiempien näkemysten mukaan valtuustot ovat kuihtuneet kumileimasimiksi, jotka pelkästään siunaavat hallituksen päätökset. Vaikka valtuuston kokouksissa käytettäisiin kuinka vuolaasti puheenvuoroja, valtuustot muuttavat hallituksen esityksiä ainoastaan poikkeustapauksissa. Tämä aiheuttaa hyvin ymmärrettävää turhautumista etenkin sellaisissa valtuutetuissa, joilla ei ole asemaa lautakunnissa tai hallituksessa.

Valtuustokeskusteluissa käyttävät yleensä puheenvuoroja niiden ryhmien edustajat, jotka ovat jääneet hallituksen äänestyksessä vähemmistöön. Hallituksen edustajat eivät välttämättä vaivaudu perustelevaan enemmistön tukemaa esitystä huolimatta siitä, että hallitus toimii muodollisesti valtuuston päätösten esittelijänä.

Tämä johtaa helposti siihen, että varsinaiset päätöskeskustelut käydään poissa julkisuudesta. Hallituksen ja lautakuntien kokoukset ovat yleensä suljettuja, eikä niistä pidetä keskustelupöytäkirjaa. Valtuuston kokoukset ovat avoimia niin kuntalaisille kuin julkiselle sanelulle, mutta niissä käydyt keskustelut ovat useimmiten post festum. Valtuuston kokoukset jäävät valtuutettujen perättäisten monologiensa sarjaksi, josta tiedotusvälineet saattavat siteerata retorisesti parhaita letkauksia mutta jolla ei ole vaikutusta jo aiemmin toisaalla tehtyihin päätöksiin. Ei ole suuri ihme, että valtuustojen yleisölehtereillä istuu lähinnä opiskelijoita suorittamassa pakollista opintokäyntiään demokratian pyhättöön.

Valtuuston valta on kääntynyt nurinniskoin: sen sijasta että hallitus, lautakunnat ja valmistelevat virkamiehet toteuttaisivat kunta-laisten valitseman valtuuston tahtoa valtuusto toteuttaa vaaleilla valitsemattomien hallituksen, lautakuntien ja valmistelijoiden tahtoa. Tämä ei ole kansanvaltaa. Valtasuhteet on käännettävä takaisin kunta-lain tarkoittamalle tolalle, ja valtuuston on palautettava valta itselleen.

Tällä en tarkoita sitä, että valtuuston pitäisi alkaa päättää kunnan toiminnan yksityiskohdista. Toimeenpanovalta kuuluu hallitukselle, lautakunnille ja viranhaltijoille, ja sen ottaminen valtuustolle sotkisi tilannetta entisestään. Valtuuston on keskityttävä kunnan strategioiden ja toiminnallisten tavoitteiden määrittämiseen ja huolehdittava siitä, että hallitus ja lautakunnat panevat ne toimeen niillä määrärahoilla, jotka valtuusto on niiden käyttöön osoittanut.

Vaikka valtio on luopunut kuntien normiohjauksesta ja valtuustojen tekemien päätösten vahvistamissäädöksistä, valtuustojen valta on paradoksaalisesti heikentynyt eikä vahvistunut. Kauko Heuru kirjoittaa: ”Niin teoreettinen kuin empiirinenkin tutkimus on osoittanut sen, että 1990-luvulla tehtyjen uudistusten seurauksena valtuuston valta on yleisesti vähentynyt. – Lainsäädännön kehityksestä johtuen tilalle on tullut uusi tai ainakin entisestään huomattavasti vahvistunut ohjauksen tai strategisen vallan käyttämisen mahdollisuus. Tämä vallankäytön toteuttaminen on kuitenkin vaikeaa. Voidaan väittää, että sitä ei yleisesti ottaen suomalaisessa kunnallishallinnossa

valtuuston harjoittamana vielä täysin osata. Sitä on kuitenkin pidettävä nykyaikaisen kunnallishallinnon merkittävimpana vallankäytön muotona. Samalla sitä on pidettävä kunnallisen demokratian toteutumisen kannalta kaikkein keskeisimpänä kysymyksenä.”

Tähän on vaikea paljon lisätä. Aimo Rynnänen jatkaa samaa ajatuskulkua: ”Konkreettiset asiat on delegoitu, mutta sitovalla tavalla ohjaavia tavoitepäätöksiä ei ole kyetty tekemään. Seurauksena on ollut vallan siirtymä politiikalta hallinnolle, kansalaisia edustavalta edustustolta suorittavalle hallinnolle.”

Kuntalain mukaan kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet hyväksytään talousarviossa. En tiedä, kuinka tiukasti tätä momenttia on tulkittava, mutta jos strategiat ja tavoitteet käsitellään vasta talousarvion käsittelyn yhteydessä, ne eivät nouse riittävän vahvaan asemaan. Strategioista ja tavoitteista tulisi päättää hyvissä ajoin ennen tulo- ja menoarvioesityksen käsittelyä niin, että jälkimmäinen voidaan valmistella edellisten pohjalta. Hallitus antaa lautakunnille talousarvion valmisteluohjeet valtuuston päättämien strategioiden ja tavoitteiden mukaisesti. Lautakunnat voivat tietenkin pitää valtuuston asettamia tavoitteita epärealistisina, mutta niillä on täysi vapaus ilmoittaa valtuustolle kantansa omissa talousarvioesityksissään. Valtuustohan lopulta päättää kunnan talousarviosta ja ottaa toimeenpanevien lautakuntien näkemykset harkintansa mukaan huomioon.

Jokavuotinen tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen käsittely antaa valtuustolle tilaisuuden seurata asettamiensa strategioiden ja tavoitteiden toteutumista. Jotta tämä kävisi päinsä, tavoitteiden tulee olla niin konkreettisia, että niiden toteutumista voidaan riidattomasti arvioida. Arviointikeskustelu tulee ottaa huomioon seuraavan vuoden talousarviota valmisteltaessa. Samalla voidaan tarkastella aiempien tavoitteiden realistisuutta ja muokata niitä tarpeen mukaan seuraavaksi vuodeksi.

Arviointikertomus on ainoa valtuuston käsittelyyn tuleva asia, jossa hallitus ei ole esittelijänä – hallituksen ja lautakuntien toiminta juuri onkin arvioitavana. Valtuutettujen luulisi hanakasti tarttuvan

tähän erinomaiseen tilaisuuteen vahvistaa valtuuston valtaa. Tietääkseni käytäntö eri kunnissa on varsin kirjava. Helsingissä arviointikertomuksen käsittely oli pitkään pelkkä läpihuuto, kunnes vuonna 2001 asiassa otettiin käyttöön ryhmäpuheenvuorot sen merkittävyyden korostamiseksi. Tämä näyttää piristäneen arviointikeskustelua ja kohentaneen valtuutettujen itsetuntoa kaupunginhallitukseen nähden.

Muissa tärkeissä ratkaisuissa valtuuston kannattaa käydä lähetekeskustelu, jonka pohjalta valmistelu voi alkaa. Helsingin kaupunginvaltuusto on viime vuosina käynyt lähetekeskustelun esimerkiksi yleiskaavan valmistelun pohjaksi laaditusta kaupungin kehityskuvasta ja asunto-ohjelmasta. Kun lähetekeskusteluissa käsittelyn pohjana ei ole vielä mitään päätösesitystä, kaikki valtuutetut pääsevät vaikuttamaan valmisteluun omilla argumenteillaan, vaikkeivät olisikaan mukana hallituksessa tai merkittävässä lautakunnissa. Valtuutetun kannattaakin tyhjentää sanainen arkkunsa lähetekeskustelussa. Jos se kaikkein tärkein ja periaatteellisin näkökohta on jäänyt lähetekeskustelussa esittämättä, valtuutettu ei voi syyttää valtansa menettämisestä muita kuin itseään.

Jos valtuusto ottaa takaisin strategisen valtansa ja onnistuu valvomaan päättämiensä strategioiden ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumista hallituksen ja lautakuntien toiminnassa, valtuuston valta käy toteen sekä päätöksentekoprosessin alku- että loppupäässä. Valtuusto vahvistaa hallituksen päätökset kuten nykyisinkin, mutta kaikkien päätösesitysten pohjana ovat valtuuston määrittämät strategiat ja tavoitteet. Ellei näin ole, ne palautetaan jämäkästi uudelleen valmisteltaviksi valtuuston päätösten pohjalta.

Strategisen vallan ottaminen ei vaadi mitään muutoksia lainsäädäntöön. Se on kokonaan valtuuston omassa päätösvallassa. Katset kääntyvätkin valtuustojen puheenjohtajistoihin, joilla on täydet valtuudet muuttaa valtuuston toimintatapoja ja työjärjestystä. Jos valtuusto onnistuu paneutumaan strategia- ja arviointityöhön riittävän vakavasti, toimeenpanon delegoimisen muille elimille ja virkamiehille luulisi olevan luontevaa ja ongelmatonta.

Miksi valtuustot sitten ovat päästäneet strategisen vallan käsittään? Syyt ovat järjestelmässä. Kun suomalaisessa kunnallispolitiikassa ei ole rakenteellista hallitus–oppositio–asetelmaa eikä neuvotteluja hallituksen ohjelmasta, strategioiden muotoilemiseen ei ole mitään välttämätöntä velvoitetta. Strategiatyö jää helposti epämääräiseksi seminaarijaaritteluksi, jonka tuloksia harvat muistavat tai edes muistelevat päätöksiä tehtäessä.

Kunnallispolitiikassa vallan painopiste on eri paikassa kuin valtakunnallisessa päätöksenteossa. Kaikkien valtuustoryhmien saadessa suhteellisuusperiaatteen mukaisesti edustuksen kunnanhallitukseen hallitus on valtuusto pienoisikoossa toisin kuin maan hallitus, joka edustaa eduskunnan enemmistöä. Kunnan strategia on valtuuston strategia, ja valtuuston tehtävänä on siitä päättäminen. Ellei valtuusto siitä päättä eikä valvo sen toteutumista, valta valuu kansalaisten valitsemilta edustajilta heidän asettamilleen muille elimille ja virkavalmistelijoille.

Kun valtuusto ottaa kunnassa strategisen vallan, lautakuntien määrän ja koostumuksen merkitys vähenee. Joidenkin näkemysten mukaan on kansanvallan kannalta eduksi, että päätöksentekojärjestelmässä on mukana mahdollisimman paljon ihmisiä. Omalla tavallaan tämä kanta on ymmärrettävä: mitä enemmän väkeä on mukana päättämässä, sitä leveämmillä harteilla on edustuksellinen demokratia.

Vastaan tulee kuitenkin nimenomaan edustuksellisuus. Siinä missä valtuutettujen mandaatti on suora, lautakuntien jäsenten ei tarvitse olla edes ehdokkaina vaaleissa tavoittelemassa kuntalaisten luottamusta. Tällaisten lautakunnan jäsenten ainoa valtuutus tulee puolueen piiriyhdistykseltä. Toki valtuusto valitsee lautakuntien jäsenet, mutta olisi hyvin poikkeuksellista, jos valtuustoryhmien esittämät jäsen ehdokkaat eivät tulisi valituiksi.

Nykyjärjestelmän vastakohta olisi valiokuntamalli, jossa lautakunnat koostuvat pelkästään valtuutetuista samalla tavoin kuin eduskunnan valiokunnat kansanedustajista. Tätä mallia on kannattanut ainakin Aimo Ryyänen: ”Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain (1999) poistettua runsaasti aiemmin valtiolle alistamista vaatineita

velvoitteita seurauksena on, että tätä päätösvaltaa käyttävät monissa asioissa nyt lautakunnat. Niiden aseman itsenäisyys, riippumattomuus valtuustoista ja epäsuora suhde äänestäjiin voi johtaa siihen, että tilanne on kansanvaltaisuusvaatimuksen ja päätöksenteon legitimitietin kannalta epätydyttävä.” Päätelmä on sinänsä aivan oikea, mutta jos valtuusto on linjannut esimerkiksi maankäytön periaatteet kyllin konkreettisesti, lautakuntien valta voi joka tapauksessa toteutua vain niiden puitteissa.

Niin kauan kuin valtuutetut ovat palkattomia, harrastuspohjaisia luottamushenkilöitä, täysimittainen valiokuntamalli vaikuttaisi aika raskaalta etenkin kaupungeissa, joissa lauta- ja johtokuntia on paljon. Jokin välimuoto voisi olla järkevä: lautakuntien puheenjohtajat ja jäsenten enemmistö olisivat valtuutettuja ja jäsenten vähemmistö ei-valtuutettuja.

Kannattaa muistaa sekin, että lautakunnissa istuvat ei-valtuutetut ovat aina saaneet jonkin kuntalaisjoukon luottamuksen, jos ovat olleet vaaleissa ehdolla. On kovin harvinaista, että joku ehdokas ei saa yhtä ainuttakaan ääntä. Raja valtuutetun ja ei-valtuutetun välillä on sikäli teoreettinen, että yhden kuntalaisen valtuutus eli ääni voi erottaa valtuutetun ja varavaltuutetun ja edelleen varavaltuutetun ja ei-valtuutetun toisistaan, ja eri puolueiden listoilta valittujen valtuutettujen henkilökohtaiset äänimäärät saattavat olla hyvin erilaiset. Yhdeltä listalta voi valtuustoon päästä puolta pienemmällä äänimäärällä kuin toiselta. Demokraattinen mandaatti on usein pienestä kiinni.

Vastuun ero on kuitenkin suuri: valtuutetut päättävät kunnan strategiasta ja toiminnallisten tavoitteiden asettamisesta, ei-valtuutetut eivät, ja näyttäisi järkevältä, että valtuutetut huolehtisivat myös lautakunnissa strategian ja tavoitteiden toteutumisesta.

Valtuuston vallan vahvistaminen edellä esittämälläni tavalla panee pisteen myös aika ajoin esiin nostetulle ajatukselle kunnallispuhuttajien pää- tai osapäivätoimisuudesta. Valtuuston puheenjohtajan tehtävän tulisi olla päätoiminen seuraavassa luvussa kuvaamillani perusteilla, mutta valtuutetut ja hallituksen jäsenet voivat hyvin olla edelleen luottamustoimisia. Kuten Juhani Nummela ja Aimo Ryyänen

kirjoittavat, ”kunnallistasolla on kysymys vähemmässä määrin siitä, että pitäisi olla asiantuntija komplekseilla politiikan alueilla, kuin siitä, että tunnistetaan kansalaisten jokapäiväiset huolenaiheet ja tarpeet alueellisesti hallittavissa olevalla kunta-alueella”. Parhaassa tapauksessa valtuutettujen ja hallituksen jäsenten työmäärä vähenee, jos strategioista ja tavoitteista onnistutaan päättämään riittävän kattavasti ja yksiselitteisesti.

Valtuustojen vallan hajoamista ovat jotkut käyttäneet perusteluna suoran demokratian lisäämiselle kunnallisessa päätöksenteossa. Esimerkiksi Marja Sutela päättelee väitöskirjassaan *Suora kansanvalta kunnassa*: ”Koska valtuusto ei enää samassa määrin käytä kunnan ylintä päätösvaltaa, on aiheellista miettiä, tulisiko päätösvaltaa osittain palauttaa takaisin kuntalaisille, jotta vaatimus päätöksenteon kansanvaltaisuudesta toteutuisi.” Sutelan lausuma on kuitenkin argumentti pikemminkin valtuuston vallan vahvistamisen puolesta kuin päätösvalan siirtämisen ”takaisin kuntalaisille”. Valtuuston valta ja suora demokratia eivät suinkaan ole toisiaan poissulkevia käsitteitä, vaan pikemminkin aivan päinvastoin. Suoran demokratian lisäämiselle on hyviäkin perusteita, joihin palaan tuonnempana.

Kaksipäisestä yksipäiseen kunnan johtoon

Suomalaisen demokratian merkillisin muinaisjäännös on kunnanjohtajan asema. Kunnan tosiasiallisena ykkösjohtajana on vaaleilla valitseminen virkamies. Kuntalaisten valitseman valtuuston puheenjohtaja on muodollisessa protokollassa kunnan ensimmäinen, mutta hänen ainoa virallinen tehtävänsä on valtuuston kokousten tekninen johtaminen. Hallituksen puheenjohtaja voi olla tai olla olematta kuntalaisten valitsema valtuutettu, ja hänen ainoa virallinen tehtävänsä on hallituksen kokousten tekninen johtaminen.

Vuoden 1995 kuntalaki – joka tuli voimaan samaan aikaan kun Suomi liittyi EU:n jäseneksi ja jonka olisi voinut odottaa kääntävän suomalaisia hallintoperinteitä eurooppalaiseen suuntaan – pönkittää edelleen tätä käytäntöä. Kunnanjohtajalla on laissa määritelty oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta, mutta valtuuston puheenjohtajalla ja hallituksen puheenjohtajalla ei ole oikeudellista perustaa kunnan edustamiseen. Kuten Aimo Rynnänen toteaa, ”poliittisen johtajan keskeinen toimivalta – kunnan poliittisluonteisten kannanottojen esittäminen – on oikeudellisesti jätetty osoittamatta valtuuston tai hallituksen puheenjohtajille”. Tämä on poliittisen vastuun kannalta käsittämätöntä. Kaksinkertaisesti merkillinen on se pieni yksityiskohta, että juhlatilaisuuksissa kaupungin tunnusketjua kantaa kaulassaan virkamies-kaupunginjohtaja eikä valtuuston puheenjohtaja, jolle seremoniallisten kää-

tyjen kantamisen luulisi luontevasti kuuluvan nykyisessäkin järjestelmässä.

Sama kuntalaki antaa kunnille kaksi mahdollisuutta poiketa lain pääsääntönä pitämästä kunnan johtamisjärjestelmästä: kunnanhallituksen puheenjohtajaksi voidaan valita myös valtuuston puheenjohtaja tai valtuuston toimikaudeksi valittu kunnanjohtaja. Yksikään kunta ei ole ottanut käyttöön kumpaakaan menetelmää. Tämä ei ole mikään ihme niin kauan kuin kunnanjohtaja ei ole poliittisessa vastuussa kuntalaisille.

Kuitenkin on päivänselvää, että kunnanjohtaja ainakin suurissa kaupungeissa valitaan poliittisin perustein. Hän siis on toisaalta poliittinen johtaja ja toisaalta taas ei. Poliittista vastuuta ei ole kenelläkään: kunnanjohtaja on virkamies, eikä valtuuston ja hallituksen puheenjohtajilla ole laissa määriteltyä valtaa. Jos heillä valtaa on, se perustuu puhtaasti henkilökohtaisiin ominaisuuksiin ja niistä johtuvaan arvostukseen.

Kaksipäistä johtamisperinnettä on puolustettu sillä perusteella, että valmistelu ja päätöksenteko tai hallinto ja politiikka tulee erottaa toisistaan. Tämä on kuitenkin käytännössä mahdotonta. Kuten Ryyänen kirjoittaa, ”valmistelun suojaverhon takana – yhteiskuntapoliittisia arvovalintoja tehdään ilman poliittista vastuuta”. Pahimmillaan tämä johtaa siihen, että päättäjät ja valmistelijat – poliitikot ja virkamiehet – piiloutuvat toistensa selän taakse kuntalaisen tivatessa jonkin päätöksen perusteita.

Ryyänen kuvaa tilannetta osuvasti: ”Virkamiehen ja poliitikon yhteyksien ylläpitämisellä kansalaisiin on kuitenkin periaatteessa iso ero. Kunnan asukkaan suhdetta kunnanjohtajaan leimaa asiakasrooli. Hän on asiakkaan asemassa esittämässä toiveitaan, näkemyksiään, mielipiteitään tai valituksiaan. Jos kunnanjohtaja ei ota niitä huomioon, on asukkaalla käytettävissä ainoastaan oikeusperusteisia keinoja asiansa eteenpäin viemiseksi. Sen sijaan poliittisen johtajan järjestelmässä yhteyksien ylläpidolla kansalaisiin on jo aivan erilainen funktio. Asiakasroolin lisäksi asukas on selvä toimeksiantaja. Jos kunnan johtaja ei ota asukkaan näkökohtia tätä tyydyttävällä tavalla huo-

mioon, on asukkaalla käytössä vaaleissa annettava ääni. Demokratian perusedellytys toteutuu: vastuu ei ole pelkkää oikeudellista vastuullisuutta, vaan sisältää myös poliittisen vastuun, joka oikeuttaa vaihtamaan epätydyttävän johtajan.”

Mutta nykyisen järjestelmän levittämän sumun suojassa voidaan kunnissa panna toimeen mitä ihmeellisimpiä hallinnollisia operatioita. Espoon kaupunki toteutti muutama vuosi sitten uudistuksen, joka merkitsi vallan radikaalia siirtämistä virkamiesjohdolle. Poliittisin perustein valittujen apulaiskaupunginjohtajien virat lakkautettiin ja muutettiin poliittisesti neutraaleiksi toimialajohtajiksi, ja kaupunginvaltuuston puheenjohtaja vaihtuu joka vuosi. On vaikea kuvitella puhdasoppisempaa palatsivallankumousta: uudistuksen suunta on 180 asteen kulmassa päätöksenteon kansanvaltaistamista vastaan.

Kunnan kaksipäisen johtamisen järjestelmä on kestävä, ja se on lopetettava ensi tilassa. Poliittinen johto ja virkamiesjohto on pikimmiten yhdistettävä. Suomalaisessa keskustelussa tätä on tavattu kutsua pormestarimalliksi. Yritän Rynänen ja Heurun kirjoituksiin nojaten esittää pormestarimalliin siirtymisen tärkeimmät periaatteet ja kiistakysymykset.

Heuru kiteyttää pormestarimallin perustelut seuraavasti kirjassaan *Itsehallinnon aika*: ”Jotta kunnasta muodostuisi itsenäinen poliittinen yksikkö eli todellinen itsehallinnon toteuttaja, se edellyttää, että kunnalla on normatiivisin valtuuksin ja vastuin varustettu poliittinen johtaja, jonka kautta toteutuu edustuksellisen demokratian edellyttämä vallanjako ja parlamentarismin periaatteen mukainen tarkoituksenmukaisuusvastuu läpi koko organisaation.” Kiinnostavaa on, että Heuru kytkee tässä pormestarimallin kunnalliseen itsehallintoon eli kunnan päätösvallan vahvistamiseen suhteessa valtioon.

Pormestarimallin toteuttamisesta on kuitenkin liikkeellä kovin erilaisia käsityksiä. Rynänen esittää poliittisen johtajuuden keskitämistä valtuuston puheenjohtajalle, joka valittaisiin suoralla kansanvaalilla. Heurun mallissa pormestari taas olisi hallituksen puheenjohtaja, jonka valtuusto valitsisi.

Suomessa olisi syytä päästä pikaisesti yhteisymmärrykseen pormestarin asemasta ja valintatavasta, jottei pelkkä epätietoisuus viivyttäisi poliittisesti vastuutettuun johtamisjärjestelmään siirtymistä.

Tampereen kaupunki on edennyt pisimmälle pormestarimallin kehittämisessä, vaikka toukokuussa 2003 valtuusto päättikin lykätä pormestarijärjestelmän käyttöönottoa vuoteen 2007 saakka. Tampereen kaupunginjohtajan asettaman työryhmän loppuraportti on kuitenkin selkeää tekstiä – eikä varmaankaan vähiten siksi, että Kauko Heuru on kirjoittanut sen keskeiset osat. Heuru laukoo: ”Suomalainen kunnallishallinnollinen järjestelmä ei täytä sen paremmin vallanjaon kuin poliittista vastuuta toteuttavan parlamentarisminkaan edellytystä. Kummatkin ovat eräällä tavalla peitettyjä tai salattuja. Tämä johtuu johtamisjärjestelmästä.”

Keskieuropalaisessa perinteessä pormestari johtaa joko valtuustoa tai sekä valtuustoa että hallitusta. Toisin kuin meillä, keskieuropalaisessa järjestelmässä on yleensä käytössä enemmistöparlamentarismi: kunnassa on hallitus ja oppositio. Kysymystä tarkasteltaessa joudutaan miettimään sitäkin, onko suomalaisen paikallishallinnon konkordanssiperiaate – siis se, että käytännöllisesti katsoen kaikilla valtuustoryhmillä on edustus kunnanhallituksessa – perustellumpi kuin kilpailu- eli enemmistöparlamentaristinen periaate. Ensimmäiseksi tulee vastaan kysymys siitä, minkä vuoksi valtakunnallisessa päätöksenteossa sovelletaan enemmistöparlamentarismia ja paikallishallinnossa konkordanssia. Miksi demokratian eri tasoilla noudatetaan eri periaatteita?

Enemmistöparlamentarismia on tapana puolustaa sillä perusteella, että se piirtää esiin poliittiset näkemyserot ja antaa selvän mandaatin kansalaisten vaaleissa tukemille ryhmille. Vähemmistö jää oppositioksi, jonka tehtävänä on pitää hallitus hereillä kyseenalaistamalla sen esityksiä ja esittämällä niille vaihtoehtoja.

Teoriassa tämä vastakkainasettelu on päätöksenteon läpinäkyvyyden ja perusteltavuuden kannalta erinomainen. Käytäntö tapaa kuitenkin olla toisennäköinen. Kun hallituksella on turvallinen enemmistö, sen ei tarvitse välittää opposition argumenteista eikä välttä-

mättä edes perustella omia esityksiään kuin ylimalkaisesti. On selvää, että hallitus voittaa äänestyksen joka tapauksessa. Opposition esittämät vaihtoehdot saadaan helposti näyttämään epärealistisilta ja koko oppositiopolitiikka pakonomaiselta tai peräti vastuuttomalta räksyttämiseltä. Esitysten kattava perusteleminen vaatii lisätyötä, ja jos esityksen läpimeno on etukäteen varmaa, se lisätyö saattaa jäädä hallitukselta tekemättä.

Mutta ainakin enemmistöparlamentarismissa tiedetään, kuka on vallassa – vai tiedetäänkö? Aina sekään ei ole niin selvää. Paavo Lipposen molemmat hallitukset 1995–2003 olivat niin laajapohjaisia, että ne häivyttivät täysin perinteisten poliittisten katsantokantojen erot. Kokoomuksen ja Vasemmistoliiton enemmän tai vähemmän sopuisa osallistuminen samaan enemmistöhallitukseen toi valtakunnanpolitiikan konkurrenssiperiaatteen hyvin lähelle kunnallispolitiikan konkordanssiperiaatetta ja meni siitä vielä ylikin. Maan hallituksessa ei ole mahdollista luistaa ruodusta ainakaan tärkeimmissä ratkaisuisissa. Kunnallispolitiikassa enemmistöt sen sijaan muodostuvat asia kerrallaan ja jokaisella ryhmällä on mahdollisuus irtautua epämieluisista esityksistä äänestämällä niitä vastaan ilman sen kummempia sanktioita.

Toki tämäkin voi johtaa tosiasiallisen hallitus–oppositio–asetelman syntymiseen: jos kolmesta suuresta ryhmästä C jättäytyy jatkuvasti vähemmistöön, ryhmät A ja B muodostavat vähitellen pysyvän enemmistön, ja lopputuloksena on enemmistöparlamentarismi ikään kuin luonnollista tietä.

Konkordanssiperiaate luo ainakin teoriassa edellytykset asiakoh-
taiselle keskustelulle. Kun enemmistö on rakennettava päätös päätökseltä, motivaatio esitysten perusteluun on vahvempi kuin rakenteellisessa hallitus–oppositio–asetelmassa ja tilaisuus ryhmien välisille neuvotteluille esitysten substanssisällöstä tarjoutuu helpommin.

Konkordanssiperiaatetta paikallishallinnossa voidaan perustella myös suomalaisten kuntien laajalla vastuulla peruspalveluiden toteuttamisesta. Peruspalvelut koskevat kaikkia kansalaisia nimenomaan kunnan tasolla, ja kaikkien kuntalaisten valitsemien päättäjien osal-

listuminen päätöksiin näyttäisi tärkeältä. Sama koskee kaavoitusta, joka sekin vaikuttaa välittömästi kuntalaisten elämään. Toisin sanoen kunnallinen itsehallinto – subsidiariteettiperiaatteen mukainen mahdollisuus päättää oman lähiympäristön asioista – näyttäisi tukevan konkordanssiperiaatteen jatkamista kunnissa. Mutta kysymys on kielämättä tulkinnanvarainen, ja toisenlaiseenkin tulokseen on varmasti mahdollista päätyä.

Tämä tarkastelu luo ehkä hiukan paremman valaistuksen kysymykseen kunnanjohtajasta joko hallituksen tai valtuuston puheenjohtajana. Enemmistöparlamentarismissa maan hallituksen puheenjohtajan eli pääministerin asema poliittisena johtajana on kiistaton. Jos kunnallisessa päätöksenteossa vallitsisi sama periaate, kunnanjohtajan tehtävät tulisi yhdistää hallituksen puheenjohtajan rooliin. Kun näin ei ole ja kun hallituksessa vaikuttavat kaikki valtuustoryhmät, näyttäisi luontevammalta yhdistää kunnanjohtajan ja valtuuston puheenjohtajan roolit. Näin myös valtuuston asema ylimpänä päättäjänä korostuisi ja estettäisiin tilanne, jossa nykyinen kaksipäämalli (poliittinen johto ja virkamiesjohto) korvautuisi kaksipäisellä poliittisella johdolla (valtuuston puheenjohtaja ja hallituksen puheenjohtaja).

Ryynänen kirjoittaa: ”Valtuuston päätösvallan keskeisyydestä ja määräävyydestä seuraa myös se, että valtuuston puheenjohtaja ei voi johtamisjärjestelmässä olla tosiasiallisesti alisteinen valtuuston alaisen hallinnon edustajille (mitä kunnanhallituksen puheenjohtajan aseman vahvistaminen merkitsisi). Tällainen tilanne olisi jo käsitteellisesti nurinkurinen. Toinen kunnanhallituksen puheenjohtajan roolin vahvistamista vastaan esitetty argumentti liittyy tarpeeseen selkiyttää poliittista johtoa. Kuvattu vaihtoehto jättäisi tämän puolen huomiotta: edelleenkin olisi valtuuston puheenjohtaja, varapuheenjohtajat, kunnanhallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat – eli ilman selkeää työn- ja vastuunjakoja toimiva poliittinen johto.”

Ryynäsen argumentit ovat tässä vastaanpanemattomat. Heurun ehdotus, jonka mukaan ”pormestarin tulisi olla kunnanhallituksen puheenjohtaja, mutta ei välttämättä sen esittelijä”, näyttää sitä vas-

toin hatarasti perustellulta. Heurun mallissa valtuuston puheenjohtajan asema vastaisi eduskunnan puhemiestä ja tehtävä olisi luonteeltaan muodollis-seremoniallinen: ”Valtuuston puheenjohtajan osalle tulisi olla johtaja vain valtuuston kokouksessa.” Päättävän elimen puheenjohtaja olisi toisin sanoen arvoasteikossa alempana kuin toimeenpanevan elimen puheenjohtaja. Tämä olisi aivan nurinkurinen järjestely, joka ei varmasti selkiyttäisi kunnan johtamisjärjestelmää nykyisestään.

Pormestarin tulisi näillä perusteilla siis olla nimenomaan valtuuston eikä hallituksen puheenjohtaja.

Valtuuston puheenjohtaja-kunnanjohtajan valintatapa ei sekään ole lainkaan itsestään selvä asia. Pitäisikö mandaatti saada suoraan kuntalaisilta vai välillisesti valtuuston kautta?

Euroopan maissa sovelletaan erilaisia pormestarin valintatapoja. Saksan eteläosissa pormestari valitaan suoralla kansanvaalilla, tanskalaisen ja pohjoissaksalaisen mallin mukaan valtuusto valitsee pormestarin keskuudestaan, ja ranskalais-espanjalaisessa perinteessä pormestarin valitsee niin ikään valtuusto, mutta ehdokkaita ei ole rajattu vain valtuutettuihin.

Ryynänen päätyy suoran pormestarinvaalin kannalle. ”Johtaja on vastuussa suoraan kunnan asukkaille, ei usein juonitteleville ja lyhyen tähtäyksen etuja puolustaville kunnallispoliitikoille – jossakin mielessä johtajan kilpailijoille. Vastuu näkyy konkreettisesti erityisesti siinä, että johtaja joutuu jo vaalikampanjassaan esittämään sellaisen ohjelman ja tavoitteet, joiden mukaisesti hän aikoo tehtävässä toimia. Ero on merkittävä nykyiseen kunnallisvaalien kampanjaan nähden. Nykyisinhän puolueet yleensä esittelevät vain osia valtakunnallisista ohjelmistaan ja valtakunnalliset teemat yleensäkin ovat etusijalla paikallisiin erityiskysymyksiin nähden.”

Tässä kohdassa näyttävät vuorostaan Ryynäsen perustelut heive-
röisiltä. Jos valtakunnalliset teemat ovatkin olleet kunnallisvaaleissa etusijalla, se kertoo vain kunnallisen päätöksenteon heikosta asemasta ja valtiokeskeisestä perinteestä. On aivan absurdia, että kunnallisvaalien alla television suuressa vaalikeskustelussa väittelevät eduskunta-

puolueiden puheenjohtajat yleispoliittisista aiheista. Nykyjärjestelmässäkään mikään ei ole estänyt eikä estä poliittisia ryhmiä nostamasta paikallisia teemoja esiin kunnallisvaalien yhteydessä.

Ne juonittelevat ja lyhyen tähtäyksen etuja puolustavat kunnallispolitiikat ovat hekin kuntalaisten suorilla vaaleilla valitsemia edustajia samalla tavoin kuin suoralla vaalilla valittu pormestari olisi. Miksi pormestari olisi persoonana ratkaisevasti toisenlainen? Ja jos valtuuston valtaa halutaan vahvistaa – kuten Ryynänenkin on johdonmukaisesti esittänyt – valtuutettujen leimaaminen lyhytnäköisiksi juonittelijoiksi kuulostaa kovin ristiriitaiselta.

Painavin vasta-argumentti suoralle pormestarinvaalille on kuitenkin pormestarin asema valtuuston puheenjohtajana. Valtuuston puheenjohtajan pitäisi kaiken järjen mukaan olla valtuuston jäsen. Olisi todella omituista, ellei näin olisi. Tästä taas seuraa, että puheenjohtajan tulee olla ehdolla kunnallisvaaleissa. Jos halutaan järjestää erillinen, suora valtuuston puheenjohtaja-kunnanjohtajan vaali, ehdolla voisivat olla ainoastaan valtuutetut. Tämä taas näyttäisi rajoittavan suoraa kansanvaltaa: poliittiseen johtoon ei voitaisi käytännössä valita ketään ulkopuolista ja poliittisista ryhmistä riippumattonta henkilöä.

Jos taas pormestarinvaali järjestettäisiin kunnallisvaalien yhteydessä, kaikkien poliittisten ryhmien pitäisi ilmeisesti nimetä pormestariehdokkaansa, joka osoitettaisiin tavalla tai toisella ehdokaslistassa. Pormestariehdokas voisi esimerkiksi olla kunkin ryhmän listalla ensimmäisenä. Tästä kuitenkin seuraisi tilanne, jossa pormestariksi voitaisiin valita henkilö, jolle kansalaiset eivät suoraan anna luottamustaan. Vaaleissa suurimmaksi nouseva puolue on esimerkiksi saattanut valita pormestariehdokkaakseen henkilön, jonka henkilökohmainen äänimäärä jää pienemmäksi kuin joidenkin muiden saman listan tai muiden listojen valtuustoehdokkaiden. Pormestarin työn lähtökohdat eivät tällöin olisi parhaat mahdolliset: hän olisi käytännössä tullut valituksi puoluejärjestön kokouksessa eikä suorissa vaaleissa. Siirtyminen Ruotsin mallin mukaiseen listavaaliin veisi ongelman pois näkyvistä, muttei ratkaisisi sitä.

Heuru varoittaa suorasta pormestarinvaalista: ”Maissa, joissa tämä järjestelmä on vallalla, on havaittavissa eräitä sellaisia vallan väärin käyttämisen muotoja, joita meidän kulttuurimme ei ainakaan kunnallishallinnon osalta laisinkaan tunne.” Mitä vallan väärinkäytön muotoja Heuru tarkoittaa, jää lukijan arvattavaksi.

Jos taas pormestari ei olisikaan valtuuston puheenjohtaja, mikä hän sitten olisi – ja mikä hänen suhteensa valtuustoon voisi olla? Joka tapauksessa suoralla kansanvaalilla valittava pormestari vähentäisi samoin suoralla vaalilla valittavan valtuuston valtaa. Pormestari ja valtuusto kilpailisivat poliittisesta vallasta. Tämä tuskin vahvistaisi kansanvaltaa paikallistasolla.

Ryynänen on kuitenkin toista mieltä: ”Vahva poliittinen johtaja ja vahva valtuusto muodostavat toisiaan vastavuoroisesti kontrolloivat vastavoimat, jotka kuitenkin eivät voi toimia toisistaan riippumattomina. Tarvitaan rohkeutta nostaa esiin puoluepoliittisestikin arkoja asioita, jos kunnan ja kuntalaisten etu sitä vaatii. Sen voi tehdä ainoastaan vahvoin oikeuksin varustettu poliittinen johtaja, ei virkamies tai samoista puoluetahoista riippuvainen kunnanhallitus.” Heuru puolestaan kuittaa Tampereen pormestariselvityksen loppuraportissa ykskantaan: ”Tähän ei ole luottamista.”

Tämän päättelyn perusteella näyttäisi siltä, että valtuuston puheenjohtajana toimivan pormestarin valinta tapahtuisi johdonmukaisesti siinä elimessä, jonka puheenjohtajana hän toimisi, eli valtuustossa.

Jälleen voidaan peilata kunnallista päätöksentekoa valtakunnan tasoon. Tasavallan presidentti valitaan suoralla kaksivaiheisella kansanvaalilla, vaikka presidentin valtaoikeuksia 1990-luvulla roimasti kevennettiin pääministerin ja eduskunnan hyväksi. Kehityksen kulku on paradoksaalinen: presidentin vallan heiketessä hänet valitaan järeimmän mahdollisen kaavan mukaan.

Valtakunnan poliittinen johtaja onkin nykyään pääministeri eikä presidentti, joka on muuttunut pikemminkin symboliseksi keulakuvaksi vailla merkittävää sisäpoliittista valtaa. Tästä huolimatta pääministeriä ei valita suoralla vaalilla, eikä sellaisesta mahdollisuudes-

ta ole ollut puhuttakaan. Pääministerin ei ylipäänsä tarvitse olla edes kansanedustaja, vaikka käytännössä näin on viime vuosikymmenen ajan ollutkin. Esimerkiksi Harri Holkeri (1987–91) ja Mauno Koivisto (1979–81) eivät olleet eduskunnan jäseniä johtaessaan tasavallan hallitusta. Koivisto ei itse asiassa ollut kansanedustajana koskaan. Valtakunnan tärkeimmältä vallankäyttäjältä ei toisin sanoen edellytetä suoraa valtuutusta kansalta, vaan eduskunnan antama välillinen valtuutus riittää.

Päätelmäksi näyttäisi siis hiukan yllättäen jäävän, että suomalaisen pormestarin valitsee valtuusto keskuudestaan. Suoraan pormestarinvaaliin liittyy niin monta ratkaisematonta kysymystä, ettei se parantaisi demokratian toimivuutta paikallishallinnossa kuin korkeintaan näennäisesti ja saattaisi suorastaan heikentää sitä.

Voin tietenkin olla tässä päättelyssäni väärässä. Pormestarin valintaongelma on kuitenkin sikäli armelias, että valintatapaa voidaan aina tarvittaessa muuttaa. Pääasia on kunnan poliittisen johtajuuden vahvistaminen ja kaksipäisen mallin siirtäminen mahdollisimman pian historiaan, oli pormestarin valintatapa mikä hyvänsä.

Pormestarin vaalikausi olisi tässä ajattelussa sama kuin valtuuston eli neljä vuotta. Tätä voidaan pitää lyhyenä aikana. Ainakin Heuru näyttää Tampere-raportissa olevan tätä mieltä: ”Mietittäväksi saat-
taa tulla esim. 6, 8 tai jopa 10 vuotta edellyttäen, että ’epäonnistunut valinta’ voidaan oikaista kesken toimikauden pelkästään tarkoituk-
senmukaisuusperustein.”

En pidä tätä perustetta pätevänä. Pormestarin tulee joka tapauk-
sessa toimia kulloisenkin valtuuston puheenjohtajana ja sen poliit-
tisen tahdon toteuttajana. Tilanne käy oudoksi, jos valtuuston ko-
koonpanon muuttuessa edellisen valtuuston valitsema pormestari
jatkaa tehtävässään kuin mitään ei olisi tapahtunut. Mikään ei estä
hänen valitsemistaan uudelleen nelivuotiskauden päätteeksi. Jos hän
selviytyy tehtävistään hyvin, on suorastaan luonnollista, että näin ta-
pahtuu. Aina valppaat tiedotusvälineet epäilemättä huolehtivat siitä,
että pormestarin suosio tai epäsuosio tulee mitatuksi myös pitkin
vaalikautta. Toisin sanoen ei näy mitään pakottavaa syytä valita

pormestaria pitemmäksi ajaksi kuin yhdeksi nelivuotiskaudeksi kerrallaan.

Pormestariin siirtyminen lopettaisi myös spekuloinnin Ruotsin mallin mukaisella borgarråd-järjestelmällä, jossa suurten kaupunkien hallitusten jäsenet ovat päätoimisia kuntaneuvoksia ja vastaavat kukin omasta hallinnonalastaan. Heuru torjuu tämän mallin pontevasti: ”Ruotsin toteutuksena malli on kunnan johtajuutta ajatellen vieläkin epämääräisempi kuin meidän nykyinen kaupunginjohtaja-järjestelmämme. Sillä ei pyritä selkeyttämään kunnan poliittista johtajuutta, vaan pikemminkin korostamaan sen kollektiivista luonnetta (poliittinen johtajuus on kunnanhallituksella, ei yksittäisellä toimijalla).” Jos valtuusto ottaa kunnassa strategisen vallan ja jos valtuuston puheenjohtaja on myös kunnanjohtaja, kunnanhallituksen rooli käy selkeämmin toimeenpaneväksi eikä sen jäsenten aseman vahvistamiselle saati sitten luottamustoimen muuttamiselle päätömiseksi ole erityistä tarvetta.

Samoin voidaan luopua johtavien viranhaltijoiden määräaikaisuudesta, jonka perusteena on käsittäkseni ollut viranhaltijoiden valitseminen tosiasiallisesti poliittisin perustein.

Kun kunnalla on määräaikainen poliittinen pormestari, muiden johtavien viranhaltijoiden pitäisi olla vakituudessa työsuhteessa, jotta kunnat voisivat kilpailla pätevimmistä ammattilaisista. Jos työ ei syystä tai toisesta suju, työsuhteen katkaisemiselle tulee löytyä perusteet normaalista työsopimuksesta.

Kuntien ja valtion suhde kestäväksi

Kaikki edellä esittämäni komeat vaatimukset kunnallisen päätöksenteon ja johtajuuden selkeyttämisestä törmäävät kuitenkin kuntien ja valtiovallan väliseen suhteeseen. Tämä yhteiskunnan kahden tason suhde on erittäin ristiriitainen ja sekava huolimatta siitä, että kunnallinen itsehallinto on näennäisen tiukasti paalutettu Suomen perustuslakiin. Perustuslain valmisteluaineistossa nimienomaan korostettiin kunnallista itsehallintoa kansanvallan toteuttajana.

Tämä ei kuitenkaan näy itse perustuslaissa. Käytännössä kunnallinen itsehallinto on täysin riippuvainen valtiovallan päätöksistä. Suomalainen kansanvalta on tässä suhteessa mitä suurimmassa määrin kaksinaamainen: toisaalta kunnilla on Suomessa kansainvälisessä vertailussa harvinaisen merkittävä asema peruspalvelujen toteuttajana, toisaalta taas valtio tosiasiallisesti päättää sekä peruspalveluiden laajuudesta että niiden toteuttamisen resursseista monimutkaisen rahoitusjärjestelmän kautta.

Kuntien ja valtion nykyinen suhde johtaa vastuun hämärtymiseen. Hyvinvointipalveluiden järjestäminen on kuntien vastuulla, mutta valtiovalta päättää sekä niiden laajuudesta että rahoitusmahdollisuuksista. Kansalainen ei tiedä, minkä nimiselle päättäjälle hänen pitäisi esittää toiveitaan tai kritiikkiään palveluista: kansanedustaja viittaa valtuutettuun ja valtuutettu kansanedustajaan.

Kuntapäättäjät odottavat hallituksen jokavuotista budjettiriihtä nenänvarsi kalpeana. Kuntatalous on yleensä joutunut maksajaksi, kun hallituspuolueet ovat keksineet lisätä uusia hyviä asioita budjetin menopuolelle. Yhteisöveron tuoton kuntaosuuden leikkaaminen on ollut helppo tapa tasapainottaa valtion talousarviota. Muita keinoja ovat olleet valtionosuuksien indeksikorotusten peruuttaminen kokonaan tai osittain ja pieni- ja keskituloisten veronkevennysten toteuttaminen kunnallisveron ansiotulovähennyksen ylärajaa korottamalla eli kuntien verotuloja vähentämällä.

Kuntalain mukaan kunnanvaltuustojen tulee talousarvion hyväksymisen yhteydessä päättää kolmeksi tai useammaksi vuodeksi laaditusta taloussuunnitelmasta. Kolmenkin vuoden taloussuunnitelman laatiminen on kuitenkin puhtaasti fiktiivistä touhua: valtio päättää sen toteutumisen edellytyksistä kerran vuodessa. Ei ihme, että taloussuunnitelmaan suhtaudutaan valtuustoissa kyynisen ylikkaissesti.

Valtiovalta määrittelee suvereenisti kuntien talouden kulloisenkin tilan. Jos valtio katsoo kunnilla olevan taloudellista ”liikkumavaraa” – jos kuntien vuosikate on positiivinen – se on tavattu ulosmittata tavalla tai toisella.

Kuntapäättäjän näkökulmasta mekanismi on tolkuton. Jos kunta hoitaa asiansa hyvin ja tuottaa peruspalvelut tehokkaasti, se samalla vaarantaa osaltaan kaikkien kuntien intressin valtion seuraavan vuoden budjettia laadittaessa: kuntatalous on taas piirun verran positiivisempi, ja valtiovalta saattaa taas käyttää kuntien resursseja oman talousarvionsa tasapainottamiseen.

Joka paikkaan ehtivä Kauko Heuru kiteyttää: ”Valtio voi finanssitasoituksen turvin niin halutessaan määrätä kunnallistalouden tilan ja sen mahdollisuudet. Tätä halua valtiolla näyttääkin olleen, sillä mikään näkökohta tai tilastotieto ei näytä puoltavan kunnallistaloutta eikä kunnallista itsehallintoa suosivaa tai edes tukevaa valtion pyrkimystä. On vahvoja perusteita väittää valtion loukanneen kunnallisen itsehallinnon perustuslaillista asemaa, sillä rahoitusperiaatetta ei ole ainakaan täysin noudatettu.”

Korvamerkityistä valtionosuuksista luovuttiin samaan aikaan kun Suomi liittyi Euroopan unionin rahaliittoon ja hyväksyi sen kriteerit. Julkinen talous joutui tiukan tasapainotuskurin alle, ja kunnat saivat itse päättää menoistansa ja sopeuttaa taloutensa tuloihinsa. Kun valtio samaan aikaan leikkasi osuuksiaan, tilanne kävi kuntien kannalta nopeasti hankalaksi. Kuntapäätäjiä ei paljon naurata, kun valtio kehottaa kuntia ”priorisoimaan”. Valtiovalta saattaa rajusti heikentää kuntien taloudellista asemaa ja samalla vaatia niitä takaamaan kansalaisten perusoikeudet riittävien palvelujen kautta.

Paljon reposteltu (ja minulle erityisen läheinen) esimerkki tästä on vastikään toimeenpantu maton tempaiseminen Helsingin talouden alta. Eduskunnan vuonna 2001 tekemät yksimieliset päätökset verotulojen tasausjärjestelmän muuttamisesta ja yhteisöveron kuntaosuuden pienentämisestä iskivät ankarasti 560 000 suomalaisen palveluihin: maan suurimman kunnan verotulot vähenivät yhdessä vuodessa 300 miljoonalla eurolla. Valtion tuloissa vastaava menetys olisi tarkoittanut 3:a miljardia euroa eli 18:aa miljardia entistä markkaa. Helsingiläisen kansanedustajan jättämä kysymys päätöksen perustuslaillisesta oikeutuksesta sai perustuslakivaliokunnalta nuivan vastauksen: perustuslaissa ei mainita mitään kuntien oikeudesta yhteisöveron tuottoon.

Helsingiläisiä ei juuri lohdata uuden hallituksen tunnustus siitä, että päätös tehtiin virheellisiin arvioihin perustuen. Mitään konkreettista korjausta päätökseen ei ole näköpiirissä. Hallitusohjelmassa luvataan selvittää yhteisöveron kuntaosuuden siirtämistä kokonaan valtiolle ja aloittaa taas uusi valtionosuusuudistus, jonka sisällöstä voidaan esittää vain arvailuja. Verotulojen tasausrajan nostamisesta 95 prosenttiin on huhuttu jo pitkään, ja se iskisi jälleen pahimmin niihin kuntiin, jotka ovat onnistuneet saamaan rajojensa sisäpuolelle yrityksiä ja työpaikkoja.

On selvää, että lakia säätävän valtiovallan ja palveluiden toteuttamisesta vastaavien kuntien välinen suhde on väistämättä jännitteille altis. Hyvinvointivaltion perusta on samojen, perustuslaissa määriteltyjen perusoikeuksien takaaminen kaikille kansalaisille asuinpai-

kasta riippumatta. Tästä seuraa loogisesti se, että verotuloja tasataan tavalla tai toisella paitsi yksittäisten kansalaisten myös kuntien kesken. Kun tähän periaatteeseen lisätään samoin perustuslailla taattu kunnallinen itsehallinto, yhtälö käy kovin hankalaksi. Järjestelmä on vuosien mittaan kehittynyt niin monimutkaiseksi, että valistunutta keskustelua aiheesta on vaikea käydä. Suuret linjat hukkuvat tekniisiin yksityiskohtiin ja prosentuaalisiin korjausehdotuksiin.

Valtion ja kuntien suhteessa erityisen kiusallista on se, että hyvinvointivaltion ihanteet ja kunnallinen itsehallinto joutuvat vastustusten. Se tuskin on ollut kenenkään tarkoitus. Joka tapauksessa valtiontalous ja kuntatalous ovat keskenään epätasaisessa kilpailuasetelmassa.

Heuru kirjoittaa: ”Joltisellakin varmuudella voidaan sanoa, että kuntien sidottujen käyttötalousmenojen osuus on keskimäärin lähempänä 90 %:a kuin 80 %:a. – – On kuntia, joissa sidottujen käyttötalousmenojen osuus on lähempänä 100 %:a kuin 90 %:a.” Tällaisessa tilanteessa puhe kunnallisesta itsehallinnosta on lähinnä naiivia. Valtiovalta päättää käytännössä kunnan talousarviosta, ja valtuuston valta on pelkästään näennäistä. Edellisessä luvussa esittämäni periaatteet valtuuston vallan ja kunnan johtamisen vahvistamisesta jäävät silkaksi utopiaksi. ”Jos kunnallisveron tuotto menee kokonaisuudessaan tai valtaosaltaan lakisääteisten tehtävien rahoittamiseen (mihin se ei nykyisin kaikissa kunnissa edes riitä), perustuslain takaama kunnallinen itsehallinto mitätöityy”, Heuru kirjoittaa.

Niin mitätöityykin. Perustuslakiin ei sisälly rahoitusperiaatetta, joka suojaisi kunnallista itsehallintoa. Tämä on hämmästyttävää sitä taustaa vasten, että vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta edellytti, että uudistuksesta kunnille aiheutuvia velvoitteita säädettäessä tulee huolehtia myös kuntien edellytyksistä suoriutua niistä.

Valtiovalta on toki huolehtinut näistä edellytyksistä omalla tavallaan: se on tukenut huonosti toimeentulevia kuntia hyvin toimeentulevien kuntien verotuloilla. Ilkeästi voisi sanoa, että huonosti toimeentulevia kuntia palkitaan ja hyvin toimeentulevia rangaistaan. Tai

kuten Arvo Myllymäki kirjoittaa: ”Verotuloihin perustuva valtion-osuuksien tasaus palkitsee staattista kunta-ajattelua ja rankaisee onnistuneen kuntapolitiikan harjoittajia.”

Hyvinvointivaltion idea on kääntynyt itseään vastaan. Järjestelmä varmistaa sen, että mikään kunta ei halua tuottaa yhtään korkeatasoisempia palveluja kuin valtiovallan säätämä minimitaso on. Miksi haluaisikaan, kun valtio tulkitsee keskimääräistä suuremmat palvelujen kustannukset kuntatalouden löyhydeksi?

Ilona Turkkilan tapaustutkimus *Kunnat valtion asialla* tarjoaa valaisevia huomioita valtion ja kuntien suhteista. Vaikka valtiolla ja kunnilla pitäisi olla vakiintunut neuvottelujärjestelmä, se ei kuitenkaan toimi tarpeeksi varhaisessa vaiheessa. ”Usein vaikuttaa siltä, ettei valtio osaa tai halua artikuloida aikeitaan tarpeeksi selkeästi kunnille tai etteivät kunnat osaa tulkita valtion lähettämiä heikkoja signaaleita tarpeeksi tehokkaasti”, Turkkila tiivistää tuloksiaan. ”Tästä seuraa, etteivät valtion toimet juurikaan ole ennustettavissa ja että kunnan on alituisesti oltava kuulolla valtion suuntaan siitä, mitä seuraavaksi on luvassa. – – Virallisen neuvottelusuhteen alkaessa kunta ei enää käytännössä pysty vaikuttamaan päätösten valmisteluun, sillä kuuleminen ei kunnan mukaan niin myöhäisessä vaiheessa valmistelua juurikaan enää vaikuta tulevaan päätökseen. Kun valtio ottaa kuntaan asian tiimoilta yhteyttä, voi kunta todeta, että peli on siinä vaiheessa käytännössä jo menetetty.”

Järjestelmä ajaa kunnat helposti synkkään kierteeseen: niukat resurssit on ensisijaisesti osoitettava lakisääteisten palveluiden tuottamiseen, ja omat kehittämishankkeet jäävät jalkoihin – juuri ne kehittämishankkeet, joiden pitäisi taata kunnan elinvoimaisuus ja verotulojen riittävyys myös tulevaisuudessa. Talousarvion käsittelyssä kuntapäätäjät juuttuvat kiistelemään menopuolen summista eikä energiaa riitä pitemmän aikavälin suunnitelmiin.

Arvo Myllymäen arvion mukaan nykymuotoinen valtionosuusjärjestelmä onkin tullut tiensä päähän: ”Viime vuosien kokemukset osoittavat useiden kuntien ajautuneen tavoitteiden, velvoitteiden ja poliittisen tahdon puutteen välisiin ristiriitoihin, jotka horjuttavat

kunnallisen itsehallinnon legitimitettä.” Tämä on melko luonnollinen seuraus valtiovallan harjoittamasta politiikasta, jossa kunnallisen itsehallinnon merkitys on unohdettu.

Kritiikki on tietysti helpompaa kuin ratkaisujen esittäminen. Mikä sitten olisi kestävä ratkaisu? Myllymäen mukaan pitkällä aikavälillä on sinänsä mahdollista luopua valtionosuuksista. Tämä puolestaan edellyttäisi hänen mukaansa kunnille taattavaa riittävää veropohjaa ja aivan toisenlaista kuntarakennetta. Tässä näyttäisikin olevan asian ydin: peruspalveluiden toteuttamisesta vastaaville kunnille tulisi taata riittävät verotulot, ja samassa yhteydessä pitäisi pystyä sopimaan järkevästä kuntarakenteesta.

Viimeaikainen keskustelu ei näytä lupaavalta kummallakaan rintamalla. Tätä kirjoittaessani käydään jälleen kerran keskustelua kuntaliitoksista ja optimaalisesta kuntakoosta. Kuulemma 8 000 asukkaan kunta on pienin järkevä yksikkö ja terveydenhuollon järjestämiseen tarvitaan 30 000 asukkaan yksiköitä. Sosiaalidemokraattinen valtiovarainministeri vaatii kuntien määrän puolittamista, ja keskustalainen kuntaministeri esittää vastalauseensa. Kuntaliiton toimitusjohtaja ennustaa kuntien määrän vähenevän noin sadalla johonkin vuoteen mennessä.

Puheet optimaalisesta kuntakoosta ja valtiovallan edustajien yhä kumeammaksi käyvä painostus kuntaliitoksiin ovat katteettomia niin kauan kuin valtion ja kuntien suhde on järjestetty nykyisellä tavalla. Optimaalinen kuntakoko ei ole mikään objektiivinen suure; se riippuu olennaisesti niistä resursseista, joita palveluiden tuotantoon on käytettävissä. Helsinki käy tässäkin ajankohtaisesta esimerkistä. Puolen miljoonan asukkaan kunnalla on parhaillaan huomattavia vaikeuksia suoriutua peruspalveluiden järjestämisestä siksi, että valtiovalta vei siltä järjestelmän äkkinäisellä muutoksella huomattavan määrän verotuloja. Se siitä optimaalisesta kuntakoosta.

Lähinnä tulee mieleen, että järkevän tuloksen saavuttamiseksi on päättelyketju käännettävä toisin päin. Ensin pitää määritellä kunnallisen itsehallinnon asema joillakin konkreettisilla tunnusluvuilla ja vasta sitten alkaa puhua kuntien määrän vähentämisestä saati sitten

puolittamisesta. Nykytilanteessa kunnanvaltuutetuilla ei ole suurta kiinnostusta kuntansa itsenäisyydestä luopumiseen, jos liitoksen hyödyistä ei ole minkäänlaisia takuita ja jos päinvastoin on odotettavissa, että valtiovalta joka tapauksessa ulosmittaa mahdolliset taloudelliset hyödyt seuraavassa budjetissa.

Kuntien veropohjan takaamisestakaan ei näy merkkejä. Päinvastoin hallitus kaavailee yhteisöveron kuntaosuuden rippeidenkin siirtämistä valtiolle ja korvaamista valtionosuuksilla, suomeksi sanottuna kuntien veropohjan kaventamista entisestäänkin ja kuntatalouden päätösvallan siirtämistä entistäkin leimallisemmin valtiovallalle. Yhteisövero kuulemma on liian suhdanneherkkä tulolähde peruspalveluiden rahoittamiseen. Jos näin on, miksi yhteisöverotuloista riippuvaiset kunnat mahtavat niin päättäväisesti puolustaa yhteisöveron kuntaosuutta ja peräti vaatia sen korottamista? Voisiko olla niin, että kunnat katsovat osaavansa varustautua talouden suhdannevaihteluihin siinä missä valtiokin – etenkin, kun valtiovallan päätökset ovat viime aikoina olleet suurempi epävarmuustekijä kuin talouden kausivaihtelut?

Kunnilla on tietenkin täysi vapaus korottaa kunnallisveroprosenttiaan, jos tulot eivät muuten riitä palveluiden toteuttamiseen. Tämä olisi kuitenkin omituista politiikkaa tilanteessa, jossa maan hallituksen keskeisenä tavoitteena on ansiotulojen verotuksen keventäminen. Toisin kuin progressiivinen valtionvero kunnallisveroprosentti on kaikille sama. Toisaalta taas edellisen hallituksen pääministeri on hanakasti korostanut, että kunnallisverotukseen on saatu progressiivisuutta ansiotulovähennyksen korottamisen kautta. Jos tämä kuitenkin johtaa siihen, että kuntien on nostettava veroprosenttiaan tulopohjansa takaamiseksi, maan veropolitiikka on kyllä erittäin vaikeaselkoista ja ristiriitaista.

Kauko Heuru on analysoinut valtion ja kuntien suhdetta oikeudelliselta kannalta mielenkiintoisessa, joskin maallikolle melko työläslukuisessa kirjassaan *Kunnat perusoikeuksien toteuttajina*: ”Vertailu osoittaa valtion käytännössä vetäytyneen perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvästä kustannusvastuustaan sekä kunnallishallinnon perustuslaillisen aseman edellyttämän rahoitusperiaatteen toteut-

tamisesta. Tämä herättää epäilyksen siitä, ettei kunnallishallinnon asema kokonaisuudessaankaan ole perustuslaillisen järjestyksen edellyttämällä tasolla.” Heurun mukaan ”kunnallishallinnon perustuslaillisesta asemasta johtuu, ettei kunnan veroprosentin korottamisen yksinomaisena eikä pääasiallisena syynä voi eikä saa olla valtion lainminlyönti noudattaa rahoitusperiaatetta”.

Heuru nostaa esiin oikeudelliselta kannalta kiinnostavan kysymyksen perusoikeuksien heikentämisestä kuntien taloudellisia voimavaroja heikentämällä. Heuru luettelee eduskunnan perustuslakivaltiokunnan perusoikeuksien yleisiksi opeiksi nimeämät näkökohdat: perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin, rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä, rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima, tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta ja perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä.

Tästä Heuru päätelee: ”Jos perusoikeutta voidaan rajoittaa vain lailla, ainakin perusoikeuden olennainen heikennys on tehtävä samoin. – – Kunnallishallinnon kannalta siitä seuraa mm. se, että jos valtio supistaa tai muuten oleellisesti heikentää kuntien valtionosuuksia tai vaikuttaa kunnallisveron tai kunnan saaman yhteisöveron tuoton oleelliseen alentamiseen tai heikentämiseen, olisi lailla säädettävä, mitä peruspalveluja kunnan tulee vastaavasti heikentää. Yleisesti ottaen on todettava, ettei perusoikeuksien toteuttamista voida budjetin avulla olennaisesti heikentää.”

Ymmärrän tämän niin, että eduskunta ei voi heikentää kuntien vastuulla olevia peruspalveluja – jotka ovat kansalaisten perusoikeuksien toteuttamisen väline ja edellytys – pelkästään budjettipäätöksin, vaan heikennykset on osoitettava erillisessä lainsäädännössä. Toisin sanoen, jos eduskunta merkittävästi heikentää kuntien tai joidenkin kuntien taloudellista tilannetta, sen tulee myös säätää, mistä peruspalveluista niiden tulee tinkiä.

Kuntien kannalta ongelmana on toisaalta tällaisen asiointilan osoittaminen ja toisaalta valitusoikeuden puuttuminen. Professori

Kaarlo Tuori totesi vuonna 2001 Suomen Kuntaliiton tilaamassa oikeudellisessa asiantuntijalausunnossa, että palvelujen rahoittamisesta kunnille aiheutuva rasitus on ristiriidassa kuntien taloudellisen itsenäisyyden kanssa, joka on määritelty osana kunnallista itsehallintoa perustuslain 121 §:ssä.

Kunnat eivät kuitenkaan voi valittaa mihinkään, jos ne tulkitsevat valtion luistaneen kunnille säättämiensä veloitteiden rahoitusvastuusta. Heurun mukaan tämä on Suomenkin allekirjoittaman Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan vastaista: ”Oikeus on aina – tavalla tai toisella – pakkoseuraamuksellista tai ainakin auktoritatiivisen kontrollin alaista. Tämä ei kuitenkaan toteudu Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan osalta, sillä sen noudattamisesta ei ole olemassa kansainvälisoikeudellista valvontakeinoja. Sopimus sinänsä lähtee siitä, että paikallishallinnon puhevaltaa käyttävä taho voi vedota sopimuksen rikkomistapauksessa kansalliseen valtiotouomioistuimen tapaiseen oikeuteen. Kun meidän järjestelmässämme ei tällaista tuomioistuintahoa ole, tämä oikeusturva jää puuttumaan.”

Kun Suomesta ei löydy kunnille vetoomustuomioistuinta, ainoa mahdollisuus olisi vedota kansainvälisiin instituutioihin kuten YK:n ihmisoikeuskomiteaan tai EU:n ihmisoikeustuomioistuimeen. ”Tois- taiseksi millään kunnalla ei ole ollut rohkeutta kokeilla tämän näkemyksen reaalista pitävyyttä”, Heuru toteaa kuivasti.

Saattaisikin herättää melkoista huomiota maailmalla, jos suomalainen kunta haastaisi Suomen valtion kansainvälisessä ihmisoikeustuomioistuimessa. Subjektiiivisten oikeuksien toteutumista sen sijaan on jo testattu korkeinta hallinto-oikeutta myöten. Kuopion kaupunki joutui maksamaan asukkaalleen korvauksia yksityisellä sektorilla tehdystä hoitotoimenpiteestä, joka olisi oikeuden mukaan kuulunut kaupungin vastuulle.

Kunnilla ei siis ole mitään mahdollisuutta puolustautua sellaisilta valtiovallan päätöksiltä, jotka kajoavat niiden perustuslaissa määriteltyyn itsehallintoon tai puuttuvat niiden tuottamiin, kansalaisten perusoikeuksia toteuttaviin peruspalveluihin. Onkin vaikea välttyä

vaikutelmalta, että Suomi on allekirjoittanut Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan väärin perustein.

Juhani Nummela ja Aimo Ryyänen kirjoittavat: ”Hallituksen esityksessä (HE 235/1990 vp) katsottiin Suomen oikeusjärjestyksen täyttävän tältäkin osin peruskirjan vaatimukset. Tämä on kuitenkin kovin epätarkasti esitetty toteamus, sillä tosiasiaassa kunnallisen itsehallinnon institutionaaliseksi suojaksi ymmärretty sisältö on joustanut niin pitkälle, että yksittäisiä itsehallintoon syvällisestikin puuttuvia hyvinvointivaltiokauden lakeja on voitu säätää tavallisina lakeina. Kun kunnilta puuttuu normivalituksen tekemismahdollisuus, ei tämä subjektiivisen oikeuden osa voi realisoitua.”

Mutta minkälaiset taloudelliset voimavarat sitten ovat kunnille riittävät ja miten ne tulisi määritellä? Heuru vastaa: ”Täsmällistä vastausta ei voida juridisen arvioinnin perusteella antaa. Se kuitenkin voidaan sanoa, että kunnilla tulee olla mahdollisuus verotulojensa perusteella harjoittaa myös perustuslain edellyttämää itsehallintoa yleisenkin toimialansa toteuttamiseksi. Tämä edellytys ei toteudu, jos kunnallisveron tuotto menee valtaosaltaan kunnan lakisäätteisten tehtävien rahoittamiseen.”

Suomen Kuntaliiton esittämä ajatus peruspalvelubudjetista, jossa peruspalvelut määriteltäisiin ja niiden rahoitus turvattaisiin pitämällä aikavälillä kuin vuosi kerrallaan, näyttää kuitenkin päässeen uuden hallituksen ohjelmaan. Sopi toivoa, että se tuo jonkinlaista vakautta ja ennustettavuutta valtion ja kuntien suhteeseen. Tämä olisi jo hyvä saavutus ja vähentäisi sitä epävarmuutta, jonka vallassa kuntapäätäjät joka vuosi yrittävät omia talousarvioitaan laatia.

Kuntaliiton rooli kuntien edunvalvojana on vaikea. Suomen kunnat ovat niin kooltaan kuin taloudellisilta mahdollisuuksiltaanakin siinä määrin erilaisia, että niiden yhteisen edun muotoileminen valtion ja kuntien välisessä kanssakäymisessä on lievästi sanoen haasteellinen tehtävä. Puhe yhdestä kuntataloudesta on harhaanjohtavaa: kuntien verotulojen erot ovat niin suuret, että vuosikatteiden keskiarvo ei kerro yksittäisten kuntien ja kuntalaisten asemasta paljonkaan.

Erityisesti suuret kaupungit ovat kokeneet Kuntaliiton edustavan lähinnä muuttotappioalueiden intressejä. Yksi oire tästä on kunnan suuren kaupungin aloittama Sixpack-yhteistyö. En tiedä, missä määrin Sixpackin syntyminen on vaikuttanut siihen, että Kuntaliitto alkoi pari vuotta sitten vihdoinkin viimein puolustaa yhteisöveron kuntaosuuden säilyttämistä – vasta siinä vaiheessa tosin, kun valtiolta oli erilaisin järjestelyin ehtinyt leikata sen alle puoleen 1990-luvun puolivälin tasosta.

Kuntaliitto joutuu jatkuvasti tasapainoilemaan hajanaisen kuntakentän intressien puolustamisen ja uskottavan kunta–valtio-neuvottelukumppanin aseman välillä. Nykyisessä järjestelmässä tälle akrobatialle ei näy loppua.

Hyvinvointivaltion ihanteiden ja kunnallisen itsehallinnon yhteen sovittaminen vaatii kuntien veropohjan laajentamista ja luopumista hyvin menestyvien kuntien rankaisemisesta. Yhteisöveron kuntaosuuden säilyttäminen tai kasvattaminen on tässä käytännöllinen väline, mutta valtionverotuksen ja kunnallisverotuksen suhdetta pitää arvioida laajemminkin. Ansiotuloverotuksen painopisteen siirtäminen valtiolta kunnalle on yksi mahdollisuus laajentaa kuntien veropohjaa ja siten toteuttaa kunnallisen itsehallinnon periaatetta. Tämä korostaisi myös valtuustojen vastuuta peruspalveluista. Valtion tulee toki edelleen vastata perusoikeuksien toteutumisesta myös niissä kunnissa, jotka eivät omin voimavaroin niistä selviydy, viime kädessä harkinnanvaraisten rahoitusavustusten kautta.

Valtion ja kuntien suhteen järjestäminen edellyttää kansalaisen, kunnan ja valtion suhteen uutta määrittämistä. Nykyjärjestelmässä kunnat ovat lähinnä valtion etäispäätteitä, valtiovallan säättämien hyvinvointipalvelujen jakelukanavia, joiden asiakkaita kuntalaiset ovat. Tämä on kovin ankea käsitys sekä kunnan että kansalaisen merkityksestä.

Nummela ja Ryyriäinen näkevät kunnan aseman huomattavasti perustavampana: ”Kansanvalta, demokratia edellyttää hyväksyttävyyttä. Hyväksyntä voidaan välittää ennen muuta kansalaisläheisen keskustelun kautta. Kansalaisläheisyys puolestaan on saavutettavissa par-

haiten kunnallisen itsehallinnon kautta. Kansanvaltainen ratkaisujen etsintä tarvitsee pysyvää informaatiota kansalaisilta. Tässä suhteessa tarpeellinen takaisinkytkentä voi usein toteutua vain kunnallisella tasolla. – – Demokratia keskushallinnon tasolla potee usein liian suurta etäisyyttä kansalaiseen. Kunnallinen itsehallinto poistaa sen, tekee demokratian mahdolliseksi ymmärtää ja kytkee kansalaisen kokonaisvaltiolliseen vastuuseen.”

Mutkikkaasti sanottu, mutta ajatuksen ydin on selvä: kunnallinen itsehallinto on kansanvallan edellytys myös valtion tasolla.

Nummela ja Ryynänen jatkavat: ”Kansalaisten osallistuminen hallinnossa – ja nimenomaan juuri kunnallisessa itsehallinnossa – ei ole mikään valtion suurpiirteinen armonosoitus, vaan perustavaa laatua oleva muodostuselementti, joka vasta tekee tämän valtion mahdolliseksi. Kansalaisten osallistumisessa manifestoituu valtion muodostavan yksilöyden suvereniteetti.” Selkokielellä tämä näyttäisi tarkoittavan, että valtiota ei voi olla olemassa ilman itsenäistä paikallista päätösvaltaa, johon ihmiset osallistuvat omassa lähiympäristössään. Valtio saa oikeutuksensa kunnallisesta itsehallinnosta, ei päinvastoin.

Tämän näkemyksen tulee olla myös valtion ja kuntien suhteen perustana. Looginen päätelmä tästä on kuntien veropohjan laajentaminen valtion kustannuksella, jotta kuntien ja kunnanvaltuustojen vastuu hyvinvointipalveluista korostuisi nykyistä paremmin. Miten tämä tulisi teknisesti toteuttaa, en uskalla sanoa, mutta veikkaisin, että verotuksen asiantuntijat osaavat esittää tästä toimivia malleja.

Kansanvaltaiseen maakuntahallintoon

Maakuntien asema suomalaisessa päätöksenteossa on erittäin epäselvä. Asiainkäsittelylle on varmasti omat historialliset syynsä. Erkki Mennola kuvaa tilannetta hauska ja pääosin tanakasti argumentoidussa kirjassaan *Idea maakunnasta*: ”Maakuntia ei Suomessa ennen kuluva vuosikymmentä [1990-lukua] virallisesti ollut olemassa. Lainsäädäntö ei tuntenut maakuntia ennen 1990-lukua lainkaan, eivät myöskään viralliset tilastot ja kartat. Säännustuksia myöten asiat alueellistettiin kaikenlaisissa julkisissa yhteyksissä valtion lääninajaon avulla.”

Maakuntien asema virallistui vasta Suomen EU-jäsenyyden myötä. Suomi havahtui huomaamaan, että Euroopan unioni piti aluepo liittisina yhteistyökumppaneinaan kunkin alueen omia demokraattisia yhteisöjä, ei valtion alueviranomaisia. Tällaisia demokraattisia alueyhteisöjä ei Suomessa ollut. Mennolan mukaan maakunnat piirrettiinkin valtioneuvoston päätöksellä kiireesti kartalle vuonna 1992 ja ne määriteltiin virallisiksi tilastoyksiköiksi. Teiden varsille nousi maakuntien rajoja osoittavia kylttejä, ja säätiedotusten metsäpalovaroituksetkin luetaan nykyisin maakunnittain. Maakunnille alettiin antaa myös töitä: aiemmin lääninhallituksille kuuluneet alueellisen kehittämisen tehtävät siirrettiin vuoden 1994 alusta maakunnille. Maakuntakaavan merkitystä on niin ikään vahvistettu, ja se ohjaa kuntien kaavoitusta vanhaa seutukaavaa voimakkaammin.

Mennola jatkaa: ”Silti ollaan vielä kaukana siitä, että oman alueellisen kehityksen avainasiat olisivat Suomessa maakuntien väestön omassa vallassa. Valtiokeskeinen hierarkkisuus hallitsee edelleen ajattelutapaa. Esimerkiksi sellaiset maakunnallisesti tärkeät alat kuin elinkeino- ja työllisyyspolitiikka, liikennejärjestelmän kehitys, ympäristön tila ja taiteen edistäminen kuuluvat yhä valtion aluehallinnon viranomaisten valtapiiriin. Viimeisen sanan niistä sanovat TE-keskusten, ympäristökeskusten, tiepiirien ja muiden valtion aluevirastojen virkamiehet, jollei asia kuulu peräti keskushallinnon määräysvaltaan.”

Mennolan päätelmä iskee naulan kantaan: ”Suomessa on eletty pitempään kuin missään muualla kehittyneessä Euroopassa [tarkoitaneen Euroopan länsiosia] ilman maakunnan asukkailta suoraan vaaleissa mandaattinsa saavia poliittisia päätöksentekijöitä. Nykyiset maakuntien liitotkaan eivät edusta maakuntien väestöä vaan eräänlaista piirisihteeridemokratiaa, puolueiden alueellisia neuvottelu- ja sopimusosapuolia.”

Suomalaisilla on ollut tapana puolustaa täkäläistä käytäntöä ulkomaisille ihmettelijöille sillä, että kunnilla on meillä poikkeuksellisen vahva asema ja että tämä korvaa demokraattisen maakuntahallinnon puutteen. Minäkin olen urhoollisesti kimittänyt näitä koottuja selityksiä erilaisissa eurooppalaisissa kokouksissa. Edellisissä luvuissa esittämäni perusteella tämä puolustus on kuitenkin katteeton: Suomen kunnallinen itsehallinto on valtiovallan päätösten armoilla, ja kuntien kaksipäinen johto sumentaa poliittisen vastuun.

Tilannetta voidaan varmaan joiltakin osin selittää mittaluokkien erolla. EU:n keskusseudulla Saksassa, Ranskassa ja Benelux-maissa neliökilometrillä asuu 400 ihmistä, Suomessa 16 ja Pohjois-Suomessa 4. Suomen Kainuu ja Saksan Nordrhein-Westfalen ovat pinta-alaltaan suurin piirtein samankokoisia, mutta Kainuun asukasluku on 84 500 ja Nordrhein-Westfalenin 18,3 miljoonaa. Viime kädessä kysymys ei kuitenkaan ole pelkästään asukasmäärästä tai väestötiheydestä vaan vallitsevasta demokratiakäsityksestä. Suomi on useimpiin Länsi-Euroopan maihin verrattuna mitä suurimmassa määrin val-

tiokeskeinen yhteiskunta. Mennola kirjoittaa: ”Erityisesti hämmästyttää, ettei eduskunnan juuri hyväksymän uuden perustuslain tekstistä enempää kuin sen valmistelutöistäkään näy vähäisintäkään merkkiä siitä, että subsidiariteettiperiaate olisi ollut edes keskustelun kohteena lakia valmisteltaessa. Se ’valtio’, joka uudesta perustuslaista huokuu, on yhä sama hegeliläinen valtiovalta kuin entisessä vuoden 1919 hallitusmuodossakin.”

Mutta kuinka monta kansanvallan tasoa maa tarvitsee? Mikä on järkevä demokraattisen hallinnon arkkitehtuuri?

Alue- ja paikallishallinnon välinen suhde vaihtelee suuresti eri maissa. Asukasluvultaan ja alueeltaan pienessä Islannissa tuntuisi varmasti keinotekoiselta lisätä uusi hallinnon taso valtion ja kuntien välille; maakuntaperinne puuttuu tyystin. Itä-Euroopassa alue- ja paikallishallinnon traditiota ei ole muista syistä: keskushallinnolla on näissä maissa ollut suvereeni asema riippumatta yhteiskuntajärjestelmän vaihteluista.

Internetin avaamat mahdollisuudet rajattomaan yhteydenpitoon ovat saaneet jotkut intoilemaan paikallisuuden häviämisestä. Kun yhteys voidaan muodostaa keittiön pöydän äärestä mille planeetan kolkalle tahansa, olemme siirtyneet post-lokaaliin aikakauteen. Tämä käsitys on suuresti liioiteltu. Ihmiset asuvat edelleen jossakin paikassa, hankkivat päivittäisen ruokansa ja juomansa jostakin paikasta, tapaavat toisiaan jossakin paikassa, hoitavat hoitoa tarvitsevia jossakin paikassa ja käyttävät sitä Internetiäkin jossakin paikassa. Kestää vielä kauan ennen kuin paikallisuus mihinkään katoaa. Yhtä kauan kestää ennen kuin paikallinen ja alueellinen päätöksenteko käy tarpeettomaksi. En usko, että niin käy koskaan.

Maakuntaideologi Mennola kirjoittaa: ”Kaikkein vahvimmat maakunnat niin meillä kuin muualla ovat ennen kaikkea kulttuuriyhteisöjä. Niiden tärkeimmät voimavarat sijaitsevat asukkaiden korvien välissä: kotiseurakkaus, omien olojen tuntemus, yhteiset edut, intressit ja ongelmat, sama näkökulma menneeseen ja tulevaan, yhteiset välineet maailmanmenon seuraamiseen ja siitä kommunikoimiseen, murretta ja temperamenttia myöten.”

Mennola esittää myös nokkelan kriteerin sopivalle maakuntajaolle: maakuntalehtien levikkialueet. Idea ei ole huono. Jos toimiva demokratia edellyttää riittävää informaatiota maailman ja kotiseudun tapahtumista ja vapaassa keskustelussa esiin nousevan parhaiten perustellun vaihtoehdon voittoa, maakunnat ovat vahvoilla. Tietävästi jokaisessa maakunnassa on todellakin oma päälehtensä, jota asukkaiden enemmistö seuraa. Valtakunnallisia päivälehtiä sen sijaan on vain kaksi – toiset kaksi, jos iltapäivälehdet lasketaan mukaan. Muut valtakunnalliset mediat ovat sähköisiä. Kunnat taas ovat yleensä liian pieniä ylläpitämään pelkästään oman kunnan asioihin keskittyviä lehtiä.

Vaikka Mennola perustelee maakuntien aseman vahvistamista hyvin, hänen ehdotuksensa maakuntahallinnon toteuttamisesta notkahtavat pahasti. Jostakin syystä Mennola ei pidä vaaleilla valittua maakuntavaltuustoa sopivana maakunnallisena vallankäyttäjänä vaan esittää aivan uudenlaista mallia: ”Jos maakunnan keskeisimmät toimielimet koottaisiin muutamista täysipäiväisistä luottamushenkilöistä ja maakunnallisten tehtävien painoarvoa kasvatettaisiin samalla merkittävästi, tilanne kyllä muuttuisi kokonaan toiseksi.”

Näin epäilemättä kävisi, mutta mitä ihmeen demokratiaa se olisi? Mennolan mukaan valtuustotasolla ratkaistaviksi kuuluvia laajakantaisia hankkeita, periaatteellisia keskusteluja ja tärkeitä valintoja ei luultavasti riittäisi edes joka vuodelle. ”Innostavampia tuloksia saattaisiinkin saavuttaa tapahtuman luonteisilla maakuntapäivillä. Niitä järjestettäisiin vain harvakseltaan, ehkä useankin vuoden välein. Eri-laiset maakunnan kehittämisestä kiinnostuneet tahot lähettäisivät niille valtuuttamiaan edushenkilöitä siinä järjestyksessä kuin asianomaisen maakunnan sisäisillä pelisäännöillä sovittaisiin.”

Missä demokraattisissa elimissä nämä maakunnan sisäiset pelisäännöt sovittaisiin? Tämä kuulostaa nykyisiltä maakuntien yhteistyöryhmiltä eli myrreiltä, joiden demokraattinen mandaatti on kovin heiveröinen.

Ja jos Mennolan mielestä maakunnallisten tehtävien painoarvoa pitää merkittävästi kasvattaa, miksei niitä laajakantaisia hankkeita, periaatteellisia keskusteluja ja tärkeitä valintoja tulisi maakuntaval-

tuuston ratkaistaviksi aivan riittävästi? Mennolan ajatuksenjuoksu käy loppusuoralla kovin epäjohdonmukaiseksi.

Toinen vakaumuksellinen maakuntafilosofi Juha Talvitie esittää niin ikään aivan omaa maakuntademokratian malliaan: ”Kun maakuntavaltuusto koostuisi kaikista kuntien pormestareista ja muista kunnanvaltuutetuista, olisi loogista, että myös maakuntahallituksen puheenjohtaja valittaisiin suorilla vaaleilla.” Miksei tavallinen suora maakuntavaali kelpaa näille kirjoittajille, jotka muuten ajavat aivan järkevin perustein maakuntien asiaa? Tällaiset omaperäis-mystiset ehdotukset vain vaikeuttavat uudistusten toteutumista.

Vaikka Suomi onkin muodollisesti vahvistanut maakuntien asemaa, se on edelleen lähinnä näennäinen. Suomalainen aluehallinto on merkillinen sekoitus valtion toimielimiä, maakunnallisia elimiä ja aluekeskusohjelman kaltaisia erityishankkeita. Kokonaisuutta on erittäin vaikea hahmottaa.

Asiaa ei auta uusien käsitteiden kuten *seutukuntien* tuominen mukaan keskusteluun. Esimerkiksi Nummela ja Rynänen näyttävät uskovan seutukuntiin vankasti: ”Tulevaisuudessa todellinen alueiden Suomi voi muodostua vapaamuotoisesti muodostuneista seutukunnista, joiden rooli aluekehityksessä ja alueellisuudessa voi muodostua nykyisten valtion määräämien maakunnallisten liittojen alueita tärkeämmiksi.”

Näin saattaa olla, mutta tämä riippuu toisaalta seutukuntayhteistyön kehkeytymisestä ja toisaalta maakunnille annettavista tehtävistä. Ei pidä sekoittaa toisiinsa vapaaehtoista yhteistyötä ihmisten, kuntien ja alueiden kesken – se tulee ja menee sateen ja paisteen mukana – ja lakisääteistä päätöksentekojärjestelmää. Jälkimmäinen koskee kaikkia, edellinen vain niitä, jotka ovat siinä mukana. Lakisääteisten järjestelmien tulee olla mahdollisimman selkeitä, yksinkertaisia ja ymmärrettäviä. Mitä enemmän niihin sotketaan vapaaehtoisia, spontaaneja yhteistyöhankkeita, sitä sekavammaksi järjestelmä käy, ja demokraattinen vastuu hämärtyy uudelleen. Toisaalta lakisääteiset järjestelmät eivät tietenkään saa estää tai haitata vapaaehtoista yhteistyötä.

Euroopan neuvoston alue- ja paikallishallintokongressi (CLRAE) tekee aika ajoin selvityksiä neuvoston jäsenmaiden demokratian tilasta. Parin vuoden takainen saksalaisen Josef Leinenin johdolla laadittu Suomi-raportti on mielenkiintoista luettavaa. Leinenin kohteliaan ilmaisun mukaan ”ristiriitaa on havaittavissa maakuntavaltuustojen tärkeän aluemäärärahojen jakotehtävän ja niiden demokraattisen legitimitetin välillä”. ”Suomen maakuntavaltuustot eivät toimi omalla vastuullaan eivätkä luultavasti paikallisen väestön suoran edun, vaan pikemminkin jäsenkuntien edun mukaisesti”, raportissa sanotaan.

Leinen toteaa, että ”nykyinen järjestelmä ei näytä vakaalta ja kestävältä ja saattaa pitkällä aikavälillä johtaa sekaannukseen alueellisten yksikköjen koosta, päätösvallasta, vastuista ja taloudellisista voimavaroista, niiden suhteesta muihin hallinnon tasoihin ja niiden demokraattisesta vastuusta kansalaisille”. Raporttiin liittyvässä julkilausumassa CLRAE kehottaakin Suomen hallitusta ja eduskuntaa ”asenteittain vahvistamaan maakuntavaltuustojen roolia ja vastuita” ja ”valmistautumaan maakuntavaltuustojen demokraattisen legitimitetin vahvistamiseen niin, että ne voidaan valita suorilla vaaleilla, jos näiden vastuiden merkitys tulevaisuudessa niin edellyttää”.

EU-tukirahojen jakamisen uskominen maakunnille näyttäisikin luontevalta nykyisen sekasotkun sijasta. Alueelliset työllisyys- ja elinkeinokeskukset hallinnoivat sosiaalirahaston tukia virkamiespäätöksin. Rakennerahastojen rahat kanavoidaan ministeriöiden kautta, ja eri ministeriöt ovat delegoineet jakopäätökset eri alueellisille tahoille, opetusministeriö lääninhallituksille ja sisäministeriö maakuntien liitoille, työministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö puolestaan käyttävät TE-keskuksia. Poliittisista päättäjistä, erilaisista virkamiehistä ja etujärjestöjen edustajista koostuvien maakuntien yhteistyöryhmien pitäisi sitten sovittaa yhteen alueiden tuet. Järjestelmä ei vastaa minkäänlaisia poliittisen vastuun, selkeyden ja ymmärrettävyyden vaatimuksia.

Jotakin on kuitenkin maakuntarintamalla tapahtumassa. Sisäministeriön teettämässä nimihirviön *Iskukykyisempi Suomi* saaneessa

selvityksessä (mihin Suomen on tarkoitus iskeä?) päädytään varsin konkreettisiin suosituksiin, joiden pohjalta voidaan niin haluttaessa hyvin edetä.

Selvityksen laatineen työryhmän mukaan ”keskeinen havainto aluehallinnosta on se, että hallinto on pirstoutunut ja että sen uudistamista ei ole ohjannut selkeä aluehallintoa koskeva kokonaiskäsitys”. Ryhmä suosittelee aluehallinnon uudistamista ”osittaisen maakunnallisen itsehallinnon” perustalta.

Tämä tarkoittaa käytännössä seuraavaa: ”Alueelliset kehittämisselvitykset kootaan yhdeksi kokonaisuudeksi maakuntien yhteyteen. Suosittelemme maakunnallisten liittojen ja TE-keskusten yhdistämistä yhdeksi uudeksi kokonaisuudeksi itsehallinnolliselta pohjalta. Tähän kokonaisuuteen tulisi liittää muitakin valtiollisia tehtäviä ympäristöhallinnon ja tiehallinnon osalta. Pitemmällä tähtäyksellä myös metsähallintotehtäviä tulisi siirtää samaan tehtäväkokonaisuuteen. Ehdotamme niin ikään ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen tilaamisen kokoamista kehittämisselvitysten yhteyteen.”

Toisin sanoen selvitys esittää käytännöllisesti katsoen kaikkien Mennolan edellä luettelemien tehtävien yhdistämistä maakuntahallinnon alaisuuteen. Työryhmän mielestä ”uusien maakuntien valtuustot voitaisiin valita välittömällä vaaleilla, mutta nykyinen välillinen, jäsenkuntien valtuutettujen varaan rakentuva malli on mahdollinen”. Työryhmä ei suosittele verotusoikeuden antamista maakunnalliselle itsehallinnolle.

Iskukykyisempi Suomi antaa maakuntahallinnon vahvistamiselle selkeän ja yksiselitteisen suunnan. Kansalaismielipidekin näyttäisi olevan ajatukselle suosiollinen. Keväällä 2003 julkaistu kyselytutkimus *Maakuntien merkitys ja tehtävät* kertoo, että nykymuotoisella maakuntahallinnolla on suomalaisille kovin vähän painoarvoa. ”Maakuntahallinto ja siinä toimivat tahot sekä maakuntaliiton tehtävät ovat asukkaille etäisiä. Maakuntajohtaja on usein nimeltäkin tuntematon. Käsitys siitä, minkälainen hallinnollinen rakenne maakuntaa johdetaan on, on asukkaille epäselvä. Myös maakuntaliiton tehtävät ovat

maakuntien asukkaille vieraita. – – Liiton tehtävät ovat pitkälti välillisiä eli eivät suoraan kosketa asukkaiden arkipäivää.”

Vastaajat kuitenkin samastuvat omaan maakuntaansa ”melko voimakkaasti”. Kaksi kolmannesta vastaajista arvioi maakuntien merkityksen ja maakunnan liiton tehtävien lisääntyvän tai pysyvän samana. ”Maakunnan liittojen toivotaan tulevaisuudessa toimivan alueellisena edunvalvojana eli huolehtivan lähinnä kuntien kehittämiseen ja niiden yhteistyön koordinointiin liittyvistä asioista sekä kuntien edunvalvonnasta alueellisella tasolla.” Suoria vaaleja maakuntavaltuustoja valittaessa kannatti yli puolet vastaajista.

Tutkimuksen viesti on selkeä: suomalaiset samastuvat maakuntiinsa ja haluaisivat vaikuttaa niiden asioihin, mutta kokevat nykyisen järjestelmän vallitessa mahdollisuutensa vähäisiksi. Maakuntajohtajien huono tunnettuus ei nykyjärjestelmässä ole kovin yllättävää: hehän ovat tuntemattomista tehtävistä vastaavia virkamiehiä ilman selvää poliittista mandaattia. Onkin rohkaisevaa, että yli puolet vastaajista kannatti suorien maakuntavaalien järjestämistä. Maaperä maakuntahallinnon demokratisoimiselle näyttäisi tutkimuksen perusteella olevan valmis.

Valitettavasti maan hallitus ei kuitenkaan näytä tarttuvan tilaisuuteen. Jäätteenmäen-Vanhasen hallituksen ohjelmassa maakuntahallinnon kehittäminen mainitaan ylimalkaisesti ja ympärilyöreästi. On vaikea välttää vaikutelmaa, että hallitusneuvotteluissa ei asiasta kyetty sopimaan mitään konkreettista.

Tämä ei tietenkään ole yllättävää sikäli, että keskusta ja sosiaalidemokraatit ovat perinteisesti olleet eri linjoilla maakuntapolitiikasta. Hallitusohjelmassa on sentään maininta alueellisten tehtävien koostamisesta maakuntahallinnon yhteyteen, mikä veisi toteutuessaan maakuntien demokratisoimista askeleen eteenpäin. Maakuntavaltuustojen valitsemisesta ei sen sijaan mainita mitään. Näyttää huolestuttavasti siltä, että Iskukykyisempi Suomi -selvityksessä esitetyt suositukset hautautuvat hiljaisesti tällä hallituskaudella. On myös vahinko, että jo päätetyssä Kainuun maakuntahallinnon kokeiluhankkeessa ei pantu toimeen alueellisten tehtävien keskittämistä maakun-

nalle. Ilmeisesti selvitys valmistui siihen tarkoitukseen liian myöhään.

Sosiaalidemokraattien ja kokoomuksen vastahakoisuus maakuntahallinnon vahvistamista kohtaan on käsittääkseni peräisin siitä pelosta, että suorat maakuntavaalit vahvistaisivat keskustan hegemoniaa maakunnissa. Tämä asenne on pikkumainen, lyhytnäköinen ja kansanvallan vastainen. Kansalaiset valitsevat kaikissa vaaleissa itselleen haluamansa edustajat, eikä siinä ole mitään mukisemista. Sitä paitsi maakuntavaalit avaisivat myös uuden mahdollisuuden perinteisten valtarakenteiden haastamiseen sen sijasta, että ne vain paa-luttaisivat niitä entistä syvemmälle. Jos käsitykseni maakuntahallinnon kehittämisen puoluepoliittisista esteistä on väärä, joku epäilemättä rientää sen oikaisemaan.

Suhtauduin itsekin pitkään epäilevästi suoriin maakuntavaaleihin. Epäilykseni johtuivat siitä, että kansalaisten äänestysaktiivisuus perinteisissäkin vaaleissa näytti kaiken aikaa heikkenevän. Vuoden 2000 kunnallisvaalien osallistumisprosentin pudottua lähelle 50:tä ja vuoden 1999 europarlamentin vaalien houkuteltua uurnille vain kolmanneksen äänioikeutetuista en ollut lainkaan innostunut vielä yksistä uusista vaaleista.

Olen kuitenkin muuttanut mieltäni. Jos alueellinen päätöksenteko keskitetään maakunnille, suorat vaalit ovat demokraattisen vastuun kannalta välttämättömät. Maakuntavaalit nostaisivat myös esiin aidosti maakunnallisia päättäjiä sen sijasta, että nykyisin maakuntapäätäjät ovat yksinomaan kunnallispoliitikkoja. Suorissa maakuntavaaleissa olisi ehdokkaina sekä kunnanvaltuutettuja että ei-valtuutettuja. Maakuntavaalit olisi varmasti viisasta järjestää kunnallisvaalien yhteydessä. Äänestysprosentti ei ehkä nousisi ainakaan aluksi kovin korkealle, mutta kokemus näyttää osoittavan, että vaalit kyllä kiinnostavat ihmisiä, jos niissä on esillä kiinnostavia teemoja. En olenkaan epäile, ettei sellaisia teemoja nousisi ennemmin tai myöhemmin esiin myös maakuntavaaleissa.

Muutenkin olen kääntynyt kerettiläiseksi suhtautumisessa äänestysprosenttiin kansanvallan toteutumisen mittarina. Hallinto ei ole itseisarvo, ja ihmisillä on täysi oikeus jättää osallistumatta vaaleihin.

Käytännössä äänestämättä jättävät kansalaiset delegoivat valtansa äänestäville kansalaisille. Nukkuvu valtuuttaa äänioikeuttaan käyttävän kansalaisen käyttämään valtaa puolestaan. Äänestysaktiivisuus riippuu monista tekijöistä, joiden todentaminen on vaikeata: jotkut jättävät osallistumatta vaaleihin, kun asiat ovat liian huonosti, toiset taas siksi, että asiat ovat hyvin eikä niihin ole erityistä syytä puuttua. Pääasia on, että järjestelmä antaa kaikille halukkaille mahdollisuuden käyttää demokraattista päätösvaltaansa. Viimeaikainen keskustelu kunnallisvaalien aikaistamisesta puolella vuodella ja järjestämisestä samaan aikaan europarlamenttivaalien kanssa kuulostaa merkittävältä: jos suomalaiset poliitikot eivät ole onnistuneet saamaan kansalaisia vakuuttuneiksi EU:n merkityksestä, tilanne tuskin korjaantuu vaalitekniikalla.

Maakuntajohtajan valitsisi maakuntavaltuusto samoilla perusteilla kuin kunnanvaltuusto valitsee kunnan pormestarin. Maakuntajohtajan valitseminen suorilla vaaleilla saa odottaa ainakin siihen asti, että maakuntien asema suomalaisessa päätöksenteossa vakiintuu.

Maakuntahallinnon vahvistaminen ja demokratisoiminen tarjoaa erinomaisen tilaisuuden myös erään erillisen ikuisuuskeskustelun ratkaisuun. Pääkaupunkiseutu tulisi uudistuksen yhteydessä muodostaa omaksi maakunnakseen, johon liitettäisiin kaikki pääkaupungin talousalueen kunnat. Uuteen maakuntaan kuuluisivat ainakin Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kirkkonummi, Tuusula, Kerava, Järvenpää ja Nurmijärvi nykyisestä Uudenmaan maakunnasta ja Siipoo Itä-Uudeltamaalta.

Käsittääkseni tällainen uudelleenjärjestely tarjoaisi päätöksentekofoorumin, joka voisi ratkaista pääkaupunkiseudun kuntien yhteistyöongelmat. Nykyiseltä pohjalta ne eivät ratkea, painostipa valtiolta pääkaupunkiseudun kuntia kuinka ankarasti hyvänsä. Metropolimaakunta lopettaisi myös yhtä iänikuisen kuin hedelmättömänkin keskustelun pääkaupunkiseudun kuntien yhdistämisestä. Helsinki, Espoo ja Vantaa – Grankullasta puhumattakaan – ovat jo ehtineet eriytyä toisistaan kaupunki- ja asukasrakenteeltaan siinä määrin, ettei niillä ole mitään luonnollista tarvetta yhdistyä. Metropolimaa-

kunta tarjoaisi yhteistyölle luontevan areenan. Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta YTV sulautettaisiin uuteen maakuntahallintoon.

Jätän tämän mielestäni täysin vastustamattoman idean hallituksen asettaman pääkaupunkiseudun selvitysmiehen vapaasti käytettäväksi. Muiltakin osin maakuntien rajoja saattaa olla aihetta tarkistaa, mutta siitä en osaa tehdä mitään viisaita ehdotuksia. Luotan siihen, että tässäkin kysymyksessä maasta löytyy pilvin pimein pätevämpiä asiantuntijoita.

Nähtäväksi jää, mitä vaikutuksia maakuntahallinnon demokratisoimisella on kuntien asemaan ja keskusteluun kuntarakenteesta. Voisi kuvitella, että uudet maakunnat ottavat tehtäväkseen joitakin nyt kuntien vastuulla olevia toimintoja. Tämä on kuitenkin tässä vaiheessa puhdasta uumoilua, eikä sen varaan kannata laskea esimerkiksi peruspalveluiden järjestämistä tulevaisuudessa.

Jossakin vaiheessa joudutaan ottamaan kantaa myös siihen, voivatko maakunnat joiltakin osin irtautua valtakunnallisesta lainsäädännöstä ja päättää omista säädöksistään. Joissakin Euroopan maissa tämä on normaali käytäntö. Kuten Mennola kirjoittaa, ”valtaosa EU-maiden kansalaisista asuu ainakin jossain määrin liittovaltiotyypisessä maassa, jossa paikallinen käytäntö ja pykälät vaihtelevat tietyissä asioissa eri puolilla maata olosuhteiden ja tarpeiden mukaan”.

Ehkä ei kuitenkaan kannata rientää niin pitkälle vankkureiden edelle. Kysymys maakunnallisesta verotusoikeudestakin on syytä vielä jättää avoimeksi. Tärkeintä on, että alueelliset tehtävät yhdistetään maakuntahallinnolle, jossa valtaa käyttää suorilla vaaleilla valittava maakuntavaltuusto.

Suora demokratia vahvistamaan edustuksellista demokratiaa

Edellä esittämäni päätelmät ovat koskeneet yksinomaan edustuksellista demokratiaa. Olen suorastaan päätenyt puolustamaan edustuksellisuutta suoran demokratian kustannuksella esimerkiksi pormestarin valinnassa. Myönnän senkin, että olen aiemmin pitänyt joitakin suoran demokratian puolesta esitettyjä puheenvuoroja romanttisena haihatteluna. Olen ajatellut, että ihmisillä on parempaakin tekemistä kuin kokoontua kaiken aikaa päättämään asioista kansanäänestyksellä.

Vaatimukset suoran demokratian lisäämisestä ovat tietysti sinänsä perusteltuja, mutta ne vievät huomion pois varsinaisesta ongelmasta, joka on edustuksellisen demokratian sekavuus ja epämääräisyys. Ellei edustuksellisen demokratian järjestelmää saada selkeyte-tyksi ja vahvistetuksi, suoran demokratian lisäämiskeinot jäävät si-jaistoinnaksi ja harhaanjohtavaksi temppuiluksi. Tämä näkemys on ollut kaiken edellä esittämäni perustana.

Olen kuitenkin nyt kääntänyt tässäkin asiassa takkini. Edustuksellisen demokratian perälautana pitää kuin pitääkin olla jokin suoran demokratian menetelmä – eikä pelkästään neuvoo-antava vaan sitova. Perustelen tätä päätelmääni seuraavassa.

Vuoden 1995 kuntalain 27 § velvoittaa kunnanvaltuuston huolehtimaan kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien edellytyksistä osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Pykälässä esitetään koko

joukko keinoja vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi: ”Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää

- 1) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin
- 2) järjestämällä kunnan osa-alueita koskevaa hallintoa
- 3) tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia
- 4) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa
- 5) järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa
- 6) avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua sekä
- 7) järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.”

Hyvää tarkoittava pykälä 27 on esimerkki näennäisdemokraattisesta temppuilusta. Suomen Kuntaliiton tutkimus pykälän toteutumisesta vuosina 1997–2000 näyttää tukevan tätä päätelmää. Esimerkiksi palveluiden käyttäjien edustajia on valittu liikelaitosten johtokuntiin vain 9 prosentissa kunnista. Yli 50 000 asukkaan kaupungeista yksikään ei ilmoittanut valinneensa käyttäjien edustajia liikelaitosten hallituksiin. Palveluiden käyttäjien edustajia on tapana valita vain koulujen johtokuntiin, joihin 45 prosenttia kunnista kertoo valinneensa käyttäjien edustajia eli koululaisten vanhempia. Ylipäänsäkin enemmistö vastanneista kunnista pitäytyy perinteisiin edustuksellisen demokratian toimintatapoihin ja kehittää verrattain varovaisesti suoria osallistumis- ja vaikuttamistapoja.

Totta kai ihmisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia pitää jatkuvasti parantaa muun muassa pykälässä mainituilla keinoilla, joissa ei sinänsä ole mitään vikaa. Olennaista on kuitenkin vallankäytön ja vastuusuhteiden selkiyttäminen ja edellytysten luominen sille keskustelulle, jossa parhaiten perusteltu ehdotus seuloituu voitajaksi. Ellei järjestelmä tätä tue, ei sitä korjata pykälässä 27 luetelluin vippaskonstein, joiden toteutumista ei lisäksi millään tavalla valvota.

Juhani Nummela ja Aimo Rynnänen luonnehtivat kuntalakia terävästi: ”Lainsäätäjällä on ollut kovin selkiintymätön kuva tavoiteltavasta demokratian mallista. Yhtäältä haluttiin laajentaa suorien osal-

listumis- ja vaikuttamiskeinojen käyttöalaa, mutta toisaalta pysyttäydytään entisessä edustuksellisen kansanvallan mallissa.” Tämä näyttää pitävän paikkansa. Kuntalaista puuttuu kokonaisnäkemys paikallisesta ja alueellisesta demokratiasta ja kansalaisen asemasta. Kärjistäen voisi sanoa, että kuntalain pohjana olevan ajattelun suunta on edelleen hallinnosta kansalaiseen päin, ei kansalaisesta hallintoon.

Sveitsiä on tavattu pitää suoran demokratian esikuvana. Marja Sutela esitteli väitöskirjassaan sveitsiläisen mallin perusteellisesti, ja seuraan tässä hänen kuvaustaan.

Sveitsissä sitovat kansanäänestykset kuuluvat oleellisena osana päätöksentekoon niin konfедераation ja kantonien kuin kuntienkin tasolla. Sveitsissä on pakollista järjestää valtiollinen kansanäänestys perustuslain lisäyksestä tai maan liittymisestä johonkin kansainväliseen yhteisöön. Kansanäänestyksen tulos tulee voimaan, mikäli se saa enemmistön kaikista annetuista äänistä sekä enemmistö 23 kantonista kannattaa voittanutta vaihtoehtoa. Vuosina 1848–1993 Sveitsissä järjestettiin kaikkiaan 414 sitovaa valtiollista kansanäänestystä. Ero suomalaiseen perinteeseen on huima. Suomessahan on itsenäisyyden aikana järjestetty vain kaksi valtiollista kansanäänestystä – alkoholin myynnin vapauttamisesta ja Euroopan unioniin liittymisestä – ja nekin neuvoa-antavina.

Suurimmassa osassa (85 prosentissa) Sveitsin kuntia kuntalaiset tekevät päätökset suoraan kansanäänestyksellä kuntalaiskokouksissa. Sveitsiläiset kunnat ovat kooltaan hyvin pieniä. Kuntia on yhteensä lähes 3 000, ja valtaosassa kunnista on alle 2 000 asukasta. Tämän lisäksi kunnissa järjestetään vapaaehtoisia ja kuntalaisten tekemiin aloitteisiin pohjautuvia kunnallisia kansanäänestyksiä.

Kunnallisten kansanäänestysaloitteiden kohteet vaihtelevat kantonista toiseen sen mukaan, mitä kussakin kantonissa katsotaan kuuluvan kuntien toimivaltaan. Aloitteiden kohteena voivat olla esimerkiksi kuntaa kohtaavat ylimääräiset menot, yleissäännökset, kuntien yhteenliittymän perustaminen tai sellaiseen liittyminen sekä kunta-liitokset. Neuvoa-antavat kansanäänestykset ovat mahdollisia mutta harvinaisia.

Tällä suoran demokratian idyllillä on myös kääntöpuolensa. Suhtalan mukaan usein järjestetyt kansanäänestykset ovat laskeneet äänestysaktiivisuutta ja joissakin kunnissa käytännössä vain kymmenesosa kuntalaisista on osallistunut päätöksentekoon. Valtiollisissa kansanäänestyksissä äänestysaktiivisuus on ollut 1990-luvulla noin 33–50 prosenttia, ja kantoneiden äänestyksissä se on ollut usein jopa alle 30 prosentin.

Sveitsiläisessä demokratiassa on myös piirteitä, jotka ovat kovin vieraita pohjoismaiselle arvomaailmalle. Sveitsiläiset naiset saivat äänioikeuden vasta vuonna 1971. Vuonna 1981 perustuslakiin lisättiin artikla, jossa naisille taattiin poliittinen, oikeudellinen ja taloudellinen yhdenvertaisuus. Tämä siis tapahtui vähän yli kaksi vuosikymmentä sitten. Sveitsissä ei myöskään ole lakisääteistä koulu-ruokailua eikä lasten päivähoitoa, vaan pienten lasten äitien on käytännössä pakko jäädä kotiin hoitamaan lapsia. Sveitsiläisillä naisilla ei siten ole samanlaisia mahdollisuuksia edetä työelämässä kuin miehillä. Sveitsissä vuosikymmenienkin ajan asuneet toisten maiden kansalaiset, joita maan asukkaista on peräti 20 prosenttia, ovat myös kokenaan vailla poliittisia oikeuksia.

Nämä sveitsiläisen perinteen omituisuudet eivät tietenkään sinänsä ole vasta-argumentti suoralle demokratialle. Suorasta demokratiasta ei mitenkään automaattisesti seuraa, että naisten tai ulkomaalaisten asema heikkenee. Sveitsin vaatimaton tasa-arvotraditio tietysti tekee sveitsiläiseen järjestelmään vetoamisen melko kiusalliseksi suomalaisessa keskustelussa.

Suoraa demokratiaa on kuitenkin sovellettu muuallakin kuin Sveitsissä. Yllättävä suoran demokratian koekenttä löytyy Pohjois-Amerikan Yhdysvaltain suurimmasta osavaltiosta Kaliforniasta, jonka päätöksentekojärjestelmää *The Economist* -lehti esitteli heinäkuussa 2003 jonkin verran skeptisessä hengessä.

Kalifornialaiset lisäsivät perustuslakiinsa vuonna 1911 kolme suoran demokratian menetelmää. Ne olivat kansalaisaloite, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden suoraan lainsäädäntöön, kansanäänestys, jossa kansalaiset joko vahvistavat tai hylkäävät edustuksellisen

elimen hyväksymän lainsäädännön, ja kuvernöörin erottaminen. Vuosien 1980 ja 2000 välillä Kaliforniassa käsiteltiin yhteensä 626 kansalaisaloitetta, joista 123 tuotiin kansanäänestykseen asti ja 52 hyväksyttiin. Pelkästään vuonna 2000 Los Angelesin kaupungissa järjestettiin kansanäänestys yhteensä 43 esityksestä.

Kalifornian suoran demokratian kriitikot väittävät, että järjestelmä antaa miljonääreille liian hyvät mahdollisuudet ajaa omia etujaan kansalaisaloitteiden kautta ja että huonoja ja keskenään ristiriitaisia ehdotuksia on liian helppo saada kansanäänestykseen. Kansalaisaloitteet ovat Economistin nimettömän kirjoittajan mukaan sotkeneet myös osavaltion talousarvion. Vuonna 1998 kalifornialaiset päättivät kansanäänestyksellä, että 40 prosenttia osavaltion budjetista on osoitettava peruskoulutukseen. Kaikkiaan 70 prosenttia budjetin menoista on korvamerkitty kansanäänestyksillä etukäteen. Tämä tekee edustukselliset talousarviopäätökset hankaliksi. Seuraavien kahden vuoden budjettialijäämä onkin 38 miljardia dollaria. En tiedä, mihin tätä tulisi verrata, mutta joka tapauksessa kysymys on valtavasta summasta. Lehden mukaan osavaltio on käytännössä konkurs-sikypä.

Kalifornian budjetin laadintaa ei helpota sekään, että kansalaisaloitteen perusteella järjestetty kansanäänestys määräsi budjetin hyväksymiselle kahden kolmasosan eli 67 prosentin määränemmistön. Tästä on puolestaan seurannut, että edustuksellinen päätöksenteko ei onnistunut päättämään heinäkuun alussa alkaneen uuden talousarviovuoden budjetista. Vuoden 2004 maaliskuussa onkin kansanäänestykseen tulossa uusi aloite, jonka mukaan budjetin hyväksymiseen riittäisi 55 prosentin määränemmistö. Budjetin hyväksymisestä ennen sitä ei ole tietoa. Artikkelissa ei kerrota tiheiden kansanäänestysten osallistumisvilkkaudesta. Kansanäänestyksellä on rajoitettu myös osavaltion päätöksentekoelimeen valittujen edustajien toimikausi kuuteen vuoteen. Suomessa tämä tarkoittaisi puoltatoista valtuusto- tai eduskuntakautta, minkä jälkeen valtuutettu tai edustaja vaihdettaisiin. Tällainen rotaatiovauhti tekee poliittisen vastuun henkilöimisen varmasti hyvin vaikeaksi.

Myös Saksassa kunnallisten kansanäänestysten perinne on vahva. Sutela on tutkinut erityisesti Schleswig-Holsteinin osavaltiossa järjestettyjä äänestyksiä. Vertailu Suomeen ja Ruotsiin on kiinnostava. Vuosina 1990–97 Suomessa järjestettiin 19 neuvoo-antavaa kunnallista kansanäänestystä, joista 17 koski kuntaliitosta, yksi lääninvaihtoa ja vain yksi kunnan sisäistä toimintaa, tässä tapauksessa liikennejärjestelyitä (tien leventämistä Tuusulassa). Suomessa kansanäänestykset ovat toisin sanoen yhtä poikkeusta lukuun ottamatta koskeneet hallinnollisia ratkaisuja. Ruotsissa järjestettiin samalla aikavälillä 25 kansanäänestystä, joista 15 koski kuntajakoa ja loput 10 kunnan omaa toimintaa, kuten palvelutalon tai viinakaupan sijoittamista tai ydinjätteiden loppusijoituspaikkaa. Myös Ruotsissa kansanäänestykset ovat neuvoo-antavia ja lopullisen päätöksen tekee valtuusto.

Schleswig-Holsteinissa kansanäänestykset ovat sen sijaan sitovia. Vuosina 1990–97 osavaltiossa järjestettiin yhteensä 93 kansanäänestystä, joista ylivoimaisesti suurin osa perustui kuntalaisten jättämiin kansanäänestysaloitteisiin. Äänestysten kohteena olivat mitä moninaisimmat kunnalliset hankkeet jätehuollon yksityistämisestä tuulivoimaloiden rakentamiseen, kävelykadun perustamiseen ja peräti yhden ladon purkamiseen. Varsin monessa kansanäänestyksessä kumottiin valtuuston aiemmin tekemä päätös.

Sutela selittää Pohjoismaiden ja Keski-Euroopan maiden eroja sillä, että meillä kunnat ovat vastuussa julkisten palveluiden tuottamisesta aivan toisella tavalla kuin Saksassa tai Sveitsissä. Suomen ja Ruotsin kunnalliset kansanäänestykset ”ilmentävät hallinnon tehokkuus- ja taloudellisuusarvoja sekä kuntien alisteista asemaa valtioon nähden”. Sveitsissä taas laajamittaisesta suorasta demokratiasta on Sutelan mukaan ”tullut päätöksentekokeino, jossa pieni vähemmistö äänioikeutetuista päättää sitovasti myös suurta enemmistöä koskevista asioista”. Toisaalta mikään ei tietenkään estä suurta enemmistöä osallistumasta kansanäänestykseen, jos se pitää päätettävää asiaa tärkeänä.

Sutelan mukaan suoran demokratian haittapuolia ovat hitaus, uudistuskielteisyys ja laskeva äänestysaktiivisuus. Matti Wiberg on

polemisoanut näitä haittapuolia räväkämmin: ”Kansanäänestykset yksiulotteistavat poliittista keskustelua. Ne banalisoivat ja demonisoivat yhteiskunnallista väittelyä. Kansanäänestyskeskustelut eivät missään maassa ole jääneet vaille populistisen propagandan turmiollista vaikutusta. Ne tuottavat säännönmukaisesti enemmän lämpöä kuin valoa.”

Kuinka lienee? Mutta sanottiin suoraan demokratiaan Sveitsissä tai Kaliforniassa liittyvistä ongelmista mitä tahansa, sen perusajatus on kuitenkin prikkulleen oikea: sitova kansanäänestys on kuntalaisien oma päätöksentekoväline, ei valtuuston tapa luovuttaa päätösvaltansa väliaikaisesti kuntalaisille. Ongelmat johtuvat suoran demokratian huonosti harkitusta soveltamisesta, eivät suoran demokratian periaatteesta itsestään.

Suora ja edustuksellinen demokratia eivät ole missään periaatteellisessa mielessä keskenään ristiriitaisia päätöksentekotapoja. Päinvastoin ne edellyttävät toisiaan, jotta demokratia toteutuisi. Tavanomaiset päätökset on järkevää tehdä edustajien välityksellä, merkittävät ja laajamittaiset asiat on syytä päättää kansanäänestyksellä.

Kansanäänestysten tulisi olla nimenomaan sitovia. Jos valtuusto haluaa kysyä kuntalaisilta neuvoa jossakin asiassa, kysely voidaan halvemmalla ja pienemmällä vaivalla antaa jonkin mielipidetutkimukseen erikoistuneen yrityksen tehtäväksi. Ei siihen tarvita raskasta vaalikoneistoa lauta- ja toimikuntineen ja vaalihuoneistoineen.

Neuvoa-antava kansanäänestys on sikälikin merkillinen käsite, että valtuutetut ovat joka tapauksessa kuntalaisten valtuuttamia ja heidän luulisi olevan enemmän tai vähemmän hyvin perillä valtuuttajiensa näkemyksistä. Elleivät he ole, herää kysymys valtuuttajien ja valtuutetun välisestä vuorovaikutuksesta: kenen näkemyksiä valtuutettu kuvittelee edustavansa?

Rehellisyyden nimissä pitää kuitenkin tunnustaa, että valtuutetun ei ole aina helppoa vastata tähän kysymykseen. Kun kommunikatiiviteknologia on viime vuosina edistynyt kovaa vauhtia, voisi luulla, että yhteydenpito valtuutetun ja valtuuttajien välillä olisi helpotunut. Niin se onkin, mutta samalla yhteydenottojen määrä on kas-

vanut niin hurjasti, että vuorovaikutuksen laatu väistämättä heikkipä. Minäkin olen jaellut sähköpostiosoitettani joka käänneessä ja kehottanut kuntalaisia ottamaan sumeilematta yhteyttä tärkeiksi kokemisissaan asioissa. Kuntalaiset tekevätkin työtä käskettyä, ja viesteihin vastaaminen vie päivittäin yhä enemmän aikaa. Valtuutetun lupaukset tämän ja tuon tärkeän asian ”hoitamisesta” ovat vähentyneet kääntäen verrannollisessa suhteessa yhteydenottojen määrään.

Sitova kansanäänestys todennäköisesti terävöittää myös äänestyksen edellä käytävää keskustelua ja saa eri näkökantojen edustajat perustelemaan mielipiteitään huolellisemmin kuin neuvoa-antavan äänestyksen yhteydessä.

Jotteivät sitovat kansanäänestykset kärsisi samanlaista inflaatiota kuin ilmeisesti Sveitsissä on tapahtunut, niiden järjestämiselle on syytä säätää kohtalaisen tiukat kriteerit.

Näiden kriteerien tulee olla valtuuston päätöksistä riippumattomia. Suora demokratia ei ole suoraa, jos edustuksellinen elin päättää sen käyttöönotosta. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kun tietty minimimäärä kuntalaisia vaatii sitovaa kansanäänestystä, valtuuston pitää se järjestää. Mikä tällainen minimimäärä voisi olla, en osaa sanoa; jos tässä esittämäni periaate hyväksytään, valtio-oppineet osaavat varmasti määritellä sopivan kynnyksen. Valtuuston tulee päättää kansanäänestyksellä päätettävän kysymyksen muotoilusta ja eri päätösvaihtoehdoista. Pidän selvänä, että kunnan toiminnallisista tavoitteista ja talousarviosta samoin kuin tavanomaisista kaava-asioista päätetään edelleen valtuustossa. Jos kuntalaiset itse päättävät niistä asioista, jotka otetaan sitovan kansanäänestyksen kohteeksi, niitä tuskin on kovin suurta määrää.

Sitovan suoran demokratian käyttöönotolla on tärkeä merkitys edustuksellisen demokratian kannalta. Se pitää edustukselliset päättäjät hereillä ja muistuttaa valtuustoja siitä, mistä niiden valta on peräisin.

En varsinaisesti usko, että suora demokratia tuottaisi dramaattisesti toisenlaisia päätöksiä kuin edustuksellinen demokratia. Se ei ole tässä ajatuksenjuoksussa edes olennaista. Pääasia on se, että yksittäi-

nen kuntayhteisön jäsen saa aika ajoin tilaisuuden päättää yhteisön-
sä asioista suoraan, ohi vaaleilla valittujen edustajien. Hyvin järjes-
tetty suora demokratia vahvistaa edustuksellista demokratiaa, ei suin-
kaan heikennä sitä.

Kohti globaalia demokratiaa

Tässä oli suurin piirtein kaikki, mitä halusin sanoa Suomen demokratisoimisesta kesällä 2003. Kertaan lopuksi konkreettiset toimenpide-ehdotukseni.

1. Kunnanvaltuustot ottavat itselleen kunnan strategisen päätösvalan, asettavat toiminnalliset tavoitteet ja seuraavat niiden toteutumista. Tämä tapahtuu valtuustojen omilla päätöksillä eikä vaadi lainmuutoksia.
2. Kunnat siirtyvät yksipäiseen johtamiskulttuuriin ja valitsevat pormestarin, joka toimii sekä valtuuston puheenjohtajana että kunnanjohtajana.
3. Kuntien veropohjaa laajennetaan.
4. Alueellinen päätöksenteko keskitetään maakuntavaltuustoille, jotka valitaan suorilla vaaleilla.
5. Perustetaan uusi pääkaupunkiseudun maakunta.
6. Mahdollistetaan sitova kunnallinen kansanäänestys.

Näiden ehdotusten toteuttaminen luo käsittääkseni hyvät mahdollisuudet parhaan argumentin periaatteen ja poliittisen vastuun toteutumiseen suomalaisessa päätöksentekojärjestelmässä. Jos esittämani muutokset saadaan aikaan, suomalaisten korkea koulutustaso ja osaaminen pääsevät tähänastista paremmin käyttöön paitsi suomalaisten itsensä myös muiden planeetan asukkaiden onneksi. Suomen demokratisoiminen edistää omalta osaltaan myös muun maailman demokratisoimista.

Hallinnon pitää aina olla toissijaista. Ihmisten jokapäiväisen elämän, sen riemujen, surujen ja moninaisten touhujen tulee aina olla ensisijaista. Ne riemut ja surut ovat aina yksilöiden, erillisten ihmisten, itse kunkin meistä subjektiivisia kokemuksia. Yhteisö syntyy yksilöiden kokemusten, sanomisten ja tekemisten yhteen sovittamisesta, kun tässä kuitenkin joudumme toisiimme kaiken aikaa törmäämään niin työssä kuin vapaa-aikanakin. Hallintoa tarvitaan yksilöiden ja yhteisön etujen yhteen sovittamiseen. Se on välttämätöntä, mutta aina toissijaista. Hallinnon ei tule sanella ihmisten elämän merkityksiä eikä määrätä ihmisten kokemusmaailmasta. Hallinnon on kyettävä alituisesti todistamaan tarpeellisuutensa. Ihannetapauksessa hallinto toimii palautejärjestelmänä, joka auttaa ihmisten keskustelua ja oppimista.

Paraskaan päätöksentekojärjestelmä ei tietenkään takaa demokration toteutumista. Järjestelmän on kuitenkin annettava parhaat mahdolliset edellytykset hyvälle ja perustelluille päätöksille. Ihmisten ja ihmisten yhteisöjen keksimät ajatukset on voitava syöttää päätöksentekojärjestelmään niin, että niiden arviointi ja vertailu käy mahdolliseksi parhaan argumentin periaatteen pohjalta.

Teknologia pienentää maailmaa yhä nopeammin. Planeetanlaajuinen päätöksentekojärjestelmä kangastelee jo. Tähänastiset yritykset – lähinnä Yhdistyneet kansakunnat – ovat tämän järjestelmän esiteita, vähäteltiinpä niiden valtaa tänään kuinka kyynisesti hyvänsä.

Globaali hallinto tulee vääjäämättä. Sen toteutuminen edellyttää vankkaa paikallis- ja aluedemokratiaa, joille voidaan sälyttää kaikki ne päätökset, jotka luontevasti niille kuuluvat. Globaalin demokration tulee olla kerroksellista: laajemman alueen päätösten tulee perustua pienempien alueiden päätöksiin, joita laajemmissa päätöksissä koetetaan mahdollisimman riidattomasti sovittaa yhteen.

Mutta kuten Heikki Patomäki ja Teivo Teivainen päättelevät tuoreessa kirjassaan *Globaali demokratia*, tähän on vielä pitkä matka: ”Maailmanparlamentin luomiselle ei ole edellytyksiä vallitsevassa maailmantilanteessa, mutta suunnitelmia voidaan kehittää ja niistä voitaisiin järjestää kokeellisia kansanäänestyksiä.” Vallan ja hallin-

non perinteet ovat eri kulttuureissa yhä hyvin erilaisia, eikä niitä aivan käden käänteessä saada yhtenäistetyiksi.

Euroopan unionin retoriikassa paljon käytetty mutta hämärästi määritelty subsidiariteetti tarkoittaa selkeimmillään, että kaikki päätökset tulee tehdä pienimmässä mahdollisessa yhteisössä, ellei ole erityisiä syitä tehdä niitä suuremmassa yhteisössä. Suomen tulisi olla subsidiariteetin toteuttamisessakin edelläkävijä.

Näitä erityisiä syitä voi tietysti olla monenlaisia. Perusarvojen tulee olla maailmanlaajuisia ja universaaleja. Ihmisoikeudet ja sananvapaus kuuluvat näihin universaaleihin perusarvoihin, ja ne ovat vuorostaan koko globaalin demokratian perusta.

Lähteet

- Habermas, Jürgen (1981): *Theorie des Kommunikativen Handelns, Band I, Handlungsrationaliätät und gesellschaftliche Rationalisierung*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Heuru, Kauko (2001): *Itsehallinnon aika*. Vammala: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Heuru, Kauko (2002): *Kunta perusoikeuksien toteuttajana*. Helsinki: Talentum.
- Iskukykyisempi Suomi. Sisäministeriön selvitys 2002.
- Maakuntien merkitys ja tehtävät. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu nro 36. Vammala 2003.
- Mennola, Erkki (1999): *Idea maakunnasta*. Vammala: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Myllymäki, Arvo (2002): *Kuntien kujanjuoksu*. Vammala: Kunnallisan kehittämssäätiö.
- Nummela, Juhani ja Rynnänen, Aimo (1996): *Kansalainen ja uusi hallinto*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Patomäki, Heikki ja Teivainen, Teuvo (2003): *Globaali demokratia*. Tampere: Gaudemus.
- Rynnänen, Aimo (2001): *Kuntayhteisön johtaminen*. Vammala: Kunnallisan kehittämssäätiö.
- Sauri, Pekka (2002): *Politiikan psykologia*. Helsinki: WSOY.
- Strategisen johtamisen edellytysten parantaminen Tampereen kaupungissa. Kaupunginjohtajan työryhmän loppuraportti 27.3.2003.
- Sutela, Marja (2000): *Suora kansanvalta kunnassa*. Helsinki: Kauppakaari.
- Talvitie, Juha (2000): *Kunta vai maakunta? Globalisaatio ja regionalismi*. Vammala: Kunnallisan kehittämssäätiö.
- Tuori, Kaarlo (2001): *Oikeudellinen asiantuntijalausunto Suomen Kuntaliitolle koskien valtion ja kuntien vastuunjakoa sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisessa*.

- Turkkila, Ilona (2002): Kunnat valtion asialla. Tapaustutkimus valtiolta kunnille siir-
tyneistä vastuista. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Valanta, José ym. (2001): Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997–2000.
Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Wiberg, Matti (2001): Paluu politiikkaan. Vammala: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Polemia-sarjassa ovat ilmestyneet

- 1 KANSALAISMIELIPIIDE 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 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1993
- 6 Pekka Ojala–Aulis Pöyhönen
LÄHEISYYSPERIAATE – hallinnon uusjako (1994)
- 7 KANSALAISMIELIPIIDE 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 suomalaisen kuntaan (1995)
- 11 Heikki Koski
KANSALAINEN, KUNTA JA KANSALAISSYHTEISKUNTA (1995)
- 12 Seppo Niemelä
MUUTOSKIRJA
Rohkaisuksi murroksen maailmaan (1995)
- 13 KANSALAISMIELIPIIDE 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 POLITIIKKAAAN (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)



Kunnallisalan kehittämissäätiö 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
Viestintäassistentti	Minna Nieminen, (09) 6226 5750

Tutustu kotisivuihimme (www.kaks.fi)!

