

POLEMIA

Ari Mölsä (toim.)

Kuntarakennekirja

– oikeusoppineet puhuvat

Heuru – Keinänen – Kulla – Mäenpää – Mäkinen – Niemivuo –
Pihlajaniemi – Prättälä – Pöyhönen – Pöysti – Tuori – Wacker

Kuntarakennekirja
– oikeusoppineet puhuvat

Ari Mölsä (toim.)

Kuntarakennekirja

– oikeusoppineet puhuvat

KAKS – KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

KUNTARAKENNEKIRJA – OIKEUSOPPINEET PUHUVAT

Kunnallissalan kehittämissäitiön
Polemia-sarjan julkaisu nro 84
© Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat

Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2012
ISBN 978-952-5801-47-7 (nid.)
ISBN 978-952-5801-48-4 (PDF)
ISSN 1235-6964

Sisällys

ESIPUHE	7
KIRJOITTAJAT	9
JOHDANTO	11
Aulis Pöyhönen: Kataisen hallituksen kymmenen kuntarakennekäsäkyä	13
EUROJURIDIikkaA	23
Jani Wacker: Euroopan talous- ja rahaliitto (EMU) säätelee myös kuntien taloudenpitoa	25
Heikki Kulla: Euroopan neuvosto pönkittää kunnallista itsehallintoa – joskin liian ylimalkaisesti	31
VALTIOsÄÄNTÖJURIDIikkaA	37
Eija Mäkinen: Reilu pakkoliitoslakikin on parempi vaihtoehto kuin epäreilu kurjistaminen	39
Kauko Heuru: Pakkoliitokset halvaannuttaisivat päättäjäkoneiston	45
Olli Mäenpää: Rakennuudistajilla on ällistytävän vähän mielikuvitusta	52

KÄYTÄNNÖN KUNTARAKENNEJURIDIIKKAA	61
Toivo Pihlajaniemi: Mihin unohtui perustuslain tarjoama optio – itsehallinnollinen maakunta?	63
Kari Prättälä: Miksi Suomen pitäisi olla vain yhden mallin maa?	69
KUNTARAKENNESÄÄDÖSTEN JURIDIIKKAA	79
Matti Niemivuo: Kuntarakenneuudistuksen aikataulu askarruttaa	81
Anssi Keinänen: Eduskunnan valiokunnat saavat eteensä painajaismaisen lakiesityksen	92
Tuomas Pöysti: Tosiasioiden ymmärtäminen on kuntarakenneuudistuksessakin viisauden alku	100
SUMMA SUMMARUM – MITÄ ME TÄSTÄ OPIMME?	111
Kaarlo Tuori: Jäitä hattuun!	113

Esipuhe

Kuntamullistus puhuttaa nyt, ja vielä pitkään. Äänessä on tähän saakka ollut lähinnä kuntaväki. Maamme eturivin oikeusoppineet ovat olleet hiljaa.

Tässä kirjassa puheenvuoro on annettu oikeusoppineille. Kynän päässä on kuusi hallinto- tai julkisoikeuden professoria sekä neljä muuta hallinto-, oikeus- tai yhteiskuntatieteiden tohtoria. Kuulemme myös kuntalainsäädännön kirjoittamisen ja käytännön kuntatyön raskaan sarjan ammattilaisia. Kun kyse on kuntajuridiikasta, hätää kärsivät kääntyvät näiden asiantuntijoiden puoleen.

Kirjassa keskitytään ennen muuta kuntajakouudistukseen, joka on ollut näkyvin osa kaavailtua kuntauudistusta.

Tämä Polemia ei ole kapinakirja, ei edes opponointikirja. Kukaan kirjoittajista ei sellaisenaan vastusta kunnallishallinnon rakenteiden ja lainsäädännön kokonaisuudistusta. Teos haluaa pitää yllä aitoa keskustelua kuntauudistuksen toteutuksen sisälöstä, sen vaihtoehdoista ja juridisista reunaehdoista.

Kuntarakennekirja on viimeinen osa Polemian aihepiiriä käsittelevästä trilogiasta. Muut osat ovat joulukuussa 2011 julkaistu *Kuntakirja – uudistusajatuksia* sekä tammikuussa 2012 julkaistu *Kuntayhtymä pelastaa?* -kirja.

Lämmin kiitos kirjan toimittaneelle varatuomari, yhteiskuntatieteiden maisteri Ari Mölsälle ja kirjoittajille! Antoisia ja virikkeellisiä lukuhetkiä kaikille!

Helmikuussa 2012

Antti Mykkänen

Asiamies

KAKS – Kunnallisan alan kehittämissäätiö

Kirjoittajat

Heuru, Kauko, hallintotieteiden tohtori (kunnallisoikeus) ja oikeustieteen lisensiaatti. Eläkkeellä Kuopion kaupunginjohtajan virasta. Hän on perehtynyt yleisen kunnallisoikeuden lisäksi erityisesti kunnalliseen budjettioikeuteen ja kunnallisen itsehallinnon perustuslailliseen asemaan.

Keinänen, Anssi, kauppätieteiden tohtori ja hallintotieteiden tohtori. Parhaillaan hän työskentelee lainsäädäntötutkimuksen professorina Itä-Suomen yliopistossa. Hän on perehtynyt erityisesti lainvalmisteluun ja sen laatuun.

Kulla, Heikki, oikeustieteen tohtori ja hallinto-oikeuden professori Turun yliopistossa. Hän on perehtynyt erityisesti yleishallinto-oikeuteen, virkamiesoikeuteen ja hallinto-oikeuden historiaan. Hän on Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan toteutumista seuraavan riippumattoman asiantuntijatyöryhmän jäsen.

Mäenpää, Olli, oikeustieteen tohtori ja hallinto-oikeuden professori Helsingin yliopistossa. Hän on perehtynyt erityisesti hallintomenettelyyn, julkisuuteen, oikeusturvaan hallintoasioissa ja kuntien hallintoon.

Mäkinen, Eija, hallintotieteiden tohtori, julkisoikeuden professori Vaasan yliopistossa. Hän on perehtynyt erityisesti kunnan ja valtion välisiin suhteisiin, kuntien laillisuusvalvontaan, ihmisten osallistumisoikeuksiin sekä maankäytön ja rakentamisen juridiikkaan.

Niemivuo, Matti, oikeustieteen tohtori ja Lapin yliopiston julkisoikeuden professori. Ennen professuuriaan hän työskenteli lainvalmistelutehtävissä useassa ministeriössä. Niemivuo on perehtynyt erityisesti kunnalliseen itsehallintoon ja hyvän lainvalmistelun edellytyksiin.

Pihlajaniemi, Toivo, yhteiskuntatieteiden tohtori, kunnallisoikeuden dosentti, eläkkeellä oleva entinen sisäasiainministeriön kuntaosaston virkamies. Hän on perehtynyt erityisesti julkishallinnon ja kunnallishallinnon kehittämiseen sekä kuntajaotusta ja kuntien yhteistoimintaa koskevaan päätöksentekoon.

Prättälä, Kari, oikeustieteen lisensiaatti ja Suomen Kuntaliiton johtava lakimies. Hän toimi nykyistä kuntalakia valmistelleen parlamentaarisen kunnallislakikomitean pääsihteerinä ja asiantuntijana. Kuntalain kommentaarin toinen kirjoittaja.

Pöyhönen, Aulis, oikeustieteen kandidaatti ja yhteiskuntatieteiden maisteri. Sisäasiainministeriön entisen kuntaosaston päällikkö ja ministeriön neuvotteleva virkamies, nyt eläkkeellä. Hän on pannut täytäntöön kahdentoista hallituksen hallitusohjelmia ja palvellut liki kahtakymmentä ministeriä.

Pöysti, Tuomas, oikeustieteen tohtori, hallinto-oikeuden dosentti, Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtaja. Hän on perehtynyt muun muassa finanssipolitiikan ohjaukseen sekä hallinto-oikeuteen, hyvän lainvalmistelun periaatteisiin sekä tehokkuuden ja oikeuden väliseen suhteeseen.

Tuori, Kaarlo, oikeustieteen tohtori, akatemiaprofessori Helsingin yliopistossa. Hän on perehtynyt erityisesti oikeusteoriaan sekä valtiosääntö-, hallinto-, sosiaali- ja eurooppaoikeuteen.

Wacker, Jani, hallintotieteiden tohtori ja julkisoikeuden yliopistonlehtori Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulussa. Hänen väitöskirjansa tarkasteli Euroopan unionin talous- ja rahoituksen vaikutuksia kansalliseen finanssivaltaan.

JOHDANTO

Kataisen hallituksen kymmenen kuntarakennekäskyä

Jyrki Kataisen hallitus on päättänyt toteuttaa suuren kuntauudistuksen muutaman vuoden aikataululla. Prosessi on jo alkanut kuntarakenneselvityksellä. Kuntarakennelaki on määrää saada eduskunnasta ulos kuluvan vuoden 2012 loppuun mennessä.

Hallitusohjelman kuntapolitiikkaa koskeva 10. luku tuo väkisin mieleen Lutheruksen Wähä Katekismuksen. Hallitusohjelman kappaleet muistuttavat katekismuksen kymmentä käskyä.

Hallituksen ohjelma on julistus. Siitä puuttuvat selitykset. Niinpä nimeän ohjelman avainkohdat käskyiksi ja kerron heti perään oman vastaukseni siitä, mitä se on.

Lainaan ensin jokaista käskyä sellaisenaan, sitaattina. Kulloisenkin käskyn kuntarakennetta koskevan ytimen olen kursivoinut.

1. Käsky. ”Hallituksen kuntapolitiikan tavoitteena on turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa, luoda edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja *yhdyskuntarakenteen eheyttämiselle* sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa.”

Mitä se on? Yhdyskuntarakenne ei suinkaan eheydy sillä, että vähennetään kuntien lukumäärää. Päinvastoin, uudet suurkunnat

ovat entistä rikkonaisempia. Tästä uusi Salo on oiva esimerkki.

Kuntajakolaissakaan eheyttämisellä ei tarkoiteta yhdyskuntarakenteen eheyttämistä vaan kuntajakoa.

Mitkään tutkimukset eivät tue myöskään sitä, että suurkunnat vahvistaisivat kunnallista itsehallintoa saatikka paikallista demokratiaa. Useimmiten käy niin, että suurkunnat etäännyttävät asukkaat oman kuntansa hallinnosta.

2. Käsky. ”Hallituksen kuntapolitiikka luo edellytyksiä julkisen talouden kestävyysvajeen kaventamiselle sekä varautumiselle ikääntymisestä seuraavalle palvelujen kasvavalle kysynnälle. Kuntatalouden vakautta ja kestävyyttä edistetään uudistamalla kunta- ja palvelurakenteet, vahvistamalla kuntien tulopohjaa, parantamalla kunnallisen toiminnan tuottavuutta ja vaikuttavuutta sekä rajoittamalla kuntien tehtävien laajentamista.”

Mitä se on? Osoituksena siitä, että hallitus on tosissaan kuntauudistuksen toteuttamisessa, se on ottanut ohjelmansa kolmesta painopistealueesta yhdeksi julkisen talouden vakauttamisen. Sen saavuttamiseksi ”Hallitus toteuttaa kattavan vahvoihin peruskuntiin perustuvan kunta- ja palvelurakenneuudistuksen koko maassa, jonka puitteissa hallinnon rakenteita sekä kuntien tuottavuutta parannetaan”.

Kuntarakenneuudistuksen moottorina on siis kuntatalouden vakauden ja kestävyuden edistäminen. Tämä on uutta: voimassa oleva kuntajakolaki ei tunne tällaista perustetta. Julkisen talouden vakauttamisella hallitus sitoo entistä tiukemmin liekaansa kuntien talouden.

Kestävyysvajeella – tällä sumealla ilmaisulla – hallitus tarkoittaa sitä, että kuntien menot eivät saa olla suuremmat kuin tulot tästä ikuisuuteen. Sama koskee valtiontaloutta.

Nyt kuntien ei tarvitse olla epätietoisia siitä, miten valtio edistää ”kuntatalouden vakautta ja kestävyyttä”: se uudistaa muun muassa kunta- ja palvelurakenteet eli selkokielellä sanottuna toteuttaa laajan, koko maan käsittävän kuntarakenneuudistuksen.

Hallitus katsoo, että kuntarakenneuudistus parantaa kunnallisen toiminnan tuottavuutta ja vaikuttavuutta. Samaa tarkoitus-

ta varten hallitus sanoo rajoittavansa kuntien tehtävien laajentamista. Tosiasiassa tehtävien laajentaminen kuitenkin jatkuu, mistä vanhuuslain säätäminen on oiva esimerkki.

3. Käsky. ”Hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakente. Vahva peruskunta muodostuu luonnollisista työssäkäyntialueista ja on riittävän suuri pystyäkseen itsenäisesti vastaamaan peruspalveluista vaativaa erikoissairaanhoidon ja vastaavasti vaativia sosiaalihuollon palveluja lukuun ottamatta. Vahva peruskunta kykenee tulokselliseen elinkeinopolitiikkaan ja kehittämistyöhön sekä voi tehokkaasti vastata yhdyskuntarakenteiden hajautumiskehitykseen.”

Mitä se on? Maanlaajuinen kuntarakenteuudistus tarkoittaa sitä, että hallitus toteuttaa uudistuksen samalla kertaa koko maassa. Siinä nykyisetkin vahvat peruskunnat joutuvat mukaan valtavaan myllerrykseen.

Hallitusohjelman mukaan ”vahvan peruskunnan tulee muodostua luonnollisista työssäkäyntialueista”. Mikä on luonnollinen ja mikä luonnoton työssäkäyntialue? Onko Turulla ensin luonnollinen työssäkäyntialue ja sen jälkeen vielä perifeerinen luonnoton alue? Ovatko Kaustinen, Veteli, Halsua ja Perho Kokolan luonnollisia vai luonnottomia työssäkäyntialueita?

Työssäkäyntialueen ottaminen kuntakoon perusteeksi on jo ehditty asettaa kyseenalaiseksi. Viitataan vaikkapa Janakkalan kunnanjohtajan, arkkitehti Anna-Maria Ahosen kirjoitukseen ”Yhdyskuntarakente ei riitä kuntauudistuksen perustaksi” (Kuntakirja – uudistusajatuksia, Kunnallisajan kehittämissäätiö 2011). Tätä kirjoitettaessa näyttää siltä, että hallitukseltakin menee sisu kaulaan.

Hallitus otti työssäkäyntialueen kunnan koon perusteeksi enemmittä keskusteluitta. Ilmeisesti keskustelua ei tarvittu sen vuoksi, että työssäkäyntialue oli hyväksytty kuntarakenteuudistuksen tavoitteeksi tuoreessa kuntajakolain muutoksessa (2009).

Suuren alueen ottaminen kunnan perustaksi on myös perustuslain kannalta arveluttavaa, sillä kunnan hallinnon tulee perustua nimenomaan kunnan asukkaiden itsehallintoon. On syy-

tä kysyä, kuinka laajalle alueelle esimerkiksi kauniaislaisten tai veteliläisten itsehallintotahto ulottuu.

Suurkuntien luominen tarkoittaa tosiasiaassa nykyisten isojen kaupunkien elintilan laajentamista. Kuntaliiton 13.12.2011 järjestämässä kuntauudistusseminaarissa kuntaministeri Henna Virkkunen nimenomaan totesi, että kun tähän saakka kuntaliitosten liikkeelle panevana voimana on ollut heikompien kuntien liittäminen vahvempiin, niin nyt hallitus katsoo kuntarakenneuudistusta isojen kaupunkien näkökulmasta. Tätäkö tämän tasavallan etu vaatii?

Hallitus ottaa vahvan kunnan koon perustaksi myös sen, että vahva kunta voi ”tehokkaasti vastata yhdyskuntarakenteiden hajautumiskehitykseen”. Hallituksen olisi kuitenkin ensin kysyttävä itseltään, ovatko sellaiset vahvat kunnat kuin Espoo ja Vantaa pystyneet tehokkaasti vastaamaan hajautumiskehitykseen.

Hallitus katsoo kunnan minimikoon kriteeriksi sen, pystyykö kunta vastaamaan perusterveydenhoidosta ja vastaavista sosiaalihuollon palveluista. Tämä on hyväksyttävä peruste. Näin ajateltiin jo 1960-luvun lopulla silloisia kuntauudistussuunnitelmia laadittaessa. Silloin pakettiin lisättiin vielä lukiot.

Tuloksellisen elinkeinopolitiikan ja kehittämistyön ottamisella kuntarakenneuudistuksen perusteeksi hallitus ottaa kantaa kunnan toimialaan. Minkälaista elinkeinopolitiikkaa kunta voi harjoittaa? Sitä pitää miettiä erikseen, kuntalain uudistamisen yhteydessä.

Kuntien kunnallistalouden ongelmat eivät johdu useinkaan kuntien koosta vaan siitä, että valtio on syytänyt kunnille tehtäviä ilman, että se on riittävästi osallistunut niiden rahoitukseen. Toki kunnat itsekin ovat syytäviä ongelmiinsa, sillä ne haalivat itselleen tehtäviä, jotka eivät niille kuulu tai ole tarpeen. Helsingin kaupungin kova halu saada Guggenheim-museo on tästä oiva esimerkki.

4. Käsky. ”Kuntarakenteen eheytyessä ja vahvistuessa tarve kuntien välisille yhteistoimintarakenteille vähenee, mikä selkeyttää ja yksinkertaistaa hallintoa ja vahvistaa paikallista demokratiaa.”

Mitä se on? Toki pienet yhteistoimintarakenteet vähenevät, kun ne sulautuvat suurkunnan organisaatioon. Mutta suurkunnat voivat poikia uusia yhteistoimintarakenteita.

Suurkunta voi tuhota jopa maakunnallisia yhteistoimintaelimiä. Suur-Kajaanin muodostaminen merkitsisi Kainuun maakunnan häviämistä. Sama vaara uhkaisi Keski-Pohjanmaan maakuntaa.

Luomalla suurkuntia poistuu myös tarve luoda maahamme perustuslaissa tarkoitettua niin sanottua maakuntaitsehallintoa.

Toisaalta syntyy – jos synnytetään – uusimuotoisia kunnan sisäisiä rakenteita, muun muassa kunnanosahallintoja. Muutaman kunnan tähänastiset kunnanosakokeilut eivät ole juurikaan innostaneet muita kuntia tekemään samoin. Näin on käynyt esimerkiksi Oulun kokeilussa.

Kuntien yhteistoimintaelimiä, vihattuja ”hallintohimmeleitä”, syytetään demokratian puutteesta. Todelliset puutteet johtuvat kuitenkin kuntalain riittämättömistä säännöksistä, eivät kuntien koosta. Usein myös unohtuu, että ilman laajaa kuntien yhteistoimintaa ”maallamme ei olisi ollut malttia vaurastua”. (Ks. Antti Mykkänen, toim.: Kuntayhtymä pelastaa? Kunnallisalan kehittämissäätiö 2012.)

5. Käsky. ”Kuntauudistuksella luodaan palvelurakenne, jossa valta ja vastuu palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta ovat yhdellä, riittävän laajaan asukas- ja osaamis pohjaan perustuvalla taholla. Vahva ja itsenäinen kunta kykenee hallitsemaan markkinoita palvelujen tuotantotapojen monipuolistuessa ja vastaamaan vaatimuksiin asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä.”

Mitä se on? Ensimmäisellä virkkeellä hallitus tahtonee sanoa, että kunhan tehdään suuri kuntarakenneuudistus, silloin valta ja vastuu palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta on yhdellä kunnalla, ”taholla”. Hallituksen mielestä pelkkä riittävä asukasmäärä ei kuitenkaan riitä, vaan kunnassa on oltava myös korkea koulutustaso, ”osaamis pohja”.

Toinen virke on sekava. Hallitus yrittäne sanoa, että jos ja

kun palvelujen tuotantotavoissa ja monipuolistumisessa vallitsee nykyisin hallitsematon markkinatilanne, ratkaisu siihen on kuntarakenneuudistus.

Miten yksi kunta pystyy hallitsemaan markkinoita, kun valtio-kaan ei siihen pysty? Ei edes EU. Palvelumarkkinoitahan hallitsevat suuret kansainväliset sijoittajat, pörssiyhtiöt.

Myös toiseen ongelmaan, asukkaiden vaatimiin valinnanvapauksiin, hallituksen mielestä ratkaisu on kuntarakenneuudistus. Näinkö se ratkeaa?

6. Käsky. ”Hallitus määrittelee *kuntauudistuksen tarkemmat kriteerit ja etenemisen* vuoden 2011 loppuun mennessä. Annettava *rakennelaki* korvaa voimassa olevan puitelain.”

Mitä se on? Perustuslain mukaan kuntajaon perusteista on säädettävä lailla. Näin ollen hallituksella ei ole toimivaltaa määrittellä kuntarakenneuudistuksen perusteita (”kriteereitä”). Pitää muistaa, että vaatimus lakitasoisesta kuntajaon perusteiden säätämisestä on kunnallisen itsehallinnon suoja valtiovallan toimenpiteitä vastaan. Vaikka liitospäätösten tekeminen kuuluu valtioneuvostolle, liitosten on perustuttava lakiin kirjattuihin perusteisiin.

Miten hallitus määrittelee ”etenemisen”? Tämä tarkoittanee muun muassa sitä, että rakennepäätös tehdään vuoden 2012 loppuun mennessä. Voimaan se tulisi vuoden 2015 alussa. Tämän pitäisi mielestäni käytännössä tarkoittaa muun muassa sitä, että vuonna 2014 olisi järjestettävä ylimääräiset kunnallisvaalit.

Hallitus aikoo ”korvata” puitelain rakennelaililla. Sen nimeksi tulisi ilmeisesti laki kuntien rakenteesta tai yksinkertaisemmin kuntarakennelaki.

Kun hallitus ilmoittaa toteuttavansa kuntarakenneuudistuksen kertaheitolla erityisellä puitelain korvaavalla lailla, se pimitää sen seikan, että kuntauudistus toteutetaan pakolla, pakkolailalla. Silti hallituksen jäsenet toinen toisensa jälkeen toistavat, että hallitus ei tule missään tapauksessa käyttämään pakkoa.

On epärealistista ajatella, että yksikään kunta ei vastustaisi hallituksen esittämiä suurkuntia, ”kuntarypäitä”.

Täytyy myös pitää mielessä se tosiasia, että väkipakolla muo-

dostettujen suurkuntien reuna-alueet haluaisivat heti hakeutua toiseen kuntaan: esimerkiksi Suur-Lohjaan vastoin kuntalaisten mielipidettä liitetyn Siuntion eteläinen ruotsinkielinen osa hakeutuisi Kirkkonummeen.

7. Käsky. ”Uudistusta ohjaavassa lainsäädännössä otetaan käyttöön *kuntauudistusta edistäviä välineitä*. Tavoitteena on mm. poistaa lainsäädännöstä sekä kuntatalouden rahoitusjärjestelmistä kuntaliitoksia vaikeuttavat tekijät.”

Mitä se on? Millaisia olisivat kuntauudistusta edistävät uudet välineet? Tähänastisia välineitä ovat olleet jo 1960-luvun lopulla säädetyt kuntien yhdistymiskorvaukset ja -avustukset. Korvauksilla tarkoitettiin kuntamuotojen eroista johtuvia valtionavustusten menetyksiä. Koska nykyinen kuntalaki tuntee vain yhden kuntamuodon, nyt puhutaan vain yhdistymisavustuksista, tuttavallisemmin sanoen porkkanoista.

Kuntien itsenäisyyttä on siis yritetty ostaa ja ostettu rahalla. Esimerkiksi vuoden 2000 puolivälin jälkeen valtio on osoittanut 370 miljoonaa euroa kuntaliitoksiin. Missään muussa maassa valtio ei ole ostanut kuntaliitoksia.

Jotakin yli ymmärryksen menevää Suomen kuntarakenteen uudistamispolitiikassa on kautta aikojen ollut: jos kuntien yhdistäminen on taloudellisesti ja muutoinkin järkevä ratkaisu, niin miksi ihmeessä valtion pitää maksaa siitä vielä ruhtinaalliset huomenlahjat?

Nyt asiat on tarkoitus hoitaa ilman porkkanoita. ”Hallitusohjelmaneuvoittelujen keskeisimpiä linjanvetoja oli, että valtiovalta ei ryhdy ostamaan kuntaliitoksia rahalla”, toteaa ohjelman arkkitehti Jouni Backman (Kuntalehti 10/2011).

Julkisuudessa on jo mainittu, että valtio ryhtyisi vähentämään yleisiä valtionosuuksia uhanalaisille kunnille, jotta ne kypsyisivät vapaaehtosiin liitoksiin. Tämä jos mikä olisi harkintavallan väärinkäyttöä, jonka kieltäminen on yksi koko oikeusjärjestyksemme luja lähtökohta. Menettely olisi myös hallintolain vastainen, koska silloin hallituksen päätös perustuisi ”epäasiallisiin tai muiden vieraisiin perusteisiin”.

Kuntarakenneuudistuksen työkalupakkiin ei pidä myöskään hy-

väksyä yhdistymistä pakollisen yhteistoiminnan vaihtoehdoksi.

Mikäli laeissa on joitakin säännöksiä, jotka vaikeuttavat kuntarakennemuutosta, ne toki on poistettava.

Eniten kuntaliitoksia vaikeuttavaksi säännökseksi on luettu ”toiseen kunnan palvelukseen siirretyn oikeus saada virka- ja työsopimussuhteessa kuuluvat edut sellaisina, etteivät ne ole epäedullisemmat kuin hänelle aikaisemmasta palvelussuhteestaan kuuluneet vastaavat edut”. Tällaiset oikeudet hallitus on kuitenkin tästä huolimatta päättänyt turvata ”nykylainsäädännön tasoisena”.

8. Käsky. ”Hallitus ohjaa kuntamuutoksen etenemistä ja käynnistää koko maan kattavan selvityksen kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta.”

Mitä se on? Kuinka hallitus ohjaa muutoksen etenemistä? Ilman lainsäädännöksiä hallituksella on vain vähän mahdollisuuksia ohjata kuntia kohti liitoksia.

Sen sijaan hallituksella on toki toimivalta käynnistää koko maan kattava selvitys kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta. Näin se on jo tehnytkin asettamalla kunnallishallinnon rakenne -työryhmän.

9. Käsky. ”Kansallisen kilpailukyvyyn ja kasvupotentiaalin kannalta kunta- ja palvelurakennemuutosten merkitys korostuu metropolialueella.”

Mitä se on? Mitä taas näin sumea virke mahtaa tarkoittaa? Jos hallitus ei kykene yhdistämään Helsinkiä, Espoota, Kauniaista ja Vantaata, niin onko lause ymmärrettävä niin, että muualla tehty kuntarakennemuutos heijastuu näin suotuisasti metropolialueelle? Tuskin näin.

Hallituksen ensisijainen kanta lienee se, että Espoo, Vantaa ja Kauniainen on liitettävä Helsinkiin, sillä eiväthän muualla tehdyt kuntarakennemuutokset vaikuta suotuisasti tälle alueelle.

Tätä tulkintaa hämärtää kuitenkin hallitusohjelman kohta ”Selvitetään tarve metropolialuetta koskevalle erilliselle laille”.

Hallituksen horjahtelevaa kielenkäyttöä osoittaa sekin, että ei-

hän suuruudenhullussa Suomessa ole lainkaan metropolialuetta, ei edes eurooppalaisen mittakaavan mukaan. On vain mini-metropoli Pietarin ja Tukholman välissä ja Tallinnan kupeessa. OECD:n tuoreessa Suomea koskevassa maa-arviossakin puhutaan vain ”Helsinki areasta”. Meidänkin olisi tyydyttävä puhumaan vain Helsingin seudusta.

10. Käsky. ”Kainuun maakunnan mahdollisuudet muusta maasta poikkeavaan hallintomalliin ratkaistaan erikseen *kuntauudistuksen edetessä.*”

Mitä se on? Lienee päivänselvää, että Kainuun maakunta häviää Suomen kuntakartalta, jos suuri kuntarakennemuutos toteutetaan edes vähänkään työssäkäyntialueiden pohjalta.

Jää vain Kajaanin kunta tai Kainuun kunta. Nykyinen poikkeava hallintomalli katoaisi siis itsestään – ipso iure, kuten juristit sanovat.

10. + Käsky. ”Sote-järjestämislain ja muiden sektorilakien valmistelu sovitetaan yhteen valtakunnalliseen *kuntauudistukseen sekä aikataulullisesti että sisällöllisesti.*”

Mitä se on? Sektorilaeilla ja kuntarakennemuutoksella on tekemistä keskenään kuntarajojen kanssa vain silloin, kun kysymys on kuntien yhteistoiminnasta.

On valitettavaa, että sote-järjestämislain ja muiden sektorilakien uudistukset padotaan odottamaan valtakunnallista kuntarakennemuutosta. Entä jos siitä ei tulekaan mitään?

10. ++ Käsky. ”Kuntarakennemuutos muodostaa *perustan kuntalain kokonaisuudistukselle.* Kuntalain uudistuksessa tarkastellaan uusien kuntahallinnon rakenteiden ja kuntien muuttuvan toimintaympäristön näkökulmasta erityisesti kunnan talouden sisäistä ohjausta, kuntien johtajuusjärjestelmiä, luottamushenkilöiden asemaa, kuntalain ja erityislakien välistä suhdetta, kunnanosahallintoa sekä kuntien ja markkinoiden välistä suhdetta. Kuntalain uudistamisen tueksi kootaan parlamentaarinen seurantaryhmä.”

Mitä se on? Kuntalain – uuden lain nimen tulisi olla kuntien itsehallintolaki – kokonaisuudistuksen perustan pitää olla aivan muualla kuin kuntarakennemuutoksessa.

Tähänkin saakka kuntalait on soviteltu niin suurille kuin pienille kunnille, eikä siinä ole ilmennyt ongelmia. Nyt uudistus rakennettaisiin suurien isäntäkuntien pohjalle (”vastuukuntamalli”). Isäntäkuntien ”renkikunnille” jouduttaisiin joka tapauksessa laatimaan omat säännöksensä.

10. +++ Käsky. ”Valtionosuusjärjestelmää uudistetaan osana kuntarakennemuutuksesta. Järjestelmää yksinkertaistetaan ja selkiytetään. Järjestelmän kannustavuutta parannetaan.”

Mitä se on? Hallitus kytkee kuntarakennemuutukseen kaikki kuntia koskevat isot uudistushankkeet. Entä jos suuresta kuntarakennemuutuksesta ei tule mitään? Silloin on taas tuhlattu aikaa 5–10 vuotta. Valtionosuusjärjestelmän uudistamistakin on jo tuherrettu yli 10 vuotta.

Uuden valtionosuusjärjestelmän pitää olla neutraali, ja se pitää rakentaa kunnan taloudellisen kantokyvyn perustalle. Kunnan taloudellinen kantokykyhän ei johdu useinkaan kunnan omista toimenpiteistä vaan siitä, miten yritykset ovat tehneet – ja tekevät edelleen – sijoituspäätöksensä. Tai miten rikkaat ihmiset valitsevat asuinpaikkansa.

Hallitus laskee, että kun kuntarakennemuutuksella maahamme synnytetään vahvoja peruskuntia, valtionapujen tarve pienee. Tätä tulkintaa tukee hallitusohjelman kohta ”Kuntien kykyä selvittää tehtävistään ja velvoitteistaan pääosin omalla verotulorahoituksellaan edistetään”. Kuntaliitto, kuntien intressi- ja painostusjärjestö, lienee tässä asiassa poikkeuksellisen valppaana.

EUROJURIDIikkaA

Euroopan talous- ja rahaliitto (EMU) säätelee myös kuntien taloudenpitoa

Kun puhutaan euro-Suomesta ja suomalaisista eurokunnista, mistä silloin oikeastaan puhutaan?

Talous- ja rahaliitto (EMU) on olennainen osa Euroopan unionia. EMU muodostuu yhteisestä euro-valuutasta, Euroopan keskuspankille keskitetystä rahapolitiikasta sekä jäsenvaltioiden finanssipolitiikan koordinaatiosta. Viimeksi mainitussa keskeisenä tavoitteena on jäsenvaltioiden julkisen talouden tasapaino eli velkaantumisen estäminen.

EU:n lainsäädännössä korostetaan, että paikallistalous eli Suomessa kuntatalous on osa sitä julkistaloutta, johon EMUn tasapainovelvoitteet kohdistuvat. Kunnat eivät näin ollen jää talous- ja rahaliiton sääntelyssä erilliseksi saarekkeeksi, vaikka EU:sta tulevat suorat valvontatoimet kohdistuvatkin ensisijaisesti valtion keskushallintoon.

Teesi: Kuntatalous on merkittävä osa Euroopan unionin talous- ja rahaliiton kokonaisuutta.

Millaisessa juridisessa normiavaruudessa suomalaista eurokuntaa on tarkasteltava?

Kuntien talouspolitiikkaa pyritään ohjaamaan kohti tasapainoa sekä kansallisella lainsäädännöllä että Euroopan unionin oikeussäntelyllä.

Kansallisella tasolla kuntalain (365/1995) 65 §:ään otettiin vuonna 2001 säännös *alijäämän kattamisvelvollisuudesta*. Säännös velvoittaa kuntaa välttämään ylivelkaantumista ja maksamaan aikaisemmilta vuosilta kertyneet velat pois. Alijäämän kattamisvelvoite -säännöksen säätämisen taustalla näkyy selvästi Suomen EMU-jäsenyys, vaikka tätä ei säännöksen esitöissä (HE 157/1999 vp) suoraan mainittukaan.

EU:n lainsäädännössä jäsenvaltioiden julkistaloutta ohjataan sekä perustamissopimustasolla että sekundaarioikeuden (EU:n asetukset, direktiivit ja päätökset) tasolla. Jälkimmäiseen kuuluva keskeinen sääntelyinstrumentti on vuonna 1997 hyväksytty *vakaus- ja kasvusopimus*, joka sisältää Eurooppa-neuvoston poliittisen päätöslauselman lisäksi rautaista juridiikkaa eli kaksi unionin ministerineuvoston antamaa asetusta. Syksyllä 2011 hyväksyttiin EU:ssa ”six-pack” eli kuusi uutta vakaussäädöstä, joista kaksi uudistaa vakaus- ja kasvusopimuksen asetuksia. Marraskuussa Euroopan komissio antoi six-packia täydentämään vielä kaksi uutta asetusehdotusta julkisten talouksien valvontaa koskien.

Teesi: Kuntatalouden tasapainoon pyritään sekä kansallisen lainsäädännön että EU-oikeuden noormein.

Millaisia paineita Euroopan unioni tuo suomalaiselle kuntakentälle?

Euroopan unioni ja sen talous- ja rahaliitto (EMU) edellyttävät talouden tasapainoa eli liiallisen velkaantumisen välttämistä niin valtiolta kuin kunniltakin. Toki julkisyhteisöjen tulisi pyrkiä vakaaseen talouspolitiikkaan ilman EU-jäsenyyttäkin, mutta talous- ja rahaliitto on tehnyt tasapainosta myös *juridisen velvoitteen*.

Kuntasektorin talous on keskeinen osa koko Suomen julkista taloutta. Kuntatalouden tunnusluvut julkisen alijäämän ja velan määristä vaikuttavat osaltaan siihen, miten Suomi suoriutuu EMU-velvoitteistaan. Ylivelkaantunut kuntatalous voi johtaa jopa Suomelle määrättäviin sanktioihin. Kuntalainsäädännön uudistuksessa onkin kiinnitettävä erityistä huomiota kuntatalouden tasapainon edistämiseen.

Teesi: Kuntatalouden velkaantumisongelman ratkaiseminen on

tarpeellista paitsi julkisten palvelujen jatkuvuuden turvaamiseksi myös Suomen EMU-jäsenyyden velvoitteiden täyttämiseksi.

Millaiset asiat ovat Suomen kunnallistalouden sääntelyssä rempallaan EU:n näkökulmasta?

Sekä EU:n talous- ja rahaliiton vakaussäätelyn näkökulmasta että kotimaisten palvelujen turvaamisen kannalta kuntalakiin sisällytettyä alijäämän kattamisvelvoitetta on syytä tarkentaa. Säännös on ollut tarpeellinen askel kohti kurinalaisempaa kuntataloutta, mutta nykyisellään se mahdollistaa alijäämän näennäisen kattamisen kirjanpidollisilla lumetoinimilla, kuten poistojen tai peruspääoman määrän vääristelyllä. Osittain on kyse myös siitä, että säännös ei ole tarpeeksi ymmärrettävä.

Alijäämän kattamisvelvoitteen tarkennus lainsäädännössä sekä alempien normien ja ohjeiden tasolla olisi myös kuntien taloudesta vastaavien tahojen etu; nyt säännös asettaa sen soveltajille liian epämääräisen velvoitteen täytettäväksi. Esteenä alijäämän kattamisvelvoitteen vaikuttavuudelle voi olla myös se, että laissa ei suoraan säädetä siitä, mitä määräyksen rikkomisesta seuraa.

***Teesi:** Kuntiin kohdistuvaa alijäämän kattamisvelvoitetta ja sen rikkomisesta aiheutuvia seurauksia on kuntalainsäädännön uudistuksen yhteydessä tarkennettava.*

Millaisissa asioissa Suomi kelpaa mallimaaksi muille EU:n jäsenmaille?

Suomessa julkisen talouden alijäämät ja kokonaisvelka ovat ainakin toistaiseksi pysyneet kohtuullisella tasolla moniin muihin EU-maihin verrattuna.

Tasapainoista finanssipolitiikkaa on pidetty Suomen valtiontalouden hoidossa viisitoista viime vuotta tavoittelemisen arvoisena asiana. Tosin aivan viime vuosina kansainväliset talousongelmat ovat heijastuneet myös Suomen tunnuslukuihin.

***Teesi:** Suomen julkinen talous on pysynyt viime vuodet kurinalaisen talouspolitiikan ansiosta kohtalaisen vahvana, mutta jatkossa vakauden ja kestävyuden saavuttaminen on todennäköisesti aiempaa vaikeampaa.*

Mitä kuntarakenneuudistusta hahmottelevan lainsäätäjän pitäisi vähintäänkin tajuta Suomeen kohdistuvista europaineista?

EU-oikeudelliset velvoitteet välttää liiallisia alijäämiä ja liiallista kokonaisvelkaa koskevat koko julkista sektoria, siis myös kuntataloutta.

Kuntarakenneuudistuksessa tulee kiinnittää huomiota kuntien talouden tasapainoisuuden edistämiseen. Kuntatalous tarvitsee valtion taholta sekä tukea että valvontaa.

Teesi: Kuntatalouden tila vaikuttaa osaltaan siihen, joutuuko Suomi tulevaisuudessa EU:n valvonta- ja sanktiomenettelyn kohteeksi.

Millaista valvontaa kuntien talouteen euro-Suomessa kohdistuu?

Vaikka kansalliseen kuntalakiimme sisältyy kuntatalouden alijäämän kattamisvelvoite, ei kuntien talouden tasapainoa valvota suoraan valtion taholta. Lainsäädäntöön voitaisiinkin ottaa säännökset siitä, mitä alijäämän kattamisvelvoitteen rikkomisesta seuraa.

EU:n lainsäädännön tuoreissa vakaussäädöksissä on säädetty komission ja sen tilastoviraston (Eurostat) oikeudesta suorittaa tarkastustoimia jäsenvaltion keskushallintotason ohella myös paikallishallintotasolla.

Teesi: Euroopan komission valvontatoimet voivat Suomessa kohdistua myös kuntasektoriin.

Onko Suomessa asetettu julkissektorille velkakatto?

Suomessa valtiontalouden vuotuisen velanoton määrää ei säännellä perustuslain eikä edes tavallisen lain nojalla. Kuntasektorin velkaantumista rajoittaa alijäämän kattamisvelvoite, mutta velan määrään tämä normi ei tarkemmin ota kantaa.

Sekä valtion että kuntien talousarvion laadintaa ohjaa niin sanottu budjetin tasapainoperiaate, mutta tässä periaatteessa on kyse ainoastaan siitä, että talousarvioon otettavan rahoituksen on oltava vähintään menojen suuruinen. Sitä, kuinka suuri osa budjetin rahoituksesta on lainanottoa, tämä budjettiperiaate ei sääntelee.

***Teesi:** Suomen lainsäädäntö ei sisällä julkisyhteisöihin kohdistuvaa velkakattoa, mutta kuntien velkaantumista pyritään rajoittamaan alijäämän kattamisvelvoitteella.*

Pitäisikö Suomen lainsäädäntöön sisältyä valtiota ja kuntia koskeva velkakatto?

Suomen julkista sektoria sitovat jo nyt EU-oikeuden normit alijäämän ja julkisen velan viitearvoista, joten kansalliseen lainsäädäntöön sisällytettävän velkakaton tarpeellisuuden voi tällä perusteella kyseenalaistaa. Ongelmana olisi myös velka- ja alijäämäkaton asettaminen oikealle tasolle.

***Teesi:** Suomessa ei ole välitöntä tarvetta sisällyttää lainsäädäntöön tarkkaa julkisen sektorin velkakattoa.*

Kuntarakenneuudistuksen sudenkuopat?

Mikäli suurkunnat toteutuvat, on huolehdittava suurkunnan sisäisestä alueellisesta yhdenvertaisuudesta esimerkiksi kunnan-osavaltuustojen harjoittaman lähidemokratian välityksellä.

Kuntarakenneuudistuksen valmistelussa ei myöskään saa unohtaa alueellisen tason (maakuntahallinnon) uudistamisen mahdollisuutta. Esimerkiksi erityissairaanhoidoa ja muita terveydenhuoltopalveluja ei välttämättä turvata vain kuntaliitoksilla.

***Teesi:** Ellei asiaan kiinnitetä valmistelussa tarpeeksi huomiota, kuntauudistuksen ongelmaksi voi muodostua mahdollisten suurkuntien sisäinen alueellinen epätasapaino.*

Kuntarakenneuudistuksen mahdollisuudet?

Onnistunut kuntarakenneuudistus edistää kansalaisten peruspalvelujen turvaamista ja poistaa alueellista eriarvoisuutta. Kuntarakenneuudistuksella on mahdollista tasapainottaa kuntasektorin taloutta ja estää hallitsematonta velkaantumista.

***Teesi:** Onnistuessaan kuntarakenneuudistus parantaa peruspalvelujen saatavuutta ja mahdollistaa nykyistä tasapainoisemman taloudenhoidon kuntasektorilla.*

Jos olisit kuntarakenneuudistuksen johtava oikeudellinen neuvonantaja, mitkä asiat laittaisit heti ja kertaheitolla kuntoon?

Aluehallintoa tulee vahvistaa. Tämä edellyttää sekä palvelutehtävien että budjettivallan siirtoa kunnilta maakunnille. Mahdollisten suurkuntien sisäinen aluetasapaino ja lähidemokratia on varmistettava lainsäädäntötoimin. Lisäksi kuntalain sisältämää alijäämän kattamisveloitetta pitää tarkentaa.

***Teesi:** Kuntarakenneuudistusta koskevat lainsäädäntötarpeet kohdistuvat esimerkiksi aluehallinnon kehittämiseen, mahdollisten suurkuntien sisäisen aluetasapainon varmistamiseen sekä alijäämän kattamisveloitteen tarkentamiseen.*

Euroopan neuvosto pönkittää kunnallista itsehallintoa – joskin liian ylimalkaisesti

Kun puhutaan euro-Suomesta ja suomalaisista eurokunnista, mistä silloin oikeastaan puhutaan?

Euro-Suomesta puhuminen viittaa myönteisessä mielessä Suomen kuulumiseen Länsi-Eurooppaan. Kielteisessä mielessä kyse on eurooppalaistumisen mukanaan tuomista huonoista asioista.

Vastaavasti eurokunnista puhumisella on kaksijakoinen käytötapa: yhtäältä eurooppalaistumista käytetään uudistusvaatimusten perusteluna ja toisaalta uudistuksia vastaan.

Teesi: Suomi on osa Länsi-Eurooppaa, mutta kaikkea siellä kehiteltyä ei kannata siirtää tänne.

Millaisessa juridisessa normiavaruudessa suomalaista eurokuntaa on tarkasteltava?

Perustuslaissa on vahvistettu kunnallisen itsehallinnon periaate, mutta viranomaiset ja tuomioistuimet soveltavat itsehallintosaännöstä suoraan vain harvoin.

Käytännössä tärkein säädös on kuntalaki. Lisäksi kunnalla on melko laajasti omaa säädösvaltaa johtosäännöillä. Virka- ja työehtolainsäädäntö ja niiden mukaiset sopimukset ovat myös tärkeitä, samoin kunnan erityistoimialoja koskeva lainsäädäntö.

Ylikansallista normistoa on nykyään paljon. Sen keskeisin osa on Euroopan unionin oikeus säädöksineen ja oikeuskäytäntöi-

neen. Vuonna 2009 voimaan tulleessa Lissabonin sopimuksessa on useita paikallista itsehallintoa tukevia mainintoja.

Huomattava osa kotimaisesta lainsäädännöstä on direktiivipohjaista.

Euroopan neuvoston toimesta laaditut sopimukset ja suositukset, erityisesti Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja ja Euroopan ihmisoikeussopimus, ovat myös merkittäviä. Lisäksi monet muut Suomen solmimat kansainväliset sopimukset heijastuvat kuntatasolle. Kokonaisuudessaan ylikansallinen normisto on mutkikas kokonaisuus.

Teesi: Liikkeelle kannatta lähteä aina kotimaisesta oikeudesta, mutta ylikansallista sääntelyä ei saa unohtaa.

Millaisia paineita Euroopan neuvoston hyväksymät sopimukset ja sen toimielinten päätökset tuovat suomalaiselle kuntakentälle?

Välitöntä vaikutusta on selvimmin Euroopan ihmisoikeussopimuksella ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöllä. Tämä käy selvästi ilmi esimerkiksi hallintotuomioistuinten ratkaisuksista.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja on joissakin tilanteissa vaikuttanut lainvalmisteluun. Peruskirjaa ja sen täydennyksiä voimaan saatettaessa kotimaisen lainsäädännön on katsottu vastaavan täysin peruskirjan vaatimuksia. Muutenkin peruskirjan säännöksiä on pidetty niin väljinä ja periaatteellisina, ettei niiden suora soveltaminen hallinnossa ja lainkäytössä ole yleensä mahdollista. Tätä näkemystä on aihetta arvostella, koska soveltuvuutta olisi arvioitava erikseen kussakin soveltamistilanteessa.

Käytännössä peruskirjaan on vedottu – tosin huonolla menestyksellä – etenkin puolustettaessa kuntien itsehallintoa pakkoliitoksia vastaan. Euroopan neuvoston kuntien ja alueiden kongressi arvioi itsehallinnon peruskirjan toteutumista maakohtaisesti ja julkaisee raportit. Myös näillä arvioilla on vaikutusta lainsäädäntötyöhön.

Huomattava osa kuntapuolen hallinnollisista uudistuksista on peräisin suoraan tai välillisesti OECD:n suosituksista, kuten johtamisjärjestelmät, arvioinnit, budjetoitimet ja liikekirjanpi-

toon siirtyminen. Näitä uudistuksia on arvosteltu muun muassa demokraattisen päätöksentekojärjestelmän rapauttamisesta ja tehottomuudesta.

Teesi: Euroopan neuvostolla on keskeinen rooli eurooppalaisen paikallisen itsehallinnon takaajana ja kehittäjänä.

Millaiset asiat ovat Suomen paikallis- ja aluehallinnossa rempallaan EN:n näkökulmasta?

Suomessa kuntaolot ovat yleisesti ottaen hyvällä tolalla. Suomen kunnallishallinto rakentuu pohjoiseurooppalaiselle mallille, ja sen vuoksi tänne ei voida suoraan siirtää esimerkiksi pienkunta-valtaista eteläeurooppalaista mallia.

Kuntien rahoitusmalleissa olisi korjaamisen varaa, vaikka kunnilla on kansainvälisesti vertailtuna laaja verotusoikeus. Suomen aluehallinto, maakuntahallinnoksi ymmärrettynä, on eurooppalaisesti tarkasteltuna vaatimatonta. Eurooppalaisen vaikutuksen osalta viittaa Aimo Rynänen perusteelliseen esitykseen kirjassa Kunnallishallinnon kansainväliset vaikutteet (2012).

Teesi: Kotimaan kuntaoloja kannattaa kehittää eurooppalaisten ideoiden valossa.

Millaisissa asioissa Suomi kelpaa mallimaaksi muille EN:n jäsenmaille?

Kunnallinen päätöksenteko on demokraattista ja erillään valtionhallinnosta. Kunnilla on laaja poliittinen päätösvalta. Valtion valvonta on vähäistä. Kunnilla on laaja verotusoikeus.

Kunnat hoitavat hyvin valtaosan julkisista palvelutehtävistä, ja pääosa julkisen sektorin henkilöstöstä on kuntien palveluksessa.

Teesi: Kunnallisen itsehallinnon pitkä perinne kelpaa malliksi muillekin.

Millaisia paineita Euroopan unioni tuo suomalaiselle kuntakentälle?

Euroopan unioni on yleensä tekemisissä vain jäsenvaltioiden kanssa, ja kukin jäsenvaltio vastaa koko julkishallinnon toiminnasta, mukaan lukien kunnat. Näin ollen kunnat ovat jääneet EU:ssa taustalle, vaikka unionista tuleva taloudellinen hanketuki on usein merkittävää.

Lissabonin sopimus turvaa kuntien institutionaalisen aseman aikaisempaa paremmin, kuten mainitsemalla paikallisen itsehallinnon periaatteen. Lisäksi sopimuksessa korostetaan alueiden tasapainoista kehittämistä, paikallis- ja aluehallinnon elinten ja kuntien etujärjestöjen kantojen huomioon ottamista sekä paikallishallinnon merkitystä palveluiden tuottajana. Alueiden komitean asemaa vahvistetaan.

Vanhastaan subsidiariteetilla eli toissijaisuusperiaatteella on ollut huomattava merkitys EU:n toiminnan järjestelyssä.

Näiden uudistusten ja jäsenvaltion institutionaalisen autonomian ohella on aihetta muistaa unionin toiminnallinen puoli. Monimutkainen sektorisääntely ulottuu sellaisenaan myös kuntiin ja luo hallinnon keskittämispaineita. Kyse on esimerkiksi julkisista hankinnoista, palveluista, ympäristönsuojelusta, terveydenhoidosta, jätehuollosta ja monesta muusta asiasta.

On muistettava aina vaikkapa palveluiden liikkuvuus ja unionin kansalaisten yhdenvertaisuus. Esimerkiksi kunnallinen museo ei saa pääsylipuissaan suosia oman maan kansalaisia muista unionin jäsenvaltioista tulevien kustannuksella (C-388/01, 16.1.2003). Kotimaisesta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että EU:n valtioneuvoston päätökset on usein unohdettu kunnallisessa päätöksenteossa.

***Teesi:** EU:n olisi lainsäädännössään otettava selvemmin huomioon kunnallisen toiminnan erityisluonne.*

Mitä rakenneuudistusta hahmottelevan lainsäätäjän tulisi vähintäänkin tajuta Suomeen kohdistuvista europaineista (EU, EN)?

Olisi huomattava EU:n januksenkasvoinen luonne. Yhtäältä EU tunnustaa kunnallisen itsehallinnon, mutta toisaalta se sääntelee kuntien toimintaa monimutkaisella säädösmassalla kiinnittämättä huomiota itsehallintoon.

Rakenneuudistus edellyttää EU:n sektorilainsäädännön tarkkaa läpikäyntiä ja kuntatasolla resurssien suuntaamista unioniperäisiin asioihin.

***Teesi:** Kuntarakennuudistajien olisi vahvistettava tasapainoa kunnallisen itsehallinnon ja EU:sta tulevien vaatimusten välillä.*

Kuntarakenneuudistuksen sudenkuopat?

Kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet vähenevät kuntakoon kasvaessa. Hallinto keskittyy liikaa ja luo tarvetta kunnanosa hallinnoille.

Uudistuksen suhde alueelliseen itsehallintoon on selvitettävä: mihin maakuntia enää tarvittaisiin?

Uudistuksen suhdetta valtion aluehallintoon olisi myös mietittävä.

On varottava uudistamisen kierrettä: uudistus on valmisteltava niin perusteellisesti, että uudistamistarvetta ei heti ole. Perusteellinen valmistelu puolestaan edellyttää selvää kielenkäyttöä: käsitteiden ja periaatteiden sekamelska vaarantaa uudistuksen.

Teesi: Rakenneuudistus ei ole itsetarkoitus. Yritysmailmasta lainatut mallit ja käsitteet eivät aina sovi julkishallintoon.

Kuntarakenneuudistuksen mahdollisuudet?

Uudistus mahdollistaa maltillisesti toteutettuna kunnallisen itsehallinnon vahvistamisen ja valtiojohtoisuuden vähentämisen. Epäonnistuessaan uudistus voi johtaa kuntakapinaan ja talouskriisiin.

Teesi: Kuntarakenneuudistus on tarpeellinen toteutettuna maltillisesti ja kohtuutta kunnioittaen.

Jos olisit kuntarakenneuudistuksen johtava oikeudellinen neuvonantaja, mitkä asiat laittaisit heti ja kertaheitolla kuntoon?

Selvittäisin tarkasti kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan rajat. Kiinnittäisin erityistä huomiota kunkin sääntelyn tarpeellisuuteen sekä lakitekstin selvyYTEEN ja johdonmukaisuuteen.

Ottaisin lähtökohdaksi kuntien yhteistyömallin tai alue- ja peruskuntamallin. Sairaan- ja terveydenhoidon erottaisin kunnallishallinnosta omaksi sosiaali- ja terveysministeriön alaiseksi sektorikseen.

Teesi: Liiallista sääntelyä pitää välttää. Ranskalaisen sanonnan mukaan liiat lait tappavat lain.

VALTIOSÄÄNTÖJURIDIikkaA

Reilu pakkoliitoslakikin on parempi vaihtoehto kuin epäreilu kurjistaminen

Minkälaisella juridisella tarkastelukehikolla kuntarakenneuudistusta tulisi jäsentää? Mitkä ovat kuntarakenneuudistuksen valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot kunnallista itsehallintoa ajatellen?

Kunnallinen itsehallinto instituutiona on turvattu perustuslailla. Yksittäisen nyt olemassa olevan kunnan olemassaoloa perustuslaki ei turvaa.

Perustuslain mukaan kunnallinen itsehallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon, joka ilmenee ensi sijassa edustuksellisena demokratiana. Suora demokratia, osallistuminen ja vaikuttaminen, on myös tärkeää.

Kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla, ja kunnilla on verotusoikeus.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi vahvistanut ns. rahoitusperiaatteen. Kun eduskunta säätää lakeja, joista kunnille aiheutuu uusia tehtäviä, valtion tulee huolehtia siitä, että kunnilla on reaaliset mahdollisuudet suoriutua tehtävistään. Tämä liittyy valtion ensisijaiseen vastuuseen perusoikeuksien toteuttamisesta. Valtio ei vapaudu vastuustaan siirtämällä tehtäviään kunnille.

Taloudellinen tasapaino mahdollistaa laaja-alaisen kunnallisen itsehallinnon muutenkin kuin vain lakisääteisissä palveluissa.

Kuntarakenneuudistuksessa on kaiketi kyse taloudellisen vastuun kantamisen edellytyksistä. Hankkeessa ei kuitenkaan saisi unohtua, että juuri kuntalaisen tulee olla itsehallinnon keskiössä, oikeuksineen ja velvollisuuksineen.

Teesi: Kunta on asukasta varten eikä asukas kuntaa varten.

Asettavatko perustuslain määrittelemät perusoikeudet raameja kuntarakenneuudistukselle?

Monet perusoikeudet asettavat näitä raameja. Kielelliset oikeudet tulee turvata, yhdenvertaisuuttakin pitää tarkastella, ja osallistumisoikeudetkin ovat perusoikeuksia.

Haasteellisin tehtävä on kuitenkin sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttaminen koko maassa. Suomi on poikkeuksellinen eurooppalainen maa siinä, että se on harvaan asuttu mutta vielä kokonaan asuttu. Muuttoliike keskuksiin etenee vinhaa vauhtia.

Kun tähän vielä lisätään väestön vanheneminen, haastetta riittää. Tämä kehitys ei näytä hyvältä, helpolta eikä halvalta; käsillä on suorastaan ”pirullinen” ongelma. Perusoikeudet kun on toteutettava kaikkialla, jokaisessa kunnassa.

Edessä on vain vaikeita kysymyksiä: Mikä kaikki on perusoikeutta, mistä ei voida tinkiä? Mitä variaatioita seuraa kunnallisesta itsehallinnosta?

Oikeudenmukaisuus on tärkeä lähtökohta palvelujen jaossa. Alueilla tunnetaan alueiden olosuhteet. Tarvitaan vahvaa demokraattista päätöksentekotasoa sinne, missä palveluja järjestetään ja tuotetaan.

Teesi: Perusoikeusjuridiikka taitaa nousta arvoon arvaamattomaan lähiaikoina.

Miten yhdenvertaisuus liittyy kuntarakenneuudistukseen?

Asiaa voidaan tarkastella useastakin näkökulmasta. Yksi on tässä.

Kunta huolehtii kuntalain edellyttämällä tavalla ensi sijassa omien asukkaitensa hyvinvoinnista.

Valtiolla taas on yleisempi tavoite toteuttaa kaikkien kansalaisensa yhdenvertaisuutta. Tätä vastuutaan valtio voi toteuttaa eri tavoin. Se voi esimerkiksi tukea valtionosuuksin heikompia kun-

tia tai ”pakottaa lailla” vahvan kunnan ottamaan haltuunsa heikomman, jolloin uuden kunnan vastuu lisääntyy.

On nähty kuntaliitoksia ja varojen uusjakoa, jota köyhän kunnan näkökulmasta voidaan pitää Robin Hood -ideologiana. Siksi, kuten Paras-hankkeessa on nähty, vahva kunta ei halua yhdistyä heikon kunnan kanssa.

Kun iso keskuskaupunki hamuaa hyvin menestyvää naapurikuntaa, tilanne on päinvastainen. Siinäkin hyvinvoiva naapurikunta pelkää menettävänsä varallisuuttaan. Nyt tilanne saatetaan kuitenkin nähdä isomman kunnan ahneutena, ryöstönä! Keskuskaupungin näkökulmasta taas tarkoitus on luoda paikallistaloudelle laaja-alaisemmin elinvoimaa, estää segregatiota ja eriarvoistumista.

Teesi: Kuntarakenne on hyvinkin merkityksellinen asia yhdenvertaisuuden kannalta. Valtio näyttää hankkeellaan tekevän uutta, yleisempää kansallisuusvarallisuuden jakoa.

Kuinka Euroopan neuvoston toiminta heijastuu suomalaisen kuntarakenneuudistukseen?

Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja määrittelee itsehallinnon siten, että paikallisviranomaisena, joka on vaaleilla valittu, hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.

Peruskirja painottaa läheisyysperiaatetta. Paikalliselta tasolta tehtäviä voidaan antaa vain, jos niiden laajuus ja luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusperusteet sitä edellyttävät.

Kuntien taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät niiden velvoitteisiin nähden, ja ainakin osan tulee muodostua verotuksesta. Rahoitusjärjestelmien tulisi olla joustavia, ja niiden tulisi seurata mahdollisimman hyvin kustannusten kehitystä.

Heikoimpien paikallisviranomaisten suojelemiseksi tarvitaan myös tasoitusjärjestelmiä.

Paikallisviranomaisten aluerajoja muutettaessa tulee myös neuvotella asianomaisten kuntien kanssa. Kansanäänestyksen käyttäminen on mahdollista, mutta ei pakollista.

Euroopan neuvoston äskettäisessä Suomea koskevassa maa-raportissa Suomen alueellisen ja paikallisen hallinnon katsottiin toimivan hyvin ja edistävän demokratiaa.

Itse nostaisin Euroopan neuvoston maaraportista esille etenkin kuntalaisten hyvän oikeussuojan. Kunnallisvalitusjärjestelmä kelpaa jopa malliksi muille maille. Myös oikeusasiamiesjärjestelmälle toivottiin lisää resursseja, jotta sen oma-aloitteinen kuntien valvonta olisi mahdollista.

Huolenaiheina raportissa nähtiin väestön ikääntyminen ja kuntien talousvaikeudet, jotka voivat heikentää tulevaisuudessa koko yhteiskunnan toimivuutta.

Teesi: Demokratian toimivuudesta on huolehdittava jatkossakin hyvin. Katse on kohdistettava myös kuntalaisiin ja heidän hyvinvointiinsa!

Kuntarakenneuudistus luo pohjan uusille kuntalaisvaikuttamisen ja lähivaikuttamisen keinoille. Mitä rakennelakia valmistelevien tulisi tajuta paikallisdemokratiasta jo tänään?

Lähidemokratia toimii nykyisellään huonosti tai ainakin puutteellisesti kovin isoissa yksiköissä, mutta ei se aina pienissäkään toimi. Isossa ollaan kaukana päätöksentekoeleimistä ja pienissä kenties liian lähellä.

Luottamus politiikkaan ei myöskään ole kovin hyvällä tasolla. Hyviäkin esimerkkejä osallistumisoikeuksien vahvistamisesta toki on.

Kuntien koon kasvaessa uusien osallistumisen keinojen tarve lisääntyy aivan uusiin mittoihin. Isojen kuntien rakenteen alle on varmaankin syytä rakentaa jonkinlaisia lähirakenteita, kunnanosa-ahtaloita tai aluelautakuntia.

Tulevaisuuden osallistumismalleja kehiteltäessä tarvitaan innovatiivisuutta: suoraa demokratiaa eri muodoissa, deliberatiivisen osallistumisen kokeiluja kansalaisraateineen, vaihtoehtosuunnittelun tukemista, vapaaehtoistoimintaa, e-demokratiaa. Nyt on tuhannen taalan paikka kehittää todellista demokratiaa.

Demokratia ei saa jäädä turhauttavaksi näennäispuuhasteluksi. Siksi lähipäätöksentekijöillä on oltava myös todellista päätettävää.

Teesi: Luonteva osallisuus päätöksentekoon on kunnallisen itsehallinnon kulmakivi.

Uudet kuntarakenteet on määrä synnyttää mieluusti ilman pakkoliitoksia. Milloin kuntien tiukentuva talousohjaus muuttuu ainakin de facto pakkoliitokseksi?

Perustuslakivaliokunnan käytännössä omaksutun rahoitusperiaatteen mukaan valtion tulee huolehtia siitä, että kunnilla on riittävät mahdollisuudet huolehtia niistä uusista tehtävistä, mitkä niille on säädetty.

Rahahanojen kiristäminen pakottaa kunnat tietenkin muutokseen, liitoksiinkin, tai edessä on kuntalaisten kurjistaminen.

Kun pakkoa ei haluta käyttää, niin kehitys etenee omien lakiansa mukaan hallitsemattomasti.

Teesi: Lailla ”pakottaminen” on parempi ja oikeudellisestikin kestävämpi tapa yhdistää kuntia kuin kurjistaminen!

Kuntarakenneuudistuksen sudenkuopat?

Vaarana on, että muodostetaan vain suuria kuntia muuttamatta mitään muuta. Kunnan asukkaan vaikuttamismahdollisuudet vähenevät. Korruptionkin vaara kasvaa, kun valta katoaa kauaksi.

Saattaa käydä niinkin, että uudet suuret kunnat eivät itseriitteinä ja omahyväisinä tottele minkäänlaista ulkoista ohjausta, varsinkaan valtiolähtöistä.

Pahin skenaario on se, että kuntarakenneuudistusta ei synny laisinkaan, ja Suomessa on jatkossakin liikaa pienkuntia entisine velvoitteineen. On todennäköistä, että vanha kuntarakenne ei kykene säilyttämään syrjäseutujen palveluja. Vääjäämätön muutto-liike ja palvelujen karkaaminen suuriin asuinkeskuksiin jatkuvat täysin hallitsemattomasti. Isojen kaupunkien ja niiden naapurikuntien alueilla hyvinvointierot kasvavat.

Teesi: Suurin uhkakuva on se, että tähän maahan ei saada aikaan minkäänlaista kuntarakennemuutosta.

Kuntarakenneuudistuksen mahdollisuudet?

Jos hyvin käy, kuntien taloudellinen liikkumavara kasvaa ja paikallistaloudet kehittyvät ilman kuntien keskinäistä kilpailua.

Yhdyskuntarakenteen kehittäminen saattaa tuoda säästöjä ja turvata infrastruktuurin huollon.

Suuruutta vastaan noussut kritiikki pakottaa kunnat kehittä-

mään uusia osallisuuden muotoja ja saa ihmiset kiinnostumaan niin suorasta kuin edustuksellisesta demokratiasta. Yhteisvastuu kasvaa uusien osallistumiskeinojen kautta, ja toiminta kunnan luottamustehtävissäkin alkaa taas kiinnostaa laajempia joukkoja.

Syrjäisten haja-asutusalueiden palvelujen kehittäminen voi tapahtua myös suunnitelmallisesti. Muutos pakottaa uusiin innovatiivisiin palvelujen tuotantomalleihin.

***Teesi:** Suuri on kaunista -ideologiaa vastaan noussut kritiikki pakottaa uudet suurkunnat kehittämään uusia ja toimivia lähi-vaikuttamisen muotoja.*

Jos olisit kuntarakenneuudistuksen johtava oikeudellinen neuvonantaja, mitkä asiat laittaisit heti ja kertaheitolla kuntoon?

En hyväksy mallia, jossa kuntia näivetetään tahallaan taloudellisilla heikennyksillä ja näin käytännössä pakotetaan kuntaliitoksiin. Se on epäreilua, ja siinä rikotaan rahoitusperiaatetta.

Tarvittaessa olisin kuitenkin valmis käyttämään ”reilua kuntaliitospakkoa” eli lakia, jos kerran vapaaehtoisuudella tavoitteita ei voida saavuttaa.

Suurten kuntien demokratiakysymys on ratkaistava pikäpikaa – viimeistään uutta kuntalakia valmisteltaessa, kun rakenteet ovat jo tiedossa.

***Teesi:** Jos tavoitellaan ihan todellista paikallisdemokratiaa ja hyvinvoinnin turvaamista, tarvitaan kenties erilaisia kuntarakenteita eri puolille maata.*

Pakkoliitokset halvaannuttaisivat päättäjäkoneiston

Mitkä ovat kuntarakenneuudistuksen valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot?

Meillä ei ole perustuslakituomioistuinta. Valtiosäännön auktoritatiivisin tulkitsija on eduskunnan perustuslakivaliokunta.

Erilaisten asioiden perustuslainsuojasta puhutaan usein hyvin epämääräisesti.

Voidaan sanoa, että asialla kuin asialla on tätä suojaa niin paljon tai niin vähän kuin sanottu valiokunta tapauskohtaisin ratkaisuin suo.

Myös kunnallisella itsehallinnolla sinänsä on tietty *perustuslaillinen asema*. Siitä voidaan johtaa olettaa, miten kunnallishallintoa koskeva lainsäädäntöasia tulisi ratkaista.

Usein käytetyt ilmaisut *perustuslainsuoja* tai *perustuslain turva* ovat mielestäni harhaanjohtavia, koska kumpaakaan ei voida oikeudellisin keinoin toteuttaa. Meillä ei ole valtiosääntötuo-
mioistuinta.

Tosiasiallisesti suoja tai turva tulee eduskunnan perustuslakivaliokunnan tapauskohtaisen harkinnan kautta. Oikeampaa olisikin puhua jonkin asiantilan *perustuslaillisesta asemasta*, joka on syntynyt joko perustuslain selkeän säännöksen tai eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella (esim. kuntien rahoitusperiaate). Tällainen asema ei takaa oikeu-

dellisesti toteutettavissa olevaa perustuslain suojaa tai perustuslain turvaa, mutta se luo oletettaman siitä, miten eduskunnan perustuslakivaliokunta vastaisuudessa tulkitsee perustuslakia ja mikä tämän jälkeen katsotaan perustuslain mukaiseksi.

Vallitsevalla kuntajaolla ei ole perustuslaillista asemaa. Kunnallisen jaotuksen muuttaminen kuuluu kuitenkin lain alaan.

Ainoat reunaehdot asettuvat maamme kaksikielisyttä koskevista valtiosääntöoikeudellisista normeista.

***Teesi:** Eduskunnalla on valta tehdä lailla haluamansa kuntarakenneuudistus. Tällöin on kuitenkin turvattava suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palvelujaan omalla äidinkielellään.*

Kuinka Euroopan unionin (EU) toiminta vaikuttaa suomalaiseen kuntarakenneuudistukseen?

Kuntarakenteen järjestely kuuluu kansallisen säätelyn piiriin. Näin ollen jokainen valtio voi päättää vapaasti oman maansa itsehallinnollisesta järjestelmästä.

***Teesi:** EU:n toiminnalla ei ole suoranaista vaikutusta suomalaiseen kuntarakenneuudistukseen. Heijastusvaikutuksia saattaa olla, mutta niitä on vaikea jäljittää.*

Kuinka Euroopan neuvoston (EN) toiminta vaikuttaa suomalaiseen kuntarakenneuudistukseen?

Euroopan neuvosto on hyväksynyt Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan, johon Suomikin on sitoutunut.

Tämä peruskirja edellyttää paikallista itsehallintoa ja asettaa sille tietyt vähimmäisvaatimukset. Se ei kuitenkaan puutu paikallisviranomaisen alueellisiin rajoihin eli kuntajakoon muutoin kuin määräämällä, ettei vallitsevia rajoja saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa.

Peruskirja on pääosin periaatteellinen, yleispiirteinen ja ohjelmallinen. Sen noudattamisesta ei ole järjestetty minkäänlaista kontrollia. Toisaalta EU ei ole ratifioinut sitä eikä EY:n tuomioistuim ole tunnustanut sitä oikeutta luovaksi normistoksi.

***Teesi:** Euroopan neuvoston hyväksymä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja on otettava huomioon. Sen määräyksistä vain kuntien kuulemisvelvollisuus koskee kuntarakenneuudistusta.*

Perustuslaki takaa kunnan asukkaille itsehallinnon. Miten tuon itsehallinnon pitäisi näkyä jo uusia kuntarakenteita määriteltäessä?

Itsehallinnon käsitteistö on vaihdellut eri aikoina. Se on riippunut yhtäältä kulloinkin vallinneesta yhteiskuntaideologiasta ja toisaalta kuntien tehtäväpiiristä.

Nykyisin, jolloin taloudellisuus, tehokkuus ja markkinavoimat näyttävät hallitsevan kaikkea, ei itsehallinnon perimmäistä tarkoitusta enää täysin ymmärretä.

Teesi: Tutkimuksen tulisi tuottaa perusta itsehallinnon käsitteen nykyiselle ymmärtämistavalle. Vaikka näin ei tapahtuisikaan, kunnallista itsehallintoa olisi uudistuksessa ehdottomasti korostettava.

Miten taataan kunnan asukkaiden kuuleminen kuntia yhdistettäessä?

Ihanteellisin tapa olisi kansanäänestyksen järjestäminen. Valtion taholta sitä ei vaadittane.

Kuntia kuitenkin kuullaan. Tällöin jokainen kunta voi itse päättää, kuullaanko asiassa asukkaita, ja miten. Kunta voi järjestää neuvoo-antavan kansanäänestyksen nykyisin voimassa olevien säännösten mukaan. Kunnan kanta muodostuu kuitenkin valtuuston päätöksellä.

Teesi: Kunnan asukkaiden kuuleminen voidaan taata vain lailla. Muussa tapauksessa asia jää jokaisen kunnan harkinnan varaan.

Asettavatko perustuslain määrittelemät perusoikeudet raameja kuntarakenneuudistukselle?

Perustuslakimme määrittelemät perusoikeudet ovat yhtä kuin kansainvälisoikeudelliset ihmisoikeudet. Niiden toteuttaminen on valtion vastuulla. Toisin sanoen kunnat ovat niiden toteuttamiseen velvoitettuja vain, jos lailla niin säädetään.

Tämä ei kuitenkaan koske vapausoikeuksia, tasa-arvoisuus- oikeuksia ja osallistumisoikeuksia. Niitä jokainen kunta on velvoitettu toteuttamaan ilman erillistä lain säännöstäkin.

Nykyisen lainsäädännön mukaan suurin osa perusoikeuksien toteuttamisesta on siirretty kuntien vastuulle.

Vastaavasti on tunnustettu ns. *rahoitusperiaate*, jonka mukaan valtion tulee huolehtia kunnan lakisääteisten tehtävien rahoituksesta. Tätä periaatetta vastaan on rikottu jo toistakymmentä vuotta.

Teesi: Perusoikeudet eivät sinänsä aseta raameja kuntarakenneuudistukselle.

Lyövätkö talousvakautusajattelu ja paikallisdemokratia-ajattelu toisiaan korvalle?

Kyllä lyövät. Voimakkaimmat iskut tulevat ensiksi mainitulta taholta. Syynä on nykyajalle ominainen uusliberalistinen ajattelutapa. Se ylistää taloudellista tulosta, tehokkuutta, kilpailua ja markkinoita. Itse asiassa ihmisetkin ovat ajautumassa markkinoiden armoille. Sama koskee myös kuntia.

Toisaalta lähes kaikki on nykyisin säädetty lailla. Niinpä kuntien yleisen toimialan merkitys on jäänyt monessa tapauksessa lähinnä periaatteen tai teorian tasolle.

Teesi: Paikallisdemokratiassa on tosiasiallista merkitystä pääosin kunnan yleisen toimialan kautta. Sen vuoksi sille olisi annettava nykyistä enemmän tilaa.

Kuntarakenneuudistus panee kuntajakolain koetukselle. Kuinka kuntajakokysymys tulisi ratkaista lakiteknisesti?

Kuten sanottu, kunnallisen jaotuksen muuttaminen kuuluu lain alaan. Nykyisin voimassa oleva kuntajakolaki (1698/2009) on lainsäädännön delegointisäännöstö. Se antaa valtioneuvostolle ja ministeriölle toimivallan päättää laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä vallitsevan kuntajaon muuttamisesta.

Sanottu laki sen paremmin kuin mikään muukaan oikeusnormi ei rajoita eduskunnan toimivaltaa, ellei maamme kaksikielisyydestä annetuista valtiosääntöoikeudellisista normeista muuta johdu.

Teesi: Kuntajakokysymys voidaan ratkaista eduskunnan säätämällä lailla.

Miten varmistetaan, että liitettävät kunnat eivät tuhlaa rahojaan juuri ennen liitosta?

Nykyisin voimassa olevan kuntajakolain (1698/2009) 31 ja 32 §:t ovat käyttökelpoisia toistettavaksi myös mahdollisesti säädettävässä uudessa laissa.

Tämä säännös estää lakkaavan tai supistuvan kunnan tekemästä ratkaisuja, joiden voidaan katsoa kuuluvan uuden kunnan viranomaisille.

Teesi: On pidettävä voimassa säännös, joka kieltää tuhlaailun juuri ennen kuntaliitosta.

Kuntarakenneuudistus luo pohjan talousohjaukselle. Mitä rakennelakia luonnostelevien tulisi tajuta kuntien talousohjauksesta jo tänään?

Ennen kaikkea tulisi havaita, että kunnallistalous on sidottua taloutta. Keskimääräisesti ja likimäärin noin 90 % siitä on erinäisin tavoin sidottua. Tätä ei kunnallistalouden tilaa koskevilla keskusteluissa yleensä tuoda esille.

Teesi: Kunnallistalouden sidonnaisuuden takia sen ongelmia ei voida ratkaista kuntakokoa suurentamalla.

Tulisiko rakennelaisissa vahvistaa kunnallisvaikuttamista?

Kunnallishallinnollinen järjestelmä on ankkuroitu monin tavoin edustukselliseen demokratiaan. Sen lisäksi on luotu hyviksi luonnehdittavissa olevia suoran demokratian eli kunnallisvaikuttamisen muotoja. Niiden asema on kuitenkin toissijainen.

Järjestelmän perusrakenne on syytä säilyttää. Kunnallisvaikuttamisen mahdollisuuksia olisi kuitenkin kehitettävä. Kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta nähtynä niiden merkitys lisääntyy kuntakoon suuretuessa.

Eräs merkittävä keino löytyy kunnanosa­hallinnosta. Siihen on toki aikaisemminkin kiinnitetty huomiota muun muassa erilaisien kokeilujen muodossa. Tulokset ovat olleet laihoja. Syynä on se, ettei kunnanosa­valtuustoille ole uskottu eikä olisi voitukaan uskoa kunnan päätösvallan käyttämistä. Erityisesti budjettivallan puuttuminen on ollut kohtalokasta.

Teesi: Rakennelakia säädettäessä kunnanosa­hallinnon luomi-

*nen olisi otettava vakavasti. On perustettava kunnanosalvautus-
toja ja annettava niille omaa budjettivaltaa.*

Uudet kuntarakenteet on määrä synnyttää mieluusti ilman pakkoliitoksia. Milloin kuntien tiukentuva talousohjaus muuttuu ainakin de facto pakkoliitokseksi?

Valtion suorittama talousohjaus on jo nyt ollut de facto kuntien pakkoliitoksiin johtavaa.

Emu-kytkennän jälkeen (vuonna 1994) kunnallistalous alettiin nähdä julkisen talouden osaksi muussakin kuin tilastollisessa mielessä. Samalla valtio laiminlöi toistuvasti kunnallisen itsehallinnon perustuslailliseen asemaan kuuluvan *rahoitusperiaatteen* noudattamisen. Seurauksena oli kunnallistalouden jatkuva kiristyminen.

Teesi: Kun kunnallistalous on ajettu ahdinkoon, tosiasiallisia pakkoliitoksia on jo tehty. Tämän kehityksen voidaan arvella jatkuvan, vaikka mitään kuntarakenneuudistusta ei tehtäisikään.

Kuntarakenneuudistuksen sudenkuopat?

Julkista hallintoa on uudistettu monin tavoin. Onko yksikään uudistus onnistunut? Ei ainakaan kahteenkin otteeseen tehty lääninhallinnon uudistus.

Eniten pelkään suuruuden ylikorostamista ja pettymyksiä, jotka tästä väistämättä seuraisivat. Epäilen, ettei kuntien yhdistämisellä saada kuviteltua taloudellista hyötyä.

Toinen pelkoni kohde suuntautuu haja-asutusalueille, joiden palvelut auttamatta heikkenisivät sitä enemmän, mitä suurempia kuntia muodostetaan ja mitä enemmän korostetaan toiminnan taloudellisuutta.

Tietysti huolen taakkaa lisäävät lähidemokratian tulevaisuus sekä hallinnon sisäisen byrokratian kasvu.

Teesi: Kuntarakenneuudistus voidaan toteuttaa lailla vastoin kuntien ja niiden asukkaiden mielipiteitä. Jos näin menetellään, saatetaan kunnallishallinto kuitenkin halvaantumisen tilaan ainakin yhden sukupolven ajaksi.

Kuntarakenneuudistuksen mahdollisuudet?

Nykyisellään suurin osa kunnista ei kykene itse hoitamaan tehtäviään. Tarvitaan seutuyhteistyötä, kuntayhtymiä ja toiminnan ulkoistamista. Ne nakertavat kunnallista kansanvaltaa ja edellyttävät turhaa hallintoa. Tästä näkökulmasta katsottuna pyrkimys vahvoihin peruskuntiin on aivan oikea. Mutta, mutta...

***Teesi:** Kuntarakenneuudistuksen lähtökohta on oikea, mutta sen toteuttamisen edessä on useita sudenkuoppia, joita ei ole riittävästi analysoitu.*

Jos olisit kuntarakenneuudistuksen johtava oikeudellinen neuvonantaja, mitkä asiat laittaisit heti ja kertaheitolla kuntoon?

Vahvojen peruskuntien muodostaminen ei yksin takaa paras-ta mahdollista tulosta. Lisäksi tarvitaan toinenkin kuntamuoto, jonka avulla voitaisiin säilyttää osa nykyisestä kuntarakenteesta.

Toisen kuntamuodon kunnat hoitaisivat kunnan perustehtäviä. Laaja-alaisimmista palveluista huolehtisi lähialueen vahva peruskunta.

Toiseksi lopettaisin nykymuotoisen kuntayhtymälaitoksen ja perustaisin mannermaisen esikuvan mukaisen väliasteen hallinnon (jota jo vuoden 1919 Hallitusmuoto edellytti). Tämä selkeyttäisi kuntajakouudistuksen tekemistä.

***Teesi:** Palauttaisin ensi töikseni kuntien rahoitusperiaatteen ihan oikeasti noudatettavaksi käytännöksi. Sen jälkeen säätäisin kuntien toiminnan järjettömän ulkoistamisen lopettavan lain.*

Rakenneuudistajilla on ällistyttävän vähän mielikuvitusta

Millaisella juridisella tarkastelukehikolla kuntarakenneuudistusta tulisi jäsentää? Mitkä ovat kuntauudistuksen valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot?

Kunta kuuluu asukkailleen, mutta samalla kunnat kuuluvat julkishallintoon. Kunta on perustuslain näkökulmasta sekä paikalliseen demokratiaan perustuva yhteisö että hallinnollinen yksikkö, viranomainen.

Moderni hyvinvointivaltio on kuntavaltio: hyvinvoinnin tuottaminen perustuu Suomessa kunnille säädettyihin tehtäviin. Missä ongelma, siellä kunta.

Kunnat huolehtivat niin julkisista palveluista kuin sosiaalisista eduista. Kuntien vastuulla ovat myös erilaiset maankäytön ja liikenteen suunnitteluun sekä rakentamisen ohjaukseen liittyvät tehtävät. Lisäksi kunnat huolehtivat elinkeinorakenteen kehittämisestä ja yritystoiminnan edellytyksistä.

Dualismia demokraattisen paikallisyhteisön ja kunnan paikallisviranomaisen välillä voi pelkistää seuraavaan tapaan.

Kuntien kaksinaisrooli hyvinvointivaltiossa

	Demokratia	Hallintotehtävät
<i>Kunnan roolit</i>		
Paikallisyhteisö	Asukkaiden itsehallinto Lähidemokratia	Itsehallinnollinen asema osana julkista hallintoa
Hallinnollinen yksikkö	Kuntalaisten oikeus valitsemiinsa hallintoelimiin	Julkiset palvelut, yhdyskuntarakenteen ohjaus ja muut lakisääteiset tehtävät

Kuntarakenneuudistuksen kohteena ovat ensisijaisesti ja lähes yksinomaan kunnan hallinnollinen rooli ja siihen kohdistuvat uudistuspaineet. Uudistuksen vastustajat puolestaan korostavat hanakasti kunnallisen itsehallinnon merkitystä ja lähidemokratian itsenäistä painoarvoa.

Joko- tai kysymyksenasettelu on epäilemättä tärkeä keskustelun virittäjänä ja piristäjänä, mutta perustuslaki edellyttää ensisijaisesti sekä-että-vastauksia.

Perustuslakipohjaiseen tarkastelukehikkoon kuuluvat erityisesti seuraavat näkökulmat.

Ihmisten yhdenvertaisuus (PL 6 §) merkitsee muun muassa, että perusoikeuksien toteuttamisen tulisi olla sisällöltään ja tasoltaan suurin piirtein samanlaista eri puolilla maata. Yhdenvertaisuuden toteuttaminen puoltaa riittävän vahvoja ja elinvoimaisia kuntia, mutta ei määrittele kunnan koolle minkäänlaisia erityisiä vaatimuksia.

Julkisen vallan tulee turvata perus- ja ihmisoikeudet (PL 22 §). Julkinen valta pitää sisällään sekä kunnat että valtion. Tulisiko tätä vastuuta jakaa nykyistä tasaisemmin, jotta perustuslain velvoite toteutuisi optimaalisesti?

Kunnallinen itsehallinto (PL 121 §) on luonnollisesti keskiössä, kun kuntauudistusta arvioidaan perustuslain kannalta.

Kunnalla on velvollisuus huolehtia lakisäteisistä tehtävistään (PL 121 ja 2.3 §). Kuntien tehtävät ovat tasaisesti lisääntyneet, valtion rahoitusvastuu on sen sijaan jäänyt kustannuksista jälkeen. Onko kunnilla liikaa tehtäviä ja vastuuta, siitäkkin kuntauu-

distuksessa on hyvin olennaisesti kysymys.

Kuntajaotusta voidaan lainsäädännöllä merkittävästikin muokata, mikäli siihen on riittävät perusteet (PL 122 §). Kuntarakenteen uudistaminen onkin ensisijaisesti poliittinen kysymys, ei perustuslaillinen ongelma.

Teesi: Kunta on asukkaidensa itsehallintoon perustuva demokraattinen paikallisyhteisö. Samalla kunta on myös hallinnon yksikkö, joka turvaa ihmisten perusoikeuksia ja toteuttaa julkisia palveluja paikallisella tasolla. Molemmat piirteet on otettava huomioon ja sovitettava yhteen, kun kuntarakennetta pyritään uudistamaan. Toimivaan demokratiaan perustuva elinvoimainen ja vahva kunta ei ole huono yhdistelmä.

Kuinka Euroopan unionin toiminta heijastuu suomalaisen kuntauudistukseen? Tuleeko sieltä paineita tuoda Suomeen ”vahvoihin peruskuntiin perustuva elinvoimainen kuntarakenne”?

EU ei ole suoranaisesti kiinnostunut siitä, miten jäsenvaltio järjestää kunnallisen itsehallintonsa. EU ei edellytä tietynlaista kuntarakennetta, kunnallista jaotusta tai määrätyn suuruisia kuntia.

EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen mukainen budjettikuriveloite kohdistuu julkiseen talouteen kokonaisuudessaan ja nimenomaisesti myös kuntien talouteen. Erityisesti silloin, kun jäsenvaltio sattuu Suomen tavoin olemaan kuntien toimintaan perustuva hyvinvointivaltio, budjettikurin vaatimukset ulottuvat erityisen selvästi kuntatasolle asti.

Ainakaan taloudellisesti heikko ja toiminnallisesti taantuva kuntarakenne tuskin mahtuu näihin puitteisiin. Epävakaa talous ei olisi kuntalaistenkaan eduksi.

Teesi: Kuntien talous on julkiseen talouteen kohdistuvien vakausvaatimusten kohteena. Ne edellyttävät myös kuntatalouden sopeuttamista julkisen talouden yleisiin raameihin.

Perustuslaki takaa kunnan asukkaille itsehallinnon. Miten tuon itsehallinnon pitäisi näkyä jo uusia kuntarakenteita määriteltäessä?

Kunnan asukkaiden itsehallinto edellyttää toimivaa kunnallista demokratiaa. Myös kuntalaisten oikeudet osallistua ja vaikuttaa

muulla tavoin heitä koskeviin päätöksiin on turvattu perustuslaissa.

Kuntarakenneuudistus voidaan siis toteuttaa vain, jos asukkaiden itsehallinto toimii ja kunnat ovat myös uusilla tavoilla avoimia kuntalaisvaikuttamiselle ja lähivaikuttamiselle.

Myös rahoitusperiaate pitää ottaa vakavasti arvioitaessa kuntauudistuksen toteuttamista.

Teesi: Kuntarakenteen uudistus on mahdollista toteuttaa niin, että kunnan asukkaiden itsehallinto toimii tehokkaasti. Kunnan elinvoimaisuus edellyttää myös riittäviä taloudellisia voimavaroja.

Pitäisikö rakennelakiesitys saattaa myös perustuslakivaliokunnan käsittelyyn? Joutuuko perustuslaki nyt ensimmäistä kertaa todelliselle koetukselle, kun hallitus toteuttaa suuren kuntarakenneuudistuksen?

Perustuslaki ei ole jähmettänyt kuntarakennetta johonkin tiettyyn tilaan, rakennemalliin tai aikakauteen.

Perustuslaki on elävä instrumentti, joten myös yhteiskunnan rakenteiden, talouden ja ihmisten välisten yhteyksien muutokset on otettava huomioon sitä sovellettaessa. Perustuslaki ei estä kuntarakenteen uudistamista, vaan mahdollistaa sen – määrittelemissään rajoissa.

Teesi: Kuntarakennetta voidaan perustuslain puitteissa muokata huomattavasti, ja uudistuksen vaihtoehdot ovat pitkälti eduskunnan valittavissa. Perustuslakivaliokunnan arviointi on silti välttämätön.

Asettavatko perustuslain määrittelemät perusoikeudet erityisiä raameja kuntarakenneuudistukselle?

Kuntarakenne tulisi järjestää niin, että se takaa perusoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kunnasta riippumatta. Toiminnallisesti heikko ja taloudellisesti köyhä kunta ei aikaa myöten pysty vastaamaan siitä.

Kuntien väliset erot palvelujen saatavuudessa ja tasossa voivat vaarantaa myös ihmisten yhdenvertaisuuden. Samansuuntainen vaara piilee siinä, että yksittäinen kunta ei pysty riittävästi ohjaa-

maan maankäyttöä, rakentamista ja liikennettä, vaan alueellinen eriarvoisuus lisääntyy.

Perusoikeudet voivat määritellä myös rajoittavia puitteita ja pidäkkeitä kuntauudistuksen toteuttamiselle. Tällainen merkitys on erityisesti kielellisillä perusoikeuksilla sekä saamelaisten itsehallinnolla.

***Teesi:** Perusoikeudet eivät saa jäädä kuntarakenteen armoille. Myös valtion perusoikeusvastuuta on tarkasteltava kuntien vastuun yhteydessä.*

Kuntarakenneuudistus panee kuntajakolain kovalle koetukselle. Kuinka kuntajakokysymys tulisi ratkaista lakiteknisesti?

Perustuslaki ei anna suojaa kunnan nykyisille rajoille. Kuntarakenteen uudistaminen ei kuitenkaan ole pelkkää kuntien rajojen uudelleen vetämistä.

Rakennelakia säädettäessä on varmistettava, että uudetkin kunnat perustuvat asukkaiden itsehallintoon, tehtävien toteuttamiselle on riittävät voimavarat ja että muutkin itsehallinnon peruspiirteet toimivat.

Paikallisyhteisön kannalta keskeisiä tekijöitä ovat työssäkäynnin, asioinnin, liikenteen, viestinnän, kulttuuripalvelujen ja yhdyskuntarakenteen muutokset. Yhä useampi löytää paikallisen yhteisönsä elementtejä myös sosiaalisesta mediasta.

Jos paikallisyhteisön keskus maatalousvaltaisessa pitäjässä oli kärrymatkan päässä oleva kirkonkylä, nykyään paikallisyhteisön määritelmä voi olla monessa suhteessa laajempi ja monipuolisempi. Toisaalta se voi olla joissain suhteissa myös nykyistä suppeampi, kaupunginosaan tai kyläyhteisöön perustuva.

Perustuslaki tuntee myös ”kuntia suuremmat hallintoalueet” (PL 121.4). Tällaiset alueet voivat olla lähes mitä vain, esimerkiksi maakuntia, itsehallintoalueita, yhteistoiminta-alueita, seutuhallinnon elimiä tai tiettyä tehtävää hoitavia hallintoalueita.

Kuntarakenteen uudistaminen voi luoda niille uudenlaista kysyntää vaikkapa pääkaupunkiseudulla tai ruotsinkielisillä alueilla.

Kuntarakenteen perusteita voidaan määritellä konkreettisesti ottamalla huomioon kunnan tehtävien toteuttamisen kannalta

keskeiset tekijät kuten väestön määrä ja rakenne, asiointi ja työsäkäynti, liikenne- ja viestintäyhteydet, asuminen ja toimivan yhdyskuntarakenteen vaatimukset.

Teesi: Perustuslaki ei jäädytä kuntajaotusta nykyiseen malliin, vaan se mahdollistaa kuntarakenteen merkittävänkin uudistuksen. Kuntarakenteen perusteet tulisi määritellä niin, että ne tukevat myös kuntien tehtävien tehokasta toteuttamista ja ihmisten yhdenvertaisuutta.

Kuntarakenneuudistus luo pohjan kuntien talousohjaukselle (julkisen talouden tasapainottaminen). Mitä rakennelakia luonnostelevien tulisi tajuta kuntien talousohjauksesta jo tänään?

Kunnallistaloudesta on vähitellen tullut kiinteä osa julkistaloutta ja sen osana valtiontaloutta. Ei ole mitenkään sattuma, että nykyään valtiovarainministeriö huolehtii kuntia yleisesti koskevan lainsäädännön ja hallinnon kehittämisestä. Onko kunnallistalous integroitu jo liian syväälle valtiontalouteen?

Paikallista demokratiaa ei voida pysyvästi rakentaa heikolle ja epävakaalle taloudelle. Siksi on tärkeää turvata myös kuntien taloudellinen perusta. Heikkojen ja köyhien kuntien yhdistäminen ei sitä sellaisenaan turvaa, vaan tarvitaan monipuolisempaa keinovalikoimaa.

Teesi: Toimiva kunnallinen itsehallinto edellyttää taloudellisesti vahvoja kuntia. Talousvakaus ja paikallinen demokratia sopivat siten hyvin yhteen.

Suurkunnat on määrä luoda mieluusti ilman pakkoa. Eikö ole ilmeistä, että lähes jokaisessa suunnitellussa kuntarypässä on ainakin yksi kunta, joka vastustaa yhdistymistä? Edessä pakkoyhdistämissä pakkolailla?

Maata rakennetaan lailla, ja myös kuntarakenne määritellään lailla. Kunnat eivät ole saarekkeita, jotka voisivat jäädä tai jättyä demokraattisen ja parlamentaarisen päätöksenteon ulkopuolelle. Eduskunnan lainsäädäntövalta ulottuu perustuslain toimeksiannon nojalla ja demokratian pelisääntöjen mukaisesti myös kuntiin ja kuntajaotukseen.

Lainsäätäjät ei siis ole vallaton, myöskään suhteessa kuntiin.

Lainsäätäjä ei kuitenkaan voi käyttää valtaansa vallattomasti. Avainkysymys onkin lakiin sisältyvän velvoittavuuden määrä, sisältö ja aste – sekä hyväksyttävyyys. Laki voi sisältää myös erilaisia vaihtoehtoja, pakon sijasta porkkanoita, ohjaavia perusteita ja taloudellisia virikkeitä.

Teesi: Eduskunta päättää kuntarakenteen uudistamisesta perustuslain nojalla ja puitteissa. Kuntia voidaan myös yhdistää säätämällä sen perusteista lailla. Siihen tulee kuitenkin olla perustuslain mukaiset ja muutenkin hyväksyttävät perusteet.

Kuinka suuri tai pieni kunta voi olla perustuslain mukaan?

Kunta olisi ilmeisesti perustuslain kannalta liian suuri, jos asukkaiden itsehallinto ei kunnan koon vuoksi toimisi tai toimisi huonosti. Samoin olisi varmaankin arvioitava kuntaa, jolla ei olisi riittävän kiinteää kytkentää paikalliseen yhteisöön.

Mikä olisi pienin mahdollinen kuntakoko? Lähidemokratian ja kunnan asukkaiden itsehallinnon näkökulmasta pienehkö ja hyvinkin pieni kunta saattaisi olla lähellä ideaalikokoa.

Kunta ei kuitenkaan voi olla niin pieni, että se ei suoriudu lakisääteisistä tehtävistään. Tässä tulee epäilemättä jonkinlainen kokoraja vastaan, vaikka esimerkiksi kuntien voimavaroja vahvistamalla ja tehtäviä karsimalla voidaan joustavoittaa tämänkin rajalinjan vetämistä.

Kuntarakenteen ei perustuslain mukaan tarvitse olla homogeeninen, eikä yhden koon kuntarakennetta ole tähänkään asti koskaan sovellettu. Kunnat voivat siis edelleen olla kooltaan myös erilaisia.

Teesi: Suomeen mahtuu erilaisia ja erikokoisia kuntia. Nykyistä suuremmillekin kunnille voi olla tilausta, eikä sille ole perustuslaista johtuvaa estettä. Koko on vain yksi mittari kunnan elinvoimaisuutta ja tehokkuutta arvioitaessa.

Onko kuntarakenteen uudistukselle vaihtoehtoja perustuslain puitteissa?

Valmistelun alla olevan kuntauudistuksen ratkaisumalli on ”vahvoihin peruskuntiin perustuva elinvoimainen kuntarakenne”. Se on edellä arvioituin edellytyksin ja varauksin toteutettavissa pe-

rustuslain puitteissa. Tälle mallille ei kuitenkaan ole kartoitettu vaihtoehtoja, vaikka niitäkin ilmeisesti löytyisi.

Yksi vaihtoehto voisi olla kuntien tehtävien rajoitettu karsiminen ja siirto valtiolle tai seudulliselle hallinnolle. On hämmästyttävää ja nurinkurista, että kuntien tehtävien arviointi sijoittuisi vasta rakenneuudistuksen toteuttamisen jälkeiseen aikaan.

Kunnallinen itsehallinto ei edellytä, että esimerkiksi kallis erikoissairaanhoido on kuntien tehtävä. Kunnan tehtävien siirto kolmannelle sektorille edellyttäisi sen sijaan myös perustuslain 124 §:ssä määriteltyjen laadullisten edellytysten nykyistä tiukempaa noudattamista.

Myös kuntien tehtävien rahoitusmalleja samoin kuin kuntien ja valtion välistä taloudellista suhdetta voisi hyvinkin arvioida myös uusien rahoitusmallien mukaan.

Alueellisesta itsehallinnosta voisi tulla yksi byrokratian kerros liikaa, jos sitä sovellettaisiin koko maassa. Isoissa kaupungeissa ja esimerkiksi kielellisten oikeuksien turvaamiseksi tältä pohjalta sovelletulla mallilla voisi kuitenkin olla käyttöarvoa.

Kunnilla pitää edelleen olla oikeus keskinäiseen yhteistoimintaan. Pakollisen kuntayhteistyön laajentaminen johtaisi kuitenkin demokratiavajeen syvenemiseen, lähidemokratian heikentymiseen ja oletettavasti myös byrokratian kasvuun. Nykyistä vahvemmat ja itsenäiset peruskunnat saavat tältä kannalta ilmeisen etusijan kaikilla kunnallisen itsehallinnon mittareilla arviotuna.

Teesi: Kuntarakenteen merkittävää uudistusta ei voida valmistella arvioimatta useiden erilaisten vaihtoehtojen mahdollisuutta ja toteuttamiskelpoisuutta.

Kuntarakenneuudistuksen sudenkuopat?

Syvin sudenkuoppa olisi vaihtoehdoton, yksipuolinen ja korostetun valtiovetoinen valmistelu. Erilaisia vaihtoehtoja tulisi siksi tuoda jo valmisteluvaiheessa esiin ja arvioida kriittisesti.

Toiseen sudenkuoppaan voi pudota kuntalainen. Näin käy, jos kuntarakenne on muutettava vain, koska hallitusohjelmassa lukee niin.

Kolmas, kaikkein laajin sudenkuoppa on hyvinvointipalvelujen ja yhdyskuntarakenteen tulevaisuus.

Teesi: Uudistuksen sudenkuoppia ovat vaihtoehdoton valmistelu, suuruuden kritiikitön ihannoiti, kuntalaisen unohtaminen ja hyvinvointiyhteiskunnan kehittämiseen liittyvien haasteiden ohittaminen.

Kuntarakenneuudistuksen mahdollisuudet?

Sudenkuopat voidaan välttää. Onnistuessaan kuntarakenteen uudistaminen mahdollistaa hyvinvointivaltion perusteiden vahvistamisen. Silloin meillä on myös paikalliseen yhteisöön sidotut elinvoimaiset kunnat, joilla on riittävät taloudelliset voimavarat ja hallinnolliset valtuudet tehtäviensä hoitamiseen.

Kuntarakenneuudistus johtakoon myös valtion roolin uudelleen arviointiin julkisten tehtävien kentässä.

Teesi: Uudistuksen mahdollisuus on kuntien elinvoiman, paikallisuuden ja voimavarojen vahvistaminen.

Jos olisit kuntarakenneuudistuksen johtava oikeudellinen neuvonantaja, mitkä asiat laittaisit heti ja kertaheitolla kuntoon?

Lakeja voidaan muuttaa, perustuslaki voi joustaa ja perusoikeuksiin voidaan kohdistaa rajoituksia. Jopa EU:n perussopimukset ovat muutettavissa.

Sen sijaan Suomen hallitusohjelmasta poikkeava ratkaisu saataisi olla moderni majesteettirikos.

Teesi: Ilmeisesti vain Kaikkivaltias voisi alentaa Suomen hallitusohjelman ehdotonta velvoittavuutta ja byrokraattista jäykkyyttä. Tällainen joustolisä olisi nyt tarpeen, jotta erilaisia vaihtoehtoja voitaisiin arvioida.

KÄYTÄNNÖN KUNTARAKENNEJURIDIikkaA

Mihin unohtui perustuslain tarjoama optio – itsehallinnollinen maakunta?

Hallitus valmistelee koko maan laajuista kunta- ja palvelurakennemuutosta, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva kuntaranne. Sinäkin olet aikanaan ehdottanut kuntarakenteen kokonaisuudistusta. Mitä siihen sinun malliisi kuuluisi, ja mikä osuus siinä olisi kuntakoon kasvattamisella?

Kokonaisuudistus olisi tarpeellinen kuntien tehtävien ja voimavarojen suureksi revenneen epätasapainon vuoksi, ja sen tulisi pitää sisällään kuntarakenteen kaikki peruselementit: kuntajaotus, kunnallinen toimintajärjestelmä, kunnille määrätyt tehtävät ja kuntien tuloperusteet.

Hallitusohjelman teksteissä ja tähänastisessa keskustelussakin on kylä puhuttu kuntarakenteista mutta keskitytty ainakin toistaiseksi lähes täysin kuntaliitoksiin. Niillä kuitenkin voidaan ratkaista ongelmasta parhaimmillaankin vain marginaalinen osuus.

***Teesi:** Uudistuksen ylivoimaisesti suurimmat potentiaalit ovat valtion ja kuntien tehtävä- ja rahoitusvastoissa. Painopisteen pitäisi olla niissä.*

Uudet kuntarakenteet on määrä synnyttää mieluusti ilman kuntien pakkoliitoksia, mutta onnistuuko koko maan kattava kuntauudistus ilman niitä?

Riippuu tavoiteltavista rakenteista, mutta ainakin yksi kysymykseen sisältyvän ehdon täyttävä rakennemalli olisi olemassa. Se on perustuslaissa mahdollistettu kuntien ja kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallinto.

Suoraan itsehallinnoidut peruskunnat ja maakunnat olisivat sekä demokraattisempi että toimivampi ja taloudellisempi toimintajärjestelmä kuin nykyinen kunnista ja kuntayhtymistä ym. kuntien yhteisorganisaatioista muodostuva järjestelmä on.

Kyseiseen järjestelmään siirtyminen tapahtuisi lainsäädäntöteitse ja vaatisi muutoksia kuntalakiin, kuntajakolakiin ja vaalilakiin sekä verolakeihin ja kuntien lakimääräisiä tehtäviä ja valtionosuuksia sääteleviin lakeihin.

***Teesi:** Pari sataa kunnallista yhteisorganisaatiota käsittävä ”himmeliä himmeli” voitaisiin korvata yhdeksällätoista suoraan itsehallintoon perustuvalla maakunnalla – eikä se vaatisi kuntien tahdon vastaisia kuntajaotusmuutoksia.*

Mikä olisi viisain etenemistapa kuntajaotus- uudistuksessa? Kertarysäys vai hillitty evoluutio?

Suomen kuntien ongelma ei ole poikkeuksellinen pienuus: väestömääräinen keskikoko on samaa luokkaa ja alueellinen koko suurempi kuin Euroopassa yleensä.

Ongelma on siinä, että kunnillamme on sama erittäin laaja lakisääteinen tehtäväalue, mutta kunnat itse eroavat sekä väestölliseltä ja alueelliselta kooltaan että toimintaolosuhteiltaan erittäin paljon toisistaan.

Olin aikanaan pitkän tovin vastuussa kuntajaotusmuutoksia koskevien valtioneuvoston päätöksien valmistelusta. En ole varma, kehittyikö kuntajaotus silloinkaan tasapainoisempaan suuntaan.

Yksittäistapauksina käsiteltävät muutokset tahtovat tuottaa kahdenlaisia ratkaisuja: toiset oikeasuuntaisia niin itsessään kuin koko kuntajaotuksen kannalta, toiset hyväksyttäviä sinänsä mutta kyseenalaisia kokonaisuuden kannalta.

***Teesi:** Hillitty evoluutio on hyvä normaaliksi käytännöksi, mut-*

ta joskus olisi myös kuntien toiminnallista yhdenvertaisuutta tavoittelevan kokonaisvaltaisen kuntajaotusuudistuksen paikka. Se ei merkitsisi muutoksia kaikkiin kuntiin, mutta olisi silti lainsäädännöllisesti ja muutoinkin senlaatuinen, että ei voisi – sekään – tapahtua rysäyksenomaisesti.

Miten varmistetaan, että liitettävät kunnat eivät tuhlaa rahojaan juuri ennen liitosta?

Tämä ei ole ollut eikä sen pitäisi olla jatkossakaan kovin suuri ongelma.

Nykyinenkin, 1.1.2010 voimaan tullut kuntajakolaki – sen 31 ja 32 §:t – rajoittaa kuntajaon muutoksen yhteydessä lakkaavan tai supistuvan kunnan toimivaltaa siltä ajalta, jona muutospäätös on jo tehty mutta ei vielä voimassa.

Lakkaava tai supistuva kunta ei saa tehdä tuona aikana ratkaisuja, joiden on katsottava kuuluvan muutoksen voimaan tultua toiselle kunnalle ja jotka voidaan sille siirtää.

***Teesi:** Esille ehkä tulevat ”tuhlausyritykset” hoitunevat jatkossakin nykyisen lain kyseisillä pykälillä tai niitä vastaavalla säännöksellä sekä muutosprosessien tehokkaalla valvonnalla.*

Kuinka monta valtuustokautta tarvitaan, että kuntapäättäjät ovat sinut alueeltaan muuttuneen kuntansa kanssa?

Jos muutospäätöstä edeltävät selvitykset ja valmistelut sekä päätöksen toteutukseen valmistautuminen on tehty huolellisesti ja kuntapäättäjät ovat voineet olla niissä mukana tai ainakin niitä seurata, muuttuneeseen tilanteeseen sopeutuminen käy varsin mutkattomasti: kun ensimmäinen uuden tilanteen mukainen talousarvio on saatu valmiiksi, asiat alkavat rullata normaalisti.

Kaikissa tapauksissa asiat eivät suju yhtä mutkattomasti. Syyinä voi olla tapauksen riittävyys tai jokin muu seikka. Jos muutos kuitenkin syntyy kuntajakolaissa ”normaaliksi” tarkoitetun prosessin ja aikataulun mukaisesti, voi olla kohtalaisen varma, että päättäjät sopeutuvat tilanteeseen ensimmäisen valtuustokauden aikana.

***Teesi:** Jos muutokset tehtäisiin kerralla ja sellaisina, mitä työryhmän karttaehdotus merkitsisi, tuo muutospäätös olisi säädet-*

tävä lailla. Kuntapäätäjien sopeutumisesta niihin en rohkene sanoa mitään.

Millä tavoin kuntajakolain alue-käsite ja työssäkäyntialue sopivat yhteen?

Kuntajaotus on vuonna 2010 voimaan tulleen kuntajakolain 1 §:n mukaan ”asukkaiden itsehallintoa, palvelujen järjestämistä ja yleistä hallintoa varten”.

Kuntajaon kehittämisen tavoitteena on lain 2 §:n mukaan ”elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne” ja ”tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta”, jolla on ”edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta”.

Konkreettisten kuntajaotusmuutoksien ehtona olevat edellytykset ovat lain 4 ja 18–19 §:issä ja koskevat muutoksen kohdealueen palveluja, elinolosuhteita, elinkeinoja, yhdyskuntarakenteita ja kuntien toimintaedellytyksiä sekä kuntien ja kuntalaisten tahdon vaikutusta asiaan.

Teesi: Kuntajakolain säännökset määrittävät sen merkityksen, mikä työssäkäyntialueella on kuntajaon muutoksessa: se on otettava huomioon ja voi puoltaa muutosta, mutta ei sitä ratkaista.

Miten taataan kunnan asukkaiden kuuleminen kuntia yhdistettäessä? Pitäisikö aina järjestää pakollinen neuvoa antava kansanäänestys? Ja pitäisikö, jos valtuusto haluaa poiketa äänestyksen tuloksesta, sille olla kvalifioituneet edellytykset?

Kuntalaisia voidaan kuulla kaikilla kuntalain 4 luvussa säädetyillä menettelytavoilla – niiden joukossa myös neuvoa-antava kansanäänestys – ja heille on tarjottava mahdollisuus kuntajakolain 7 §:ssä tarkoitettuun huomautusten tekemiseen.

Neuvoa-antavat kansanäänestykset näyttävät menettäneen, näissä yhteyksissä, tyystin merkityksensä. Päätökset on tehty kovin usein niiden neuvoista piittaamatta. Jotakin olisi siis tehtävä.

*Teesi: Mielestäni kokonaisia kuntia koskevien kuntajakomuu-
tosten päätösprosessiin voitaisiin liittää – ainakin lakkaavaksi ehdotettavissa kunnissa – pakollinen ja ehdollisesti sitova kansanää-*

nestys: jos äänestyksen tulos olisi enemmän kuin kaksi kolmasosaa suuntaan tai toiseen, kunnan olisi sitä noudatettava.

Sinulla on kokemuksia kuntajakolain valmistelusta. Kuinka iso urakka uuden kuntarakennelain valmistelu oikein on? (Pitäisikö kuntarakennelaki ja kuntajakolaki yhdistää?)

Se kuntajakolainsäädännön uudistus, jossa olin mukana, kesti vähän vaille vuoden. Valmistelevala työryhmä asetettiin 16.1.1997 ja luovutti ehdotuksensa 30.5. Hallituksen, eduskunnan ja presidentin käsittelyt olivat ohi 19.12, ja uudistunut lainsäädäntö tuli voimaan 1.1.1998. Paketti sisälsi varsinaisen kuntajakolain ja ns. enklaavilain kokonaisuudistuksen sekä yhden pykälän muutoksen kuntalakiin ja lisäyksen kuntien valtionosuuslakiin.

Jos ”kuntarakennelaissa” on kysymys siitä, mistä arvelen olevan, se ei säätelisi kuntajaotuksen muutoksia vaan määrittäisi koko kuntajärjestelmää (muun mukana kuntajaotusta) koskevan rakenneuudistuksen peruslähtökohdat ja -linjaukset. Lainvalmistelutyönä sinänsä se ei olisi kovin iso urakka.

Teesi: Suurimmat haasteet olisivat lain asia- ja arvoisällön moninaisuudessa sekä riittävän laajan ja monipuolisen kuulemisen järjestämisessä – tässä uudistuksen kansanvaltaisuuden ja läpivietyvyyden kannalta merkittävimmissä vaiheissa.

Kuntarakennneuudistuksen sudenkuopat?

Kokonaisvaltaiset uudistukset suurissa ja monimutkaisissa asiakokonaisuuksissa ovat aina vaikeita, mutta pysyväisluontoisiksi tarkoitettuja organisatorisia rakenteita koskevat ne ovat erityisen vaativia.

Ne vaativat laajaa näkökulmaa ja pyrkimystä objektiivisesti parhaaseen ratkaisuun. Päivänpoliittiset kannanotot tai sellaisen pohjalta rakennetut kompromissit sopivat niiden suuntaviitoiksi huonosti. Edelliset tuppaaavat viemään umpikujaan ja jälkimmäiset kehnosti toimiviin ratkaisuihin.

Teesi: Onnistumisen mahdollisuudet eivät näytä nyt kovin suurilta. Eniten pelkään sitä, että lopputulos muodostuu nykytilaa huonommaksi, toiseksi eniten sitä, että tilanne jää nykyiselleen.

Kuntarakenneuudistuksen mahdollisuudet?

Vastaavanlaisten suurten uudistusten valmistelussa on yleensä käytetty niin poliittisesti kuin asiantuntemukseltaan koko skaa-
lan kattavia ”parlamentaarisia komiteoita”.

Käsitykseni on, että sellaisten käyttö olisi tuonut tai toisi tässä-
kin tapauksessa parhaimmat toteutumisen ja onnistumisen mah-
dollisuudet.

***Teesi:** Toivon hartaasti, että uudistuksen tuloksena ei ole kum-
pikaan edellisessä vastauksessa pelkäämistäni vaihtoehtoista.*

Jos olisit kuntarakenneuudistuksen johtava oikeudellinen neuvonantaja, mitkä asiat laittaisit heti ja kertaheitolla kuntoon?

Siirtäisin terveydenhuollon, ainakin erikoissairaanhoidon, sekä
pelastustoimen kokonaan valtion kustannusvastuulle ja osoittai-
sin niiden järjestämisen ja toteuttamisen maakuntien lakisäätö-
siksi toimeenpanotehtäviksi.

***Teesi:** Esittämäni temppu voi näyttää radikaalilta, mutta ei oli-
si kovin monimutkainen ja – mikä tärkeätä – hoitaisi tehokkaas-
ti oikeata ongelmaa.*

Miksi Suomen pitäisi olla vain yhden mallin maa?

Millaisella juridisella tarkastelukehikolla kuntarakenneuudistusta tulisi jäsentää? Mitkä ovat kuntarakenneuudistuksen valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot?

Demokratia, tehtävät ja talous – siinä itsehallinnon kehikko. Kunta on demokratian perusyksikkö, joka hoitaa kuntalaisille läheisiä ja tärkeitä asioita. Pohjoismaisessa hyvinvointimallissa kunnalla on vastuu myös tärkeiden perusoikeuksien turvaamisesta – sosiaali- ja terveystalvveluista sekä opetus- ja kulttuuri-palveluista. Erityisesti kaupunkiseuduilla kunnan tehtävinä korostuvat maankäyttö, asuminen ja liikenne. Kunnalla pitää vielä olla taloudellista liikkumavaraa hoitaa muitakin kuin lakisääteisiä tehtäviä, luoda kunnalle elinvoimaa.

Nykyisellä kuntarakenteella yhä useammat demokraattiset kunnat hoitavat hupenevin verotuloin yhä pienempää osaa yhteisistä asioista. Voimavarat eivät riitä myöskään perustuslain turvaamien sosiaali- ja terveystalvvelujen yhdenvertaiseen toteuttamiseen.

Kuntarakenne voi säilyä nykyisellään, jos hyväksymme sen, että Suomessakin kunta voi olla keskieuropalainen identiteettikunta. Ja sen, että tärkeät hyvinvointipalvelut ovat yhä it-senäisempien yhteistyöorganisaatioiden tai valtion hoidettavina.

Onko näyttöä siitä, että valtion hoitamina ja ohjaamina lähipalvelut säilyvät?

Vahva peruskunta ei kuitenkaan riitä vastaukseksi koko maassa. Pääkaupunkiseutu, vahvat kaupunkiseudut ja laaja maaseutu tarvitsevat omat ratkaisunsa. Tätä hallitusohjelma ei riittävässä määrin tunnista eikä tunnusta.

***Teesi:** Ei kuntalaisille riitä pelkkä osallistuminen. Pitää olla päättävääkin.*

Perustuslaki takaa kunnan asukkaille itsehallinnon. Miten tuon itsehallinnon pitäisi näkyä jo uusia kuntarakenteita määriteltäessä?

Kuntarakenne ei sellaisenaan ole perustuslain suojaama. Itsehallintoa harjoitetaan kunnissa, joiden rajoja voidaan muuttaa siten kuin lailla säädetään. Kuntajaotus on myös maan hallinnollinen perusjaotus, johon valtiollakin on sanansa sanottavana.

Käytännössä kunnan rajoilla on kuitenkin vahvempi suoja kuin demokratialla, tehtävillä ja taloudella. Tehtäviä viedään pois valtuuston päätösvallasta, verotusoikeutta kavennetaan ja valtionosuuksia leikataan.

Kuntarakennetta suojaa perustuslakia pidemmälle politiikan todellisuus. Jos kunnat ovat uudistuksessa myös tekijöinä, uudistus ei onnistu pelkästään hallituksen voimin. Kun kaikki puolueet tunnustavat muutoksen välttämättömyyden, pitäisi olla tahtoa sopia myös tavoitteista ja keinoista. Keinoihin kuuluu vuoropuhelu kuntien ja kuntalaisten kanssa. Se on tässä prosessissa tuotu koristeeksi valmiiksi leivottuun kakkuun.

***Teesi:** Merkittävä rakenteellinen kuntauudistus on vaikea toteuttaa ilman parlamentaarista valmistelua. Eteneminen pysähtyy seuraaviin vaaleihin.*

Hallitus aikoo nyt toteuttaa kuntarakenneuudistuksen ”Isona hyppäksenä”, kuten ministeri Henna Virkkunen asian ilmaisee. Olisiko hitaampi eteneminen järkevämpää?

Hitaampi eteneminen? Neljäkymmentä vuotta sitten käynnistettiin ja suunniteltiinkin kuntauudistus, jossa tavoitteeksi asetettiin 311 kuntaa. Vasta nyt olemme lähestymässä tuota tavoitetta.

Paras-hanke käynnistettiin 2005. Silloin lainsäädännössä asetettiin tavoitteeksi työssäkäyntialueisiin tai muihin toiminnallisiin kokonaisuuksiin perustuvat kunnat. Kunnat ovat pohtineet kuntarakenteen uudistamista tuosta lähtien. Iso osa Paras-hankkeen liitoksista tuotti kuntia, jotka ovat edelleen liian pieniä vastaamaan niiltä edellytettävistä tehtävistä. Perusterveydenhuolto on monin paikoin romahtamassa markkinoiden syliin.

Siitä huolimatta: on poliittinen ja käytännön mahdottomuus toteuttaa hallituksen tavoitteita sen kaavailemassa aikataulussa.

Teesi: Hitaampi eteneminen ei ehkä ole järkevää, mutta välttämätöntä se on.

Kuntarakenneuudistuksen kaikkine karvoineen pitäisi olla valmis vuoden 2015 alussa – valtuustokauden puolivälissä. Kuinka uudet luottamushenkilöt pysyvät kyydissä mukana? Kenet me valitsemme, kun valitsemme syksyn 2012 valtuutetut?

Rakennemuutostusta koskevat ratkaisut voitaisiin tehdä hallitusohjelman mukaisesti vuoden 2014 aikana, jos kuntakartat vain piirrettäisiin ja hallitus panisi ne toimeen lain suomin valtuuksin. Ei uusia kuntia silloinkaan olisi vielä vuoden 2015 alusta.

Uusi kunta ei synny mahtikäskyllä vaan vaatii suunnitellun toimeenpanon. Ei pakkoliitoskaan suunnittelun tarvetta poistaisi, se nostaisi vain toimeenpanon vaikeusastetta. Vuoden 2017 alku olisi sekin kunnianhimoinen mutta luonteva aikataulu. Kuntalain valmistelukin ehtisi silloin vauhtiin mukaan.

Syksyn kuntavaalit käydään normaalissa järjestyksessä.

Teesi: Vaalit käydään ajallaan, kunta elää tavallaan.

Onko hallitusohjelmassa riittävästi juridisia perusteita tai keinoja kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseksi? Vai onko kyse jostakin muusta kuin juridiikasta?

Kyllä kuntauudistukselle perusteita löytyy – myös hallituksen kaavailemalle.

Kaupunkiseuduilla keskuskunnan ja ympäristökuntien yhdyskuntarakenne on kasvanut yhteen. Jokapäiväinen asiointi, työssäkäynti ja liikkuminen määrittävät alueellista identiteettiä aivan toisella tavalla kuin kuntarajat. Eikö se paikallinen identiteetti

synny juuri tästä? Päätöksenteon pitäisi vastata näitä rakenteita.

Laajalla maaseutualueella on kuntia, joilla on vaikeuksia ylläpitää edes peruskoulun alimpia luokkia – lapsia on liian vähän. Sosiaali- ja terveystalvelujen yhdenvertainen turvaaminen horjuu, ja kunnat joutuvat turvautumaan ostopalveluihin ja maksamaan pyydetyn hinnan.

Valtiolla on vastuu perusoikeuksien turvaamisesta. Kunta on hyvä organisaatio hyvinvointioikeuksia turvaamaan, jos se on riittävän vahva. Maassa on alueita, missä kunnat eivät yhdistettyinäkään voi muodostua niin vahvoiksi, että ne pystyisivät kantamaan vastuun hyvinvointipalveluista. Perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoido samassa organisaatiossa on niin kunnianhimoinen tavoite, että sen toteuttamiseksi tarvitaan vaihtoehtoja vahvalle peruskunnalle.

Hallitusohjelman tavoitteet ovat selkeät. Keinoista ei kuulemma keskusteltu. Olisi pitänyt. Jos hallitusohjelmasta sopineet ajattelivat, että sen tavoitteisiin päästään sovituissa aikatauluissa muutenkin kuin pakkokeinoin, ne muut keinot olisi syytä tuoda pöytään nopeasti.

Taloudelliset ohjauskeinot eivät pure. Meillä on nytkin joukko velkaantuneita valtionosuuksilla kituuttavia kuntia, joiden vahvuus on itsepintainen itsenäisyysstahto. Puhumattakaan kaupunkiseuduista, joilla liitoksia vastustavat kehyskunnat tulevat erinomaisen hyvin toimeen.

Teesi: Tavoite ilman keinoja on herrojen haave, ei hallitusohjelma.

Mikä ero on kuntarakenteen uudistamisella ja kuntajaon muuttamisella?

Kuntarakenteen uudistamisella tarkoitetaan yleensä sitä, että uudistus toteutetaan koko maassa yhtä aikaa. Kuntajaon muutokset koskettavat yksittäisiä kuntia. Suomessa on edetty lähes yksinomaan jälkimmäisellä strategialla.

Kun yhdistyminen on lisäksi perustunut yksinomaan kuntien aloitteellisuuteen, valtakunnallinen kokonaisnäkemys kuntarakenteen kehittämisessä on puuttunut. Valtio on kannustanut mihin tahansa liitoksiin ja hyväksynyt ne kuntien esittäminä. Valtio

on kantanut huolta vain siitä, että riittävä väestöpohja hyvinvointipalvelujen järjestämiselle säilyy. Kun kuntarakenne ei ole pysynyt kyydissä mukana, tehtävät ovat siirtyneet yhteistoimintaorganisaatioille. Valtion ohjausote niihin kiristyy, eikä tälle näy loppua.

Jos kunnallishallinto haluaa tulevaisuudessakin säilyttää asemansa suomalaisen yhteiskunnan voimatekijänä, se tarvitsee laajaan konsensukseen perustuvan tulevaisuusstrategian, valtion ja kuntien yhteisen näkemyksen kuntarakenteen uudistamiseksi. Nyt hallitusohjelma ohjasi suoraan toimintaan. Se ei jättänyt tilaa keskustelulle.

Pelkästään vahvojen peruskuntien varaan kunnallishallintoa ei voida koko maassa rakentaa. Sosiaali- ja terveydenhuolto ja moni muu toiminto vaatii myös laajemman väestöpohjan organisaation. Uudistuksessa täytyy miettiä ennakkoluulottomasti koko kunnallishallinnon rakennetta – myös kunnan yläpuolella olevan tason toimintaperiaatteita.

Eurooppalaisissa arvioissa kiinnitetään toistuvasti huomiota Suomen kunnallishallinnon ylemmän tason – alue- tai maakuntatason – kehittymättömyyteen. Demokraattinen maakuntahallintokin on kunnallishallintoa. Sillä ei tarvitse olla verotusoikeutta; rahoitus voi tulla valtiolta ja kunnilta. Sitä ei tarvitse eikä pidä toteuttaa koko maassa, mutta on alueita, joilla se olisi luontainen vaihtoehto. OECD suositteli erilaisia malleja eri osiin maata, mutta Suomi on yhden mallin maa. Eri tahoilla on vain omat käsityksensä siitä, mikä oikea malli on.

Teesi: Ei vahva peruskuntakaan ole dogmi, jonka edessä tosiasioiden pitää väistyä.

Kuntaudistuslainsäädäntöä kaikkienensa uudistetaan virkamiestyönä. Kun tähän saakka vastaavat uudistukset on toteutettu komiteatyönä, niin eikö nytkin olisi pitänyt tehdä samoin? Onko komitea ihan oikeasti liian raskas apparaatti, jos sitä johdetaan tiedolla ja taidolla?

Komiteaa on perusteltua käyttää asioissa, joissa pohditaan yhteiskunnan perusarvoja ja rakenteita, joilla niitä toteutetaan. Kuntarakenteella ratkaistaan, miten yhdenvertaisuus, demokratia ja

kuntalaisten perusoikeudet sovitetaan käytännössä yhteen. Siinä on komitealle kylliksi aineksia. Tältä pohjaltahan valmistelutyötä Kuntaliitossa ja valtiovarainministeriössä käynnistettiin puolitoista vuotta sitten.

Kun komiteaan lisätään parlamentaarisuus, se tuo myös opposition pöytään. Kukaan ei saa omaa näkemystään läpi. Työ hidastuu, mutta toimeenpano sujuu kitkattomammin.

Hallitus valitsi tien, jossa valmistelu sujuu nopeasti, kun tavoite ja aikataulu on asetettu. Mutta vaikeudet kurkkivat jo kulman takaa.

Rakennelain on tarkoitus määritellä prosessi. Sen valmistelua käynnistetään vasta nyt, kun prosessi on jo niin pitkällä, että kuntakartat ovat kädessä. Voiko prosessille rakentaa enää kuntakentän silmissä uskottavaa pohjaa?

Teesi: Valmistelu nopeaa – entä toimeenpano?

Mitä tarkoittaa kuntarakenteen eheyttäminen? Toteutuuko se sillä, että kuntarajat piirretään uusiksi? Eikö päinvastoin suurkunnista tule yhdyskuntarakenteeltaan ja muutoinkin entistä rikkonaisempia?

Kuntarakenteen eheys on laissa alun perin tarkoittanut alueellista eheyttä – sitä, että kunta muodostuu yhdestä alueesta. Tässä mentiin jopa niin pitkälle, että kuntaliitoksissa etsittiin epäluonnollisiakin maakaistaleita alueellisen eheyden saavuttamiseksi. Siitäkin tuli dogmi, joka ei antanut sijaa järkevälle keskustelulle.

Nyt eheyttämiskeskustelu on asiallisemmalla pohjalla. Eheyttämisellä on merkitystä erityisesti kaupunkiseuduilla. Suomalaisen kunnallisen itsehallinnon kulmakivi – kunnan oikeus verottaa asukkaitaan – tukee vahvasti kehyskuntien itsenäisyyttä ja ohjaa kuntamarkkinoiden näkymättömänä kätenä yhdyskuntarakenteen kehitystä. Asutusrakenne hajautuu, maankäyttöä kukin kunta katsoo omasta näkökulmastaan, yhteisistä liikeneratkaisuista on vaikea päästä yhteisymmärrykseen. Yhdessä kunnassa asiat ovat saman valtuuston päätettävissä ja rahat yhteisessä kassassa. Ei tämä ongelmia poista, mutta auttaa niiden ratkaisemisessa.

Kehyskuntien vastustus on ymmärrettävää. Niissä asuville ei

ole helppo perustella liitosta, koska parempia palveluja ei voida luvata. Verotusoikeutta ei kukaan ole esittänyt poistettavaksi, eikä ole syytäkään.

Teesi: Hallituksen kuntauudistuksen tärkein osa – kaupunkiseutujen rakenteellinen yhtenäisyys – on vaikeasti kunnille ja kuntalaisille perusteltavissa.

Hallitusohjelman mukaan myös kuntalain kokonaisuudistus valmistellaan virkamiestyönä, joskin virkamiesten tueksi asetetaan parlamentaarinen seurantaryhmä. Hallitus ei halua edes johtoryhmää virkamiestyötä häiritsemään. Jääkö seurantaryhmä vain jonkinlaiseksi sparrausryhmäksi virkamiehille?

Kuntalain valmisteluorganisaatiota ei ole vielä asetettu.

Kuntalain valmistelussa on paljon aineksia, jotka vaativat poliittista pohdintaa. Keskeistä on se, että lakia ei kirjoiteta valmiiksi ilman että uuden lain linjauksista käydään avoin keskustelu.

Työ pitäisi vaiheistaa niin, että ensi vaiheessa valmistellaan periaatelinjaukset ilman pykäläehdotuksia, ne avataan keskustelulle ja saadun palautteen pohjalta kirjoitetaan pykälät.

Teesi: Pykälät on helpompi kirjoittaa, jos periaatteista vallitsee riittävä yksimielisyys. Tämä vaatii avoimuutta, keskustelua ja aikaa.

Hallitusohjelman mukaan ”kuntarakenneuudistus muodostaa perustan kuntalain kokonaisuudistukselle”. Onko tämä mielestäsi oikea marssijärjestys? Eikö aikaisemmatkin kuntalait luotu erikokoisille kunnille sopiviksi?

Kyllä marssijärjestys on looginen, jos rakenteet uudistuvat merkittäväällä tavalla. On hyvä katsoa, missä laajuudessa uudistus toteutuu, koska esimerkiksi nykyrakenteilla muodostuvat identiteettikunnat pärjäävät kevyellä luottamushenkilöorganisaatiolla.

Kuntalaissa on paljon sellaista, mikä vaatii uudistamista rakenteista riippumatta: konsernikokonaisuus, kunnan ja markkinoiden suhde, luottamushenkilöorganisaatio, poliittisen ja ammatillisen johtamisen rajanveto, talouden hallinta. Kuntien yhteistoimintasäännösten pitäisi muodostaa perusta esimerkiksi

sosiaali- ja terveysalueille. Vastuukunta- tai isäntäkuntamalli on nykyisessä kuntalaissa lähes täysin sääntelemättä. Laissa on myös osia, jotka toimivat nykyisellään hyvin – esimerkiksi hallintomenettelyä koskevat osat.

Teesi: Älä korjaa sitä, mikä ei ole rikki.

Kuntarakenneuudistuksen sudenkuopat?

Uudistus voi kaatua siihen, että asiassa seistään tiukasti periaatteiden takana. Ei kuunnella, puhutaan ohi. Uudistus pysähtyy, mutta ei ole vaihtoehtoista strategiaa.

Uudistuksen yksi kohtalonkysymys on se, löydetäänkö kuntapohjainen järjestämismalli sosiaali- ja terveydenhuollolle. Pelkästään vahvan peruskunnan pohjalta sitä ei löydy. Kuntien toivoma tehtävien vähennys tuskin on terveydenhuollon siirtäminen valtion vastuulle.

Tavoitellun uudistuksen yksi kärki – rakenteellinen yhtenäisyys kaupunkiseuduilla – on poliittisesti mahdoton ilman kehyskuntien myötävaikutusta. Miten sillä tiellä edetään? Hallituksella on tavoitteet mutta ei keinoja. On ollut luottamusta siihen, että keinot löytyvät matkan varrella. Totuus on tyllympi. Pakkoon ei ole valmiutta yhdelläkään puolueella vaalien alla, mutta tuskin niiden jälkeenkään.

Teesi: Poliittiset dogmit on syytä unohtaa. Liian monia asioita vastustetaan muistamatta enää, minkä vuoksi.

Kuntarakenneuudistuksen mahdollisuudet?

Kunnat ovat kyllästyneet jatkuvaan uudistamiseen. Miksi uudistuksille ei näy loppua? Siksi, että tehdään vain ne uudistukset, joihin olosuhteet vääjäämättä pakottavat. Niitä ei tehdä etunojassa, jolloin jäisi aikaa sopeutua uusiin kasautuviin paineisiin.

Teesi: Paineet rakenteiden uudistamiseen poistuvat vasta sitten kun rakenteet ovat edellä aikaansa.

Jos olisit kuntarakenneuudistuksen johtava oikeudellinen neuvonantaja, mitkä asiat laittaisit heti ja kertaheitolla kuntoon?

Ei sellaista keinoa ole. Ei yhteiskunta toimi sillä tavoin. Rakenneryhmä on tehnyt hyvää työtä hyvinvointiyhteiskunnan ja kunnal-

lishallinnon suurien haasteiden määrittelyssä, mutta hallituksen määrittelemällä polulla ei päästä enää pitkälle eteenpäin, joten on etsittävä uusi polku.

Keskeistä on määritellä tavoitteet, keinot ja prosessi alkumetreiltä maaliin. Tälle on hankittava riittävän laaja parlamentaarinen tuki. Kunnat eivät jatkossa voi olla ulkokehällä arvailemassa, mitä seuraavaksi tapahtuu.

***Teesi:** On osattava vastata kysymykseen, millä keinoilla uudistus toteutetaan. ”Vahva perälauta” ei ole juridisena terminä riittävän täsmällinen.*

KUNTARAKENNESÄÄDÖSTEN JURIDIKKAA

Kuntarakenneuudistuksen aikataulu askarruttaa

Onko hallitusohjelmasta apua vai haittaa vaativalle lainvalmistelulle?

Suomessa lakihanke saattaa käynnistyä usealla tavalla. Viime vuosikymmeninä hallitusohjelma on kuitenkin saanut korostuneen aseman. Siihen otetut hankkeet ohjaavat merkittävällä tavalla hallituksen lainsäädäntötyötä koko vaalikauden ajan.

Hallitusohjelma on ennen muuta poliittinen asiakirja. Aina 1990-luvulta alkaen hallitusohjelmat on laadittu laajoiksi ja yksityiskohtaisiksi. Niissä määritellään tarkoin, mitä lakihankkeita käynnistetään. Lisäksi hallitusohjelmassa ilmaistaan usein lainvalmistelun lopputuloskin.

Kun hallitusohjelma laaditaan pikaisella aikataululla, ei kaikkia lainvalmisteluun liittyviä näkökohtia voida ottaa huomioon. Lisäksi hallitusohjelmaan saattaa neuvottelujen jäljiltä jäädä ilmaisuja, jotka voivat estää tarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin pääsemistä. Sen vuoksi lainvalmistelun kannalta olisikin parempi sellainen ohjelma, joka jättäisi tilaa lainvalmistelijoiden harkinnalle ja ammattitaidolle.

Epäilemättä uudistuksen onnistumiseksi on tärkeätä se, että hallitusohjelmassa poliittinen tahto ilmaistaan selkeästi. Myös uudistuksen aikataulun määrittely antaa valmistelulle ryhtiä. Vii-

me vuosikymmenien aikana on osoitettavissa lukuisia esimerkkejä siitä, että lyhyidenkin hallitusohjelmakirjausten pohjalta on toteutettu vaativia uudistuksia.

Otan ajankohtaisen esimerkin. Pääministeri Harri Holkerin hallitusohjelmaan sisältyi seuraava kohta: ”Hallitus antaa esityksen tasavallan presidentin vaalittavan muuttamisesta suoraksi kaksivaiheiseksi kansanvaaliksi.” Tämä uudistus valmisteltiin ja toteutettiin oikeusministerin johdolla, vaikka keskeiset valtio-sääntöoppineet olivat uudistusta vastaan. Hankkeen etenemistä auttoi se, että perustuslain muutoksella oli myös tasavallan presidentin tuki.

Teesi: Hallitusohjelmassa ei pitäisi liian yksityiskohtaisesti määrittellä lainvalmistelutehtävää.

Kuinka suuresta lainvalmistelu-urakasta kuntarakenneuudistuksessa on kyse?

Lakihankkeet voidaan niiden koon perusteella jakaa laajoihin, keskisuuriin ja pieniin hankkeisiin. Kuntarakenneuudistus on luettava laajoihin hankkeisiin. Lisäksi se on yhteiskuntapoliittisesti mitä tärkein. Siinä ei ole kysymys pelkästä organisatorisesta uudistuksesta, vaan myös kaikkiin kuntalaisiin kohdistuvasta syvällisestä muutoksesta.

Vertailukohdan hakeminen tälle uudistukselle on vaikeata, koska kysymys on erittäin laaja-alaisesta uudistuksesta. Ilman muuta se on laajempi uudistus kuin viime vuosina toteutetut valtion aluehallinnon uudistus ja yliopistouudistus. Lähin mieleen tuleva verrokki voisi olla uudistus, jolla myllerrettäisiin koko keskushallinto.

Lakiteknisesti uudistuksessa on säädettävä kokonaan uusi laki, josta lainvalmistelijat käyttävät nimitystä rakennelaki. Nimitys on hieman outo. Tavanomaisempaa olisi puhua suunnittelulaisista tai kehittämislaisista.

Myös käsillä olevan uudistuksen edeltäjän eli ns. Paras-hankkeen yhteydessä käytetty termi puitelaki oli harhaanjohtava. Puitelakihan on laki, joka sisältää perussäännökset tietystä asiasta, ilmiöstä tai elämänalasta. Olennaista on, että puitelaissa sääntely ei ole erityisen yksityiskohtaista. Yleensä edellytetäänkin, että tarkemmat säännökset annetaan alemmanasteisilla säädöksillä.

Näinhän ei Paras-hankkeessa tehty eikä ollut tarkoituksaan.

Kuntauudistuksen rakennelain lisäksi samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät kunnallishallinnon peruslain – kuntalain – kokonaisuudistus, kuntajakolain muuttaminen, kuntien valtiosuusjärjestelmän uudistaminen sekä eri hallinnonaloille kuuluvan kuntia koskevan erityislainsäädännön uudistaminen.

Päätöksentekijän eli eduskunnan näkökulmasta olisi tärkeätä, että sen käytettävissä olisi tieto kuntia koskevasta kokonaissääntelystä. Tällaisen säädösmassan tuottaminen ei ole kuitenkaan mahdollista kiireellisellä aikataululla ja vähäisillä voimavaroilla.

***Teesi:** Kuntarakenneuudistus on osa kunnallishallinnon laajaa sääntelyä, jonka kokonaisuudistus tarvitsee aikaa, huolellista poliittista harkintaa ja lainvalmistelussa vaadittavaa monipuolista tutkimus- ja suunnittelutaitoa.*

Joutuuko perustuslaki nyt ensimmäistä kertaa todelliselle koetukselle, kun hallitus toteuttaa suuren kuntarakenneuudistuksen?

Vuoden 2000 perustuslaki ei tämän lakihankkeen yhteydessä joudu ensimmäistä kertaa koetukselle. Perustuslakivaliokunnan käsittelyssä on ollut aikaisemminkin kiperiä kysymyksiä. Ongelmallisissa tapauksissa on usein syytetty perustuslakia, jossa on sanottu olevan valuvikoja.

Uudistuksen valmistelun lähtökohtana tulee olla se, että lakiehdotukset laaditaan perustuslain mukaisiksi. Itsestään selvänä kannattanee ottaa myös se, ettei uudistusta voida toteuttaa muuttamalla perustuslakia tai turvautumalla poikkeuslakiin.

Kunnallista itsehallintoa koskevassa perustuslain 121 §:ssä ei ole valuvikoja. Pykälä muotoiltiin aikaisemman hallitusmuodon säännöksen ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön pohjalta, eikä se sisällä olennaisia muutoksia aikaisempaan oikeustilaan nähden. Siten perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kunnilla on myös verotusoikeus. Lisäksi kuntalaisilla on oikeus itse valitsemiinsa hallintoelimiin.

Käsillä oleva uudistus liittyy myös muihin perustuslain säännöksiin, kuten esimerkiksi hallinnollisia joutuksia koskevaan

122 §:ään ja useisiin perusoikeussäännöksiin (6, 14 ja 16–19 §). Suomi on sitoutunut myös kansainvälisiin velvoitteisiin, jotka on tässä yhteydessä otettava huomioon. Tärkein niistä on Euroopan neuvostossa laadittu Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja parinkymmenen vuoden takaa.

Perustuslain 122 §:ssä säädetään aluejaotusta koskevista vaatimuksista. Ensinnäkin hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Uutta tässä säännöksessä aikaisempaan verrattuna on palvelujen turvaaminen. Toiseksi lailla on säädettävä kuntajaon perusteista. Tämä tarkoittaa perustuslain esitöiden mukaan sitä, että lailla säätämisen vaatimus koskee sekä kuntajaon muuttamisen edellytyksiä että päätöksentekomenettelyä.

Uudistuksessa perusoikeussäännökset on otettava huomioon erityisesti sivistys- ja sosiaalisten palvelujen järjestämisessä, jossa kunnat ovat keskeisessä asemassa. Tähän joukkoon kuuluvat myös yhdenvertaisuuteen, osallistumiseen ja kielellisiin oikeuksiin liittyvät kysymykset. Samoin saamelaisten asema alkuperäiskansana on otettava huomioon.

Toisaalta sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet sekä yhdenvertaisuus antavat myös mahdollisuuden hakea uudistuksessa sellaisia ratkaisuja, joissa kuntien kokoa kasvatetaan riittävän väestöpohjan saamiseksi ja voimavarojen turvaamiseksi.

Perustuslaissa ei säädetä siitä, minkä kokoisia maamme kuntien tulisi olla. Myöskään kuntajako ei sellaisenaan eivätkä yksittäiset kunnanrajat nauti perustuslain suojaa. Samoin aikanaan on voitu tavallisella lailla säätää kuntien pakkoliitoksista. Jos kuntarakennemuutos etenee kuntien vapaaehtoisuuden pohjalta ja toteutetaan ehkä muutamia pakkoliitoksiakin, ei perustuslaki naitse.

Nyt puheena olevassa uudistuksessa asetelma on kuitenkin toisenlainen. Tarkoituksena on kertarysäyksellä muuttaa kuntakartta tyystin toisenlaiseksi kuin se nyt on. Ristiriita perustuslain 121 §:n kanssa olisi todennäköinen, jos valmisteltavana oleva kuntarakennelaki sisältäisi monia kuntien ja niiden asukkaiden kannan vastaisia pakkoliitoksia. Edelleen jos tällainen kokonaisuus

distus heikentäisi merkittävästi kielellisiä oikeuksia, saattaisi olla kysymys ristiriidasta perustuslain 17 §:n 2 momentin ja 122 §:n 1 momentin kanssa. Arvioitavaksi voisivat tulla myös saamelaisia koskevat perustuslain säännökset, jos kuntarakenneuudistus ulottuisi saamelaisten kotiseutualueelle.

Teesi: Uudistus on valmisteltava perustuslain mukaiseksi, eikä poikkeuslakimenettelyä saa käyttää.

Mitä kuntarakenneuudistuksen valmistelijoiden tulisi ainakin pitää mielessään?

Lainvalmistelun kulmakiviä ovat uudistustahto, hyvä tietopohja, julkisuus sekä lakitekniikan ja lakikielen vaatimukset. Uudistustahtoa kuntarakenneuudistuksen valmistelijoilta ei puutu.

Lainvalmistelu edellyttää hyvää tietopohjaa. Käytettävissä tulee olla moninaista tietoa: (oikeus)historiallista tietoa, normitietoa, empiiristä tietoa, kansainvälistä vertailutietoa sekä tietoa uudistusehdotuksen ja sen vaihtoehtojen taloudellisista, hallinnollisista ja sosiaalisista sekä ympäristöön kohdistuvista vaikutuksista.

Valmisteluprosessin tulee olla mahdollisimman avoin. On erinomainen asia, että valmistelun alkuvaiheessa järjestetään kuulemistilaisuuksia eri puolilla maata. Lisäksi uudistusehdotuksista on normaaliin tapaan pyydettävä kirjalliset lausunnot.

Etenkin kaikissa ongelmallisissa kuntien yhdistämistapauksissa olisi kuultava myös kuntalaisia. Tätä tarkoitusta varten on käytettävissä neuvoo-antava kunnallinen kansanäänestys, jonka tuloksia on kuunneltava herkin korvin.

Säädösehdotusten lakitekniiseen suunnitteluun ja yksittäisten pykälien muotoiluun on varattava aikaa. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä säädöstekstiin. Sen tulisi olla virheetöntä, ymmärrettävää, täsmällistä ja johdonmukaista. Sääntelyn sisällön tulisi mahdollisimman pitkälle olla luettavissa ja helposti ymmärrettävissä suoraan lakitekstistä.

Teesi: Riittävä tietopohja, valmistelun avoimuus sekä lakitekniikan ja hyvän lakikielen vaatimukset on pidettävä mielessä uudistusta valmisteltaessa.

Edetäänkö uudistuksessa tarkoituksenmukaisella tavalla?

Teoreettisesti paras lakien valmistelutapa ei ole aina toteutettavissa. Esimerkiksi vaalikausi asettaa rajat valmisteluprosessin pituudelle. Sen vuoksi ymmärrän hyvin valmistelijoita ja tehtyjä valintoja.

Esimerkiksi peruskoulu-uudistusta ei olisi ollut aikanaan mahdollista toteuttaa, jos olisi jääty odottamaan lainsäädännön valmistumista. Uudistus toteutettiin antamalla laki koulujärjestelmän perusteista (467/1968). Tämä laki sisälsi vain uudistuksen keskeiset perusteet. Muilta osin sovellettiin vanhaa kansakoululainsäädäntöä. Näin jälkikäteen arvioiden on helppo todeta tuolloin valitun lainsäädäntötavan olleen oikean, joskaan ei kovin tyylikkään.

Epäilemättä käsillä olevan uudistuksen valmistelutapa ei saa kaikkia tyylipeiteitä ainakaan eduskunnan oppositiolta.

Teesi: Lainsäädäntötaktisesti kukin hallitus voi valita valmistelutavan ja uudistuksen etenemisjärjestyksen, vaikka sitä ei hyvän lainvalmistelun kannalta voitaisi pitää parhaana mahdollisena.

Missä vaiheessa uudistuksen lakipykälä on viisasta ryhtyä laatimaan?

Lakien valmistelu on viime vuosikymmenien aikana muuttunut parempaan suuntaan. Aina 1970-luvun puoliväliin saakka lainvalmistelu katsottiin juristeille kuuluvaksi pykälänikkaroinniksi. Käytännössä lakeja ryhdyttiin valmistelemaan pohtimatta laajemmin uudistuksen yhteiskunnallista merkitystä, tavoitteita ja keinoja. Toisin sanoen valmistelussa menttiin suoraan laatimaan lakitekstejä. Muutos tähän saatiin aikaan erityisesti hallituksen esityksen laatimisohejien ja lainvalmistelukoulutuksen ansiosta.

Lakipykälä ei ole syytä kiirehtiä laatimaan liian aikaisin. Valmistelijoiden käytössä tulee olla riittävä tietopohja. Toisaalta säädöstekstien laatimista varten ei saa jättää liian vähän aikaa. Usein ensimmäisistä luonnoksista on vielä pitkä matka lopulliseen lakiluonnokseen. Vielä on huomattava, että hallituksen esityksen yksityiskohtaisia perusteluita ei voida laatia ennen kuin lakiehdotus on lähes valmiina.

Myös lakitekstin lopulliseen hiomiseen ja viimeistelyyn on varattava aikaa. Lakiteksti on se osa lainvalmistelusta, joka jää pysyvästi elämään säädöskokoelmassa. Säädöstekstistä on käytävä ilmi, mitä tahdotaan säädettäväksi, ja tämä tulisi voida tulkita vain yhdellä tavalla.

***Teesi:** Lakiehdotusten laatimiseen tulee ryhtyä vasta, kun uudistuksen tavoitteet ja keinot on määritelty ja käytössä on riittävä tietopohja.*

Miten kuntarakenneuudistuksen erisuuntaiset tavoitteet ovat sovitettavissa yhteen?

Suomessa viime vuosina toteutuneissa valtionhallinnon organisatorisissa uudistuksissa on kiinnitetty liiaksi huomiota taloutta ja tehokkuutta koskeviin kysymyksiin. Toimintatapana on ollut hallinnollisten yksikköjen tai tuomioistuinten lakkauttaminen ja yhdistäminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi.

Kansalaisten kannalta uudistuksilla on ollut monia ei-toivottuja vaikutuksia. Käytännössä palvelut ovat heikentyneet. Erityisen selvästi kielteiset muutokset näkyvät yksityistetyissä postipalveluissa ja rautatieliikenteessä.

Epäilemättä myös kunnallisten palvelujen järjestäminen on toteutettavissa taloudellisemmin ja tehokkaammin suuremmissa kunnissa kuin nykyisessä kuntarakenteessa. Kunnallisia palveluja uudelleen organisoitaessa ei voida menetellä kuitenkaan siten kuin valtionhallinnossa tai yksityistetyissä toiminnoissa.

Kunnallishallinnon palveluja järjestettäessä on otettava huomioon erityisesti kuntalaisten oikeus itsehallintoon ja demokraattiset vaikutusmahdollisuudet.

Uudistuksen seurauksena kunnalliset palvelut eivät saa karata kaukana sijaitseviin keskuksiin.

Kuntalaisten on voitava myös vaikuttaa lähiympäristöönsä muutoinkin kuin vain äänestämällä kunnallisvaaleissa joka neljäs vuosi. Kokemukset näennäisdemokraattisesta kunnanosa hallinnosta eivät myöskään ole rohkaisevia.

***Teesi:** Talouteen ja tehokkuuteen liittyvät näkökohdat eivät saa olla yksinomaisia ohjenuoria uudistusta valmisteltaessa.*

Pysyykö laaja uudistus kenenkään – eduskunnankaan – käsissä?

Laajan eri hallinnonaloille ulottuvan lainvalmistelukokonaisuuden koossa pitäminen ja yhteen sovittaminen on vaikea tehtävä lainvalmistelulle ja sen johtamiselle.

Poliittinen vastuu on ennen muuta asianomaisella ministerillä. Suuri vastuu lankeaa myös lainvalmistelijoille, joiden tulee pitää huolta laadultaan korkeatasoisten lakiehdotusten ja niiden perustelujen valmistelemisesta. Virkamiesvalmistelijoiden on uskallettava myös pyytää valmisteluun lisää aikaa, jos uudistus ei etenekään kaavaillussa aikataulussa. Epäkelpojen esitysten vieminen eduskunnalle olisi karhunpalvelus uudistukselle.

Suomessa oikeusjärjestyksen koherenssista eli sen eri osien liittyemisestä asianmukaisella tavalla toisiinsa ei vastaa mikään viranomainen yksin. Tärkeitä toimijoita ovat oikeusministeriö lausunnonantajana, oikeuskansleri valtioneuvoston oikeudellisena neuvonantajana sekä eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslainmukaisuuden valvojana. Iso vastuu kunnallishallinnon uudistuksessa lankeaa kuitenkin eduskunnan hallintovaliokunnalle, jonka tehtäviin tulee kuulumaan uudistuksen koordinaatio eduskuntavaiheessa.

Varoituksen sana lienee paikallaan. Edellisellä vaalikaudella käsittelyssä ollut laaja valtion aluehallintouudistus käsiteltiin eduskunnassa perusteellisesti. Useat eduskunnan valiokunnat antoivat siitä asiantuntevia parannusehdotuksia. Hallintovaliokunta jätti kuitenkin ottamatta huomioon hyvät muutosehdotukset. Nyt valiokunnan johto on uusissa käsissä. Toivottavasti valiokunnan työ kestää tällä kerralla paremmin päivänvaloa.

Teesi: Kuntarakennemuudistuksen ja samaan sääntelykokonaisuuteen liittyvien lakiehdotusten yhteen sovittamisesta on huolehdittava uudistuksen valmistelun ja eduskuntakäsittelyn eri vaiheissa.

Pitäisikö uudistus saattaa myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi?

Suomessa eduskunnan perustuslakivaliokunta arvioi lainsäädäntövaiheessa sen, onko lakiehdotus perustuslain mukainen vai ei. Usein ministeriöt varmuuden vuoksi kirjaavat hallituksen esi-

tyksiin toivomuksen siitä, että perustuslakivalokunta käsittelee asian.

Eduskunta lähetekeskustelun jälkeen päättää normaalisti siitä, mihin valiokuntaan hallituksen esitys lähetetään valmisteltavaksi.

Käsillä olevassa tapauksessa on selvää, että myös perustuslakivaliokunnan tulisi antaa asiasta lausuntonsa.

***Teesi:** Eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunnalle tulisi varata riittävästi aikaa uudistusesityksen perustuslainmukaisuuden arvioimiseksi.*

Olisiko uudistuksen valmistelua varten tullut asettaa parlamentaarinen komitea?

Suomessa laajat ja yhteiskuntapoliittiset uudistukset valmisteltiin varhemmin laajapohjaisissa komiteoissa. Osa näistä komiteoista, esimerkiksi perustuslain muutoksia varten asetetut komiteat, oli kokoonpanoltaan parlamentaarisia.

Vähitellen komiteavalmistelusta on luovuttu ja siirrytty yhä enemmän virkamies- ja työryhmävalmisteluun. Komiteoiden tilalle on tullut myös selvitysmies- tai selvityshenkilöinstituutioita, jotka ovat käytännössä yhden hengen komiteoita.

Aikanaan valtiovarainministeriö jopa kumosi niin sanotun komiteapäätöksen, jossa säänneltiin komitean toiminnasta.

Pidän komitealaitoksen alasajoa valitettavana. Mielestäni yhteiskuntapoliittisten uudistusten valmistelua ei voida jättää virkamiesvalmistelun varaan. Erityisesti parlamentaarinen komitea olisi sopinut hyvin tämän asian valmisteluun, koska kansanedustajat nykyisinä ja entisinä kunnanvaltuutettuina tuntevat kunnallishallinnon ongelmat.

***Teesi:** Kuntarakennemuudistus on yhteiskuntapoliittisesti niin merkittävä uudistus, että suositeltavampi ratkaisu olisi ollut parlamentaarisen komitean asettaminen sitä valmistelevaan.*

Mitä sudenkuoppia uudistukseen sisältyy?

On monia sudenkuoppia, joihin koko uudistus voi kaatua. Otan esille vain yhden – pakkoliitokset.

Pääministeri Jyrki Katainen piti tammikuussa 2012 Talouselämän haastattelussa kuntajaon uudistusta tämän vaalikauden tärkeimpänä rakenteellisena uudistuksena. Pääministerin silmissä

siinsi sadan kunnan kunnallishallinto. Tällaiseen määrään kuntia ei päästä ilman pakkoliitoksia.

Eräissä tapauksissa kuntien pakkoliitos voi olla eri näkökannoilta perusteltu. Yleisesti ottaen pakkoliitoksiin on kuitenkin suhtauduttava pidättyvästi. Erityisen varauksellisesti pitäisi kuitenkin suhtautua sellaisten kuntien pakkoliitoksiin, joiden hallinto ja talous ovat kunnossa. Ajattelen esimerkiksi Kauniaista ja Naantalia. Miksi ne tulisi liittää joihinkin toisiin kuntiin, jos ne tahtovat jatkaa itsenäisinä kuntina?

Teesi: Jottei kuntarakenneuudistus ajaisi karille, tulisi kuntien pakkoliitoksiin suhtautua varauksellisesti ja pidättyvästi.

Mitkä ovat kuntarakenneuudistuksen mahdollisuudet?

Kuntarakenneuudistuksella olisi mahdollista edistää kunnallisen itsehallinnon kehittämistä. Uudistuksen onnistuminen ei tarkoita sitä, että maassa olisi mahdollisimman vähän kuntia.

Tasapainoinen ratkaisu edellyttää sitä, että maan eri osien erilaisuudet näkyvät uudistuksessa.

Uudistuksen onnistumisen edellytyksenä on, että sillä olisi myös kuntalaisten tuki ja hyväksyminen.

Teesi: Tasapainoinen ja kuntalaisten hyväksymä kuntarakenneuudistus luo edellytykset koko kuntasektorin kehittämiseksi.

Jos olisit kuntarakenneuudistuksen johtava oikeudellinen neuvonantaja, mitkä asiat panisit heti ja kertaheitolla kuntoon?

Edellä olevista vastauksista saattaa saada sen käsityksen, että olen uudistuksen kiivas vastustaja. Aikaisemmissa tutkimuksissani olen kannattanut kuntauudistuksen pikaista toteuttamista. Kehitys on ollut kuitenkin verkkaista.

Yli kaksikymmentä vuotta sitten monografiassani ”Valtio ja kunnallinen itsehallinto” (1991, s. 193) kirjoitin esimerkiksi näin:

”Suomen *kuntajako* on ongelmallinen erityisesti siksi, että maassa on huomattava määrä väestöpohjaltaan ja taloudellisilta voimavaroiltaan pieniä kuntia. Kunnat eivät ole voineet yksin huolehtia kuntalaisten peruspalvelujen järjestämisestä. Tämän seurauksena on jouduttu perustamaan ns. paikallisia

kuntainliittoja eli 2–3 lähikunnan muodostamia kuntainliittoja. Näiden kuntainliittojen toimintaan eivät kuntalaiset ole voineet vaikuttaa samalla tavoin kuin peruskunnassa.

Valtiovalta ei ole Suomessa kovin aktiivisesti pyrkinyt vaikuttamaan kuntajaon kehittämiseen. Taloudelliset etuudet eivät ole edistäneet vapaaehtoisia kuntaliitoksia, joita on vireillä eri puolilla maata. Nähtäväksi jää, riipeytyykö kuntajaon kehittäminen. Paineita nostattavat ainakin vaatimukset kunnallisten palvelujen parantamisesta sekä hallinnon tehokkuuteen ja talouteen liittyvät tekijät. Myös kansainvälinen kehitys asettaa uusia vaatimuksia kuntakoolle. Pientä kuntakokoa ei voi puolustaa myöskään sillä, että kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet vähentyisivät kuntajaon muutoksen seurauksena.”

En pidä tarkoituksenmukaisena nykytilanteessa ehdottaa kunnallishallintoon mitään lyhyen aikavälin nopeita lainsäädännön osittaistarkistuksia. Olemme tulleet Suomessa tilanteeseen, jossa kaivataan kestäviä, pitkälle tulevaisuuteen vaikuttavia lainsäädäntöratkaisuja.

***Teesi:** Maamme kunnallishallinto kaipaa kattavaa kokonaisuudistusta, joka kestäisi ajan hammasta seuraavat vuosikymmenet.*

Eduskunnan valiokunnat saavat eteensä painajaismaisen lakiesityksen

Olet tutustunut hallitusohjelmaan ja siinä esitettyihin kuntarakenneuudistustavoitteisiin. Miltä tavoitteet vaikuttavat lainvalmistelun kannalta?

Nykyisen lainvalmistelun ongelmana on, että tavoitteissa luvataan ”yhdeksän hyvää ja kymmenen kaunista”, mutta tosiasiallisesti valmistelussa ei tutkita, saavutetaanko halutut tavoitteet valitulla sääntelykeinolla.

Sinänsä tavoitteita on vaikea kritisoida, koska niissä luvataan ainoastaan hyvää: kestävyysvajeen kaventamista, laadukkaita palveluita, elinvoimaista kuntarakennetta. Oikeastaan, kun tavoitteisiin lisäisi vielä maailmalle rauhan ja ihmisille hyvän mielen, niin kaikki kansalaisille tärkeät asiat olisi asetettu tavoitteeksi. Tyhmähän se on joka ei näitä asioita halua itselleen!

Yleinen tosiasia on, että keinoja pitäisi olla käytettävissä yhtä paljon kuin on tavoitteitakin. Nyt kuntarakenneuudistuksella pyritään saavuttamaan mitä moninaisimmat tavoitteet. Tässä joutuu väkisinkin epäilemään näiden tavoitteiden toteutumisen realistisuutta.

***Teesi:** Ongelmana kuntarakennusuudistuksessa on se, että lainvalmistelussa ei tulla vastaamaan kysymykseen, saavutetaanko tavoitteet valituilla keinoilla. Tai olisiko jokin muu keino ollut*

parempi tavoitteiden saavuttamisessa. Pelkona on, että laki valmistellaan riittämättömän tietopohjan perusteella.

Olet tutkinut eduskunnan valiokuntien mielipiteitä lakiesitysten laadusta. Valistunut arvauksesi, kuinka pelonsekaisin tuntein valiokunnat odottavat kuntarakenneuudistuksen ensimmäisiä säädösesityksiä?

Kun ajattelee, mitä lainvalmistelun tasosta on viime vuosina kirjoitettu Suomessa, niin voi epäillä, että aihetta pelkoon on. Kuntarakenneuudistus on massiivinen, lakiehdotus tehdään nopealla aikataululla, ja se on äänestäjien kannalta mielenkiintoa herättävä.

Kun vielä muistaa sen, että lainvalmistelu on puutteellisesti resursoitu ja esimerkiksi vaikutusten arvioinnin taso on heikkoa, niin käsillä on melkoisen sopan ainekset.

Toisaalta valiokunnissa hallituspuolueiden kansanedustajien kädet ovat sidotut. Eli vaikka kuntarakennelakiesitys olisi laadultaan minkälainen susi tahansa, ministeriön lainvalmistelun yli ei kävellä eikä kritiikkiä anneta.

Oppositio puolueiden edustajille kuntarakenneuudistus tarjoaa hyvän tilaisuuden räksyttää, ja hallituspuolueiden edustajien toiveena lienee kansan lyhytmuistisuus.

***Teesi:** Kuntarakenneuudistusta koskevaa lakiesitystä odotetaan pelolla valiokunnissa ennen kaikkea sen vuoksi, että valiokunnissa ei pystytä tekemään suuria muutoksia hallituksen esityksiin. Toisin sanoen kansanedustajien kädet on sidottu ministeriön esitykseen.*

Millaisin eväin valiokunnat työtään tekevät? Kuka vie ja kuka vikisee?

Huonoin eväin, jos sen sanoo suoraan. Kyllä hallitus vie ja valiokunnat vikisevät.

Enemmistöhallitusten aikana valiokuntien hallituspuolueiden edustajat joutuvat myötäilemään lakia valmistelleen ministeriön kantaa. Oma julkista kritiikkiä lainvalmistelusta ei hallituspuolueiden edustajille sallita.

Koska hallintovaliokunnassakin hallituspuolueiden kansanedustajat ovat enemmistönä, ei valiokunnan mietinnössä tule

olemaan vaatimuksia esimerkiksi kuntauudistuslainsäädännön muuttamiseksi. Valiokunta vaatinee ainoastaan lainsäädännön vaikutusten seuraamista, mutta tuskin minkäänlaisia järeitä toimenpiteitä. Oppositio puolueiden jäsenet jättävät valiokunnan mietintöön vastalauseensa, mutta niillä ei ole käytännön merkitystä lain hyväksymisessä.

Toisin sanoen: valiokuntavaihe – vaikka onkin tärkein lainsäädäntöprosessin vaihe eduskunnassa – on liian myöhäinen vaihe vaikuttaa lainsäädäntöön. Viime vuosina valiokuntien rooli on ollut kumileimasimena toimiminen lainsäädäntöä hyväksyttäessä – perustuslakivaliokuntaa lukuun ottamatta. Siis hallitusohjelma ja valtiovarainministeriö vievät, hallitus- ja oppositio puolueiden kansanedustajat vikisevät!

Teesi: Valiokuntavaihe on liian myöhäinen vaihe puuttua kuntarakennemuutoksen ongelmiin. Lakiesitykseen vaikuttamisen pitää tapahtua aikaisemmin. Silloinkin kannattaa keskittyä ministeriön avainvirkamieheen eikä kansanedustajiin. Kenellä onkaan todellinen lainsäädäntövalta Suomessa? Ei ainakaan rivikansanedustajalla!

Pitääkö puolueiden valitsemien asiantuntijoiden lisäksi ”institutionaalisten” asiantuntijoiden lausua myös omat henkilökohtaiset mielipiteensä hallituksen esityksistä?

Mielestäni pitää. On tärkeää, että lainvalmistelussa kuullaan useita tahoja. Tärkeintä olisi huolehtia siitä, että kuulemisilla voidaan myös tosiasiallisesti vaikuttaa lainsäädäntöön – ettei kuultaisi pelkästään sen takia, että lainvalmisteluohjeissa korostetaan kuulemista. Valitettavasti valiokuntavaihe on liian myöhäinen ajankohta muuttaa lakiehdotuksia enemmälti.

Mielenkiintoisen lisän kuulemiseen tuo Kuntaliitto. Kuntaliitto lienee tärkein informaation tuottaja ja kuultava kuntarakennemuutoksessa. Mutta kysymys kuuluu, kenen etuja Kuntaliitto ajaa kuntarakennemuutoksessa. Mikä on kuntien etu kuntauudistuksessa?

Teesi: Valitettavasti Suomessa ei ole riittävän monipuolista ja objektiivista asiantuntemusta kunta-asioista. Kuntaliitolla on

eräänlainen monopoli-asema kuultavana olemisessa, ja se ei ole aina yhteiskunnan etujen mukaista.

Kuinka suuresta lainvalmistelu-urakasta kuntarakenneuudistuksessa on kyse? Millaisista mittakaavoista nyt on kyse?

Kaiken kaikkiaan kuntarakenneuudistuksessa on kyse valtavanasta asiasta ja lainsäädännön määrästä. Olisikin tärkeää käydä aito yhteiskunnallinen keskustelu siitä, toteutetaanko kuntarakenteiden kohdalla kokonaisuudistus vai osittaisuudistus.

Jos osittaisuudistuksiin päädytään, niin kysymys kuuluu, mistä aloitetaan ja millä aikataululla. Osittaisuudistus mahdollistaa myös aikaisempien virheiden paikkaamisen.

Pahin pelko on, että kuntarakenneuudistus pyritään toteuttamaan niin nopealla aikataululla, että hyvän lainvalmistelun periaatteita, kuten vaihtoehtoisten sääntelykeinojen huomioimista ja vaikutusten arviointia, ei ehditä edes lainvalmisteluohjeista lukea, saati toteuttaa.

Teesi: Vaikuttaa pahasti siltä, että valtiovarainministeriö on ali-arvioinut kuntarakenneuudistuksen työmäärän! Ainakin kun vertaa sitä olemassa oleviin resursseihin ja asiantuntemuksen tasoon. Hosumalla tulee sutta, ja lainsäädäntövirheiden jälkikäteinen korjaaminen maksaa paljon rahaa.

Mitä rakennelain valmistelijoiden tulisi juuri nyt vähintäänkin ymmärtää, jotta he selviäisivät työstään kunnialla?

Lainvalmistelijoiden tulisi ymmärtää, kuinka valtavasta työmäärästä on todellisuudessa kyse. Tärkeää olisi aluksi tunnistaa muutoksen tarpeessa oleva lainsäädäntö. Pelkona on, että lainsäädäntö jää ristiriitaiseksi, koska kaikkia lakeja ei muisteta päivittää uutta tilannetta vastaavaksi. Tämä ei ole ollenkaan harvinaista nykypäivän lainvalmistelussa.

Ministeriöissä lainvalmistelusta vastaavien pitäisi tunnistaa nykyinen resurssi- ja osaamispuola lainvalmistelussa. Hallituksella tuntuu olevan kiire kuntarakenneuudistuksessa, ja lainvalmisteluhenkilöstö on jo valmiiksi ylikuormitettuna työssään. Tärkeää olisi turvata lainvalmistelijoille riittävät resurssit hankkeen aikana.

EU-lainsäädännössä ohjeistetaan, että vaikutusarviointien tekemiseen pitää varata aikaa vuosi. Suomessa asiat hoidetaan nopeammin mutta ei paremmin. Tuntuu käsittämättömältä, että valtiovarainministeriö suunnittelee antavansa hallituksen esityksen jo tänä vuonna, vaikka kuntia koskeva kuuleminen on vasta alkamassa! Rapatessa roiskuu, se on varmaa.

***Teesi:** Lainvalmisteluun ei osoiteta riittävästi fyysisiä eikä ajallisiakaan resursseja. Se on sääli, kun muistaa hankkeen tärkeyden niin kansalaisille kuin julkiselle taloudelle.*

Milloin lakihanke on ns. pykälä- ja valiokuntakypsä? Millaisten asioiden on oltava kunnossa, jotta lainsäätäjä voi tehdä ratkaisunsa?

Kun arvioi valiokuntien viimeaikaista toimintaa, niin valiokuntiin voidaan tuoda lakiehdotuksina melkoista sutta ja sekundaa. Hallituspuolueiden kansanedustajien kädet ovat sidotut ministeriön tahtoon ja lakiesitykseen, eivätkä he voi julkisesti kritisoida hallituksen esityksiä – saaticka vaatia hallituksen esitystä hylättäväksi.

Jos taas ajattelee asiaa hyvän lainvalmistelun kannalta, niin lakihankkeessa pitäisi tehdä riittävä vaikutusten arviointi ja käydä läpi vaihtoehdot ennen esityksen jättämistä valiokunnan käsittelemään.

Lisäksi olisi tärkeää huoltaa ja varmistaa lakiehdotuksen ”kielellinen” laatu. Nykyisin valiokunnissa joudutaan korjaamaan hallituksen esitysten kirjoitusvirheitä, täsmentämään sanontoja ja korjaamaan viittauksia vanhoihin tai väärin pykäliin. On selvää, että teknisten korjausten tekeminen ei kuulu kansanedustajien työhön. Heidän pitäisi antaa keskittyä itse esityksen sisältöön.

***Teesi:** Lainvalmistelijoiden tulisi kirjoittaa hallituksen esitys huolellisesti ja viimeisen päälle, jotta valiokunnissa ei tarvitsisi enää korjata kielioppivirheitä eikä keskittyä lakiteknisten seikkojen korjaamiseen. Kuntarakennemuudistus on valtava hanke, ja sitä viedään eteenpäin melkoisella kiireellä. Siksi on pelättävissä, että lakiesityksen tekninen taso jää surkeaksi.*

Kuinka repaleinen lainvalmisteluprosessi meillä on edessämme? Pysykö kokonaisuus kenenkään – edes eduskunnan valiokuntien – käsissä?

Mitä useampi kokki, sitä huonompi soppa. Valitettavasti tämä sanonta pitänee paikkansa, kun kuntarakenneuudistusta arvioidaan jälkikäteen.

Kuntarakenneuudistus – laaja lainsäädäntöhanke, jossa uudistetaan valtava joukko lakeja – koskettaa suurta ja kirjavaa joukkoa eri tahoja: ministeriöitä, lainvalmistelijoina, viranomaisia, lain soveltajia sekä kuntien asukkaita. On jo nyt varmaa, että kokonaisuus ei pysy kunnolla kenenkään hanskassa.

Eduskunnan valiokuntien rooli kuntarakenneuudistuksessa jää valitettavasti kumileimasimen osaan, eli valiokunnissa hyväksytään hallituspuolueiden kansanedustajien enemmistöllä ministeriöistä tulevat lakiehdotukset.

Eduskunnan tärkein tehtävä on lakien *säätäminen* – juuri näin. Mutta yksittäisen rivikansanedustajan kohdalla voidaan sanoa, että lakeihin *vaikuttaminen* on melko mahdotonta.

Valiokunnissa kansanedustajille on varattu koiran virka: Hallituspuoleen kansanedustajat heiluttavat kiltisti häntäänsä isännän eli ministeriön ja hallituksen lakiehdotusten edessä. Vastavasti oppositiopuolueiden kansanedustajille jää räksyttäjän rooli. Kaikkea haukutaan mikä liikkuu, mutta todelliset keinot lakiehdotusten muuttamiseksi ovat mitättömät.

Teesi: Lainvalmisteluprosessi ei pysy kenenkään kontrollissa. Lainvalmistelun puutteita paikkaillaan uusilla laeilla tulevaisuudessa hyvinkin pian. Tämä jos mikä on yhteiskunnassa resurssien tuhlaamista.

Kuntauudistusta valmistellaan ilman perinteistä parlamentaarista komiteaa, virkamiesvetoisissa työryhmissä. Mieli-piteesi tästä?

Hallitusohjelmassa esitetään säädöspolitiikan tavoitteeksi, että ”avointa vuorovaikutusta, sääntelyvaihtoehtojen ja vaikuttavuuden arviointia tehostetaan”. Kun tätä tavoitetta vertaa kuntarakenneuudistuksen valmisteluun, niin sokea Reetakin pystyy havaitsemaan ristiriidan hallituksen puheiden ja tekojen välillä.

Valtiovarainministeriön ja hallituksen kannalta on tietysti mu-

kavaa valmistella asiaa mahdollisimman virkamiesvetoisesti ja mahdollisimman valmiiksi ennen ”kaapista ulostuloa”. Näin aito vaikuttamismahdollisuus saadaan minimoitua ja hallituksen tahto runnottua läpi väkisin.

Valtiovarainministeriö mainostaa nettisivuillaan, että *merkittävimpiä lainsäädäntöhankkeita valmistellaan komiteoissa tai toimikunnissa, joissa on mukana eri hallinnonalojen, puolueiden ja muiden etutahojen edustajia*. Käsitykseni mukaan kuntarakennemuutos on merkittävä lainsäädäntöhanke jos mikä! Todelliset toimet ovat karua menoa, kun katsoo lainvalmisteluporukoiden kokoonpanoa.

Teesi: Kuntarakennemuutos vaatii hyvän tietopohjan. Siksi uudistus pitäisi toteuttaa laajapohjaisesti niin, että komitealla (tai vastaavalla) olisi aito mahdollisuus vaikuttaa lainsäädäntöön.

Kuntarakennemuutoksen sudenkuopat?

Pelkään eniten sitä, että valtiovarainministeriö valmistelee kuntarakennemuutokseen liittyvät lakiehdotukset niin pitkälle valmiiksi, että kuntien kuulemisvaiheessa tai valiokuntavaiheessa esityksiin ei enää pystytä tekemään suuria muutoksia.

Tästä esimerkkinä on Suomen Kuvalehden julkaisema ”Kuntakartta”. Vaikka ministeriö ilmoittikin, että se ei ole kunnallishallinnon rakenne -työryhmän esitys, niin voi olettaa, että ministeriössä päätökset kuntarakennemuutoksesta on tehty pitkälle jo ennen kuin varsinaiset kuulemiset asiasta edes aloitetaan.

Lisäksi pelkona on, että viranomaisia ei ohjeisteta kunnolla lain soveltamisessa. Joskus lakeja kyllä muutetaan, mutta viranomaiset eivät muuta lakien soveltamiskäytäntöjä.

Teesi: Pahin pelko on, että ministeriö runnoo esityksen läpi väkisin ilman aitoa arviointia ja aitoa kuntien kuulemistä asiasta.

Kuntarakennemuutoksen mahdollisuudet?

On selvää, että väestön ikääntyminen aiheuttaa haasteita Suomessa: työntekijöiden määrä vähenee ja palveluiden tarve lisääntyy sosiaali- ja terveyssektorilla. Lisääntyneen palvelutarpeen rahoittaa entistä pienempi joukko työikäisiä ja työtätekeviä.

Kuntarakennemuutoksella voi olla mahdollista tyydyttää kuntalaisten palvelutarpeet entistä huokeammin, eli tuotanto-

prosessia voidaan tehostaa esimerkiksi hallinnollista byrokratiaa vähentämällä. Mutta tämä vaatii ”todisteita”.

Mitä takeita on siitä, että kuntarakenneuudistus tehostaa palveluprosesseja? Itse palvelutarpeet eivät muutu miksiäkään. Onko selvitetty, miksi muilla keinoilla ei saada aikaan parempaa lopputulosta (isäntäkunnat, kuntayhtymät, muu yhteistyö)?

***Teesi:** On tärkeää tuoda esille julkisen talouden uhkatekijät tulevaisuudessa, mutta yhtä tärkeää tai jopa vielä tärkeämpää on tuoda esille, miten valitut toimenpiteet pystyvät vastaamaan näihin uhkatekijöihin.*

Jos olisit kuntarakenneuudistuksen johtava oikeudellinen neuvonantaja, mitkä asiat laittaisit heti ja kertaheitolla kuntoon?

Lainvalmistelun tietopohjan on oltava tanakka. Olisi tärkeää, että valmistelussa tuotaisiin esille, millä mekanismilla lain tavoitteet saavutetaan ehdotetuilla toimenpiteillä.

Se, että kuntien määrä vähennetään esimerkiksi 70:een, ei vielä takaa, että tavoitteisiin – kuten laadukkaisiin palveluihin asiakaslähtöisesti tai paikallisen demokratian vahvistamiseen – päästäisiin.

Fakta on, että ihmiset asuvat edelleen samoissa paikoissa, ovat yhtä sairaita kuin ennenkin eivätkä heidän tarpeensa muutu miksiäkään. Miten ihmeessä uudistunut kuntarakenne pystyisi tuottamaan palvelut huokeammin kuin nykyinen systeemi? Miksi kuntien keskinäisellä yhteistyöllä ei päästä samaan lopputulokseen?

Jos kuntien vähentäminen tuottaa automaattisesti yhteiskuntaan niin paljon hyvää kuin hallitusohjelmassa luvataan, niin eikö saman tien kannattaisi karsia kuntien määrää vielä enemmän? Olkoon kuntien määrä 20, niin Suomesta saadaan – hallitusohjelman logiikkaa seuraten – sellainen talousmahti, että muu Eurooppa kalpenee.

***Teesi:** Kuntarakenneuudistuksen tietopohja on saatava vahvaksi. On osattava arvioida uudistuksen ja sen vaihtoehtojen vaikutukset ja vaikutusmekanismit kustannuksineen ja hyötyineen. Tällä hetkellä lainvalmistelijoilla on ”säkki päässä”.*

Tosiasioiden ymmärtäminen on kuntarakenne- uudistuksessakin viisauden alku

Hallitusohjelman kolmesta painopistealueesta yksi on julkisen talouden vakauttaminen. Onko kuntauudistus taloudellisesti niin merkittävä asia, että se kykenee vakauttamaan julkista taloutta?

J. K. Paasikivi totesi usein, että tosiasioiden tunnustaminen on viisauden alku. Paasikiven oppi pätee myös kuntauudistukseen. Suomen talouden näkymät ovat sumeat. Hyvinvointimme taloudellinen perusta on rapautumassa. Edessä on pitkä hitaan talouskasvun aika. Valtio ja kunnat velkaantuvat. Julkisessa taloudessa on merkittävä kestävyysvaje. Kestävyysvaje kertoo nykytilan ja rahoituksellisesti kestäväen toimintatavan välisestä erosta. Kyse on nyt yksinkertaisesti hyvinvointivaltion palvelulupauksen pitävyydestä.

Valtiontalouden tarkastusviraston ETLAlla teettämän tutkimuksen mukaan on noin 30 prosentin todennäköisyys sille, että kokonaisveroaste nousee lähelle 50:tä prosenttia ja samalla julkinen velka ylittää Euroopan unionin vakaus- ja kasvusopimuksen asettaman rajan eli ylittää 60 prosenttia bruttokansantuotteesta. Suoraviivaisemmin esitettynä kestävyysvaje näyttäisi näiden laskelmien perusteella olevan mediaaniltaan noin 2–3 prosenttia bruttokansantuotteesta. Väestörakenteessakin näyttää tapah-

tuvan merkittävä muutos. Monet kymmenet nykyisistä kunnista ikääntyvät ja taantuvat samalla kun pääkaupunkiseudulle ja eräisiin muihin kasvukeskuksiin pakkautuu väkeä, jolle täytyy rakentaa uutta infrastruktuuria.

Kestävyysvaje on olennaisesti juuri kuntatalouden ongelma. Kunnat kantavat puolet kestävyysvajeesta. Kuntien kulutusmenot ovat 70 prosenttia julkisista kulutusmenoista. Jos muita politiikkatoimia ei tehtäisi, nousisi isossa joukossa nykyisiä kuntia kunnallisveroprosentti 30:een ja ylikin.

Teesi: Kuntatalous kantaa puolet kestävyysvajeesta.

Kuinka Euroopan unionin toiminta heijastuu suomalaisen kuntauudistukseen? Tuleeko sieltä paineita tuoda Suomeen ”vahvoihin peruskuntiin perustuva elinvoimainen kuntarakenne”?

Euroopan unioni odottaa, että unionin oikeus ja tavoitteet toimeenpannaan jäsenvaltioissa tehokkaasti. Eurooppalaisen hallinnon tulee olla avointa, tehokasta ja riippumatonta eli objektiivisesti toimivaa.

Unionin ideaaleihin kuuluu myös läheisyysperiaate. Päätökset tulisi tehdä mahdollisimman lähellä kansalaista. Euroopan unioni edellyttää tervettä ja vastuullista julkisen talouden hoitoa kunniltakin.

Teesi: Kuntauudistus on meidän suomalaisten asia. Unioni odottaa meiltä vastuullista taloudenhoitoa ja hyvää hallintoa.

Onko olemassa tutkimuksia, jotka osoittaisivat, että kuntaliitokset ovat taloudellisesti kannattavia?

Tutkimustieto kertoo, ettei kuntaliitos ole oikotie onneen. Se on investointi mahdollisuuteen ja tehokkaampaan toimintaan. Liitoksen onnistumisen edellytykset täytyy selvittää ja toteuttaa kuten minkä tahansa investoinnin.

Kuntaliitokset ovat kyllä yleensä onnistuneet hallintomenojen vähentämisessä tai kasvun hillinnässä. Käyttömenojen kasvun hillinnässä tulokset eivät ole yhtä hyviä. Taloudellisuuden kannalta ratkaisevaa on se, onko kuntaliitoksen yhteydessä pystytty tekemään toiminnallisia uudistuksia, jotka parantavat tehokkuutta.

Liitokset ovat usein onnistuneet parantamaan yhdistyneen kunnan taloudellista asemaa tilinpäätöslukujen valossa. Tämä on pitkälti selittynyt myös sillä, että yhdistyneistä kunnista toinen on ollut alueella vahvemmassa taloudellisessa asemassa oleva kunta.

Teesi: Kuntaliitoksissa tärkeintä ovat tehokkuutta lisäävät toiminnalliset muutokset. Kuntaliitos ei sellaisenaan ole ratkaisu.

Kun hallitus aikoo toteuttaa kuntarakenneuudistuksen ”Isolla harppauksella”, niin minkälaisia johtamisongelmia siitä syntyy?

Kuntauudistus on kuin mikä tahansa muu iso muutos. Se on prosessi. Prosessia täytyy tulosten saavuttamiseksi johtaa. Ilman ammattimaista muutosjohtamista tulokset jäävät saavuttamatta. Muutos on mahdollisuus, mutta se on aina myös riski. Riskinä on, että uudistuksessa avataan liian monta asiaa yhtä aikaa ja ajaudutaan kaaokseen tai muutos menettää hyväksyttävyytensä. Isolla harppauksella lisätään huomattavasti muutosjohtamisen vaikeutta ja vaativuutta.

Uudistuksen hyväksyttävyyys mahdollisimman laajalti on ratkaisevan tärkeä asia niin demokratian kuin uudistuksen onnistumisen kannalta. Merkittävää uudistusta kannattaa talouden tilanteen ja tulevien haasteiden vuoksi yrittää. Hyväksymisen hakeminen linjauksille ja ammattimainen ja pitkäjänteinen johtaminen sekä hyvä lainsäädäntö toteutuksessa sitten ratkaisevat tuloksen.

Kuntauudistuksessa haastetta lisää se, että Paras-hankkeen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon monien hankkeiden jälkeen kuntakentässä on hanke- ja muutosväsymystä. Täytäntöönpanon vaikeuksia ei saa sivuuttaa.

Teesi: Kuntauudistus vaatii ammattimaista muutosjohtamista ja poikkeuksellisen hyvää säädösvalmistelun johtamista.

Mikä on kuntauudistuksen suuri potentiaalinen lupaus? Miksi rohkeita uudistuksia tarvitaan ja harppaustakin kuitenkin kannattaa yrittää – tai edes harkita?

Harppauksessa ei jäädä jahnaamaan pieniin asioihin ja kaikki oleelliset asiat saadaan hienosäädön sijasta pöydälle. Päästään

kokonaisuuksia koskevaan arvokeskusteluun.

Kuntakentällä odotetaan selkeyttä ja johdonmukaisuutta. Kunnat ja kansalaiset odottavat pitkäjänteistä tulevaisuuden näkymää ja sitoutumista siihen. Suomen julkisen talouden tila vaatisi myös riittävän rohkeita ja myös käytännössä läpi vietyjä rakenteellisia uudistuksia. Pienten parannusten tiellä tuskin on enää odotettavissa ratkaisuja kuntien tuleviin ongelmiin.

Teesi: Pitkittyvä epäselvyys kuntien tulevaisuudesta ei ole kansalaisten etu.

Kuinka isosta muutosjohtamishaasteesta kuntauudistuksessa on kysymys? Mitkä voisivat olla muutosjohtamisen vaiheet? Kuinka sinä muutosjohtajana veisit kuntaharppauksen läpi?

Kuntauudistuksessa tavoitellaan kuntarakenteiden sekä kuntien toimintamallien ja toimintatapojen radikaalia uudistamista. Uudistus edustaa näin lainvalmistelun ja muutosjohtamisen vaahtuuden kaikkein vaikeinta lajia, radikaalia muutosta tai historiallista muodonmuutosta.

Tulevaisuuteen voidaan ajautua tai siihen voidaan sopeutua tai sitten tulevaisuutta voidaan lähteä tavoitteellisesti tekemään. Olisikin väestönkehityksen ja julkisen taloutemme tilan vuoksi tarpeen lähteä tekemään yhteistä kansallista visiota siitä, mikä olisi 2030–2060-lukujen Suomessa kunnan visio ja kuntarakenteen pohja. Lähtökohdaksi kaivataan tavoitteen ja suunnan selkeää määrittelyä sekä tavoitteen laajaa hyväksyttävyyttä.

Tulevaisuuden Suomen kuntavisiolle on tarpeen hakea mahdollisimman laajaa hyväksyntää aidon keskustelun, kuulemisen ja osallisuuden kautta. Radikaalissa muodonmuutoksessa tarvitaan suunnitelmallista muutosprosessia ja vielä moniin avoimiin kysymyksiin liittyvien vastausten etsintää. Toteutuksessa sitten on viisasta edetä pala kerrallaan aitojen vaihtoehtojen kautta. Muutosprosessi edellyttää paljon osallistamista ja aitoa kuulemistakin lainvalmistelussa ja päätöksenteossa. Tavoitteena oleva toimintakulttuurin muutos tulee vaatimaan vähintään 10 vuotta.

Teesi: Kuntauudistus on historiallisesti mittava muodonmuutos. Kuntatalkoot vaativat seuraavat kolme vaalikautta.

Hallitus perustelee kuntarakenneuudistusta muun muassa sillä, että kuntien välisten yhteistoimintarakenteiden, ”hallintohimmeleiden”, tarve vähenee. Eikö ole kuitenkin ilmeistä, että suurissa kuntayksiköissä syntyy tarvetta uusiin yhteistoimintaelimiin? Suuret himmelit kuten erikoissairaanhoidopiirit säilyvät joka tapauksessa.

Kuntien palvelutuotannon kehittämässä on tähän asti haettu tehokkuutta hakemalla erilaisia yhteistyö- ja organisaatiomuotoja. Periaatteena on ollut, että kuntalaisille – kansalaisille – ei ole niinkään väliä sillä, kuka palvelua tuottaa, kunhan laadukasta palvelua on tehokkaasti saatavilla. Kunnan asukkaat eivät ole pelkästään asiakkaita vaan palveluiden ohjaajia ja omistajia – kansalaisia. Suomen julkisen hallinnon peruspilarit ja demokraattisen legitimitietin lähteet ovat eduskunnalle vastuunalainen valtionhallinto ja kuntavaaleilla valitulle kunnanvaltuustolle vastuunalainen kunnan hallinto.

Vallan ja vastuun tulee olla tasapainossa. Vallan ja vastuun sekä vallan käyttämisen ja vastuun kantamisen tulee olla myös avoimesti arvioitavissa. Monimutkaiset palvelutuotannon rakenteet hämärtävät ohjaus- ja vastuusuhteita. Yhteistyörakenteissa varsinkaan pienen kunnan kunnanvaltuuston sananvalta ei ole kovin suuri. Yhteistyörakenteiden määrään vaikuttaa se, että kuntien eri tehtävissä taloudellisesti optimaalisen järjestämisvastuussa olevan yksikön koko on erilainen. Yhteistyöjärjestelyitä taloudellisten volyymietujen ja palveluiden järjestämiseksi tarvitaan tulevaisuudessakin, vaikka peruskunnat olisivat nykyistä suurempia. Esimerkiksi julkisissa hankinnoissa ja ICT-toiminnoissa tarvitaan kuntien valtakunnallista yhteistyötä yhteisen markkinavoiman hyödyntämiseksi.

Terveydenhuollossa optimikoot ovat varsin suuria. Keskustelussa onkin sosiaali- ja terveydenhuollon irrottaminen kuntaorganisaatiosta esimerkiksi terveydenhuoltoalueiksi. Ajatuksessa on hyvätkin puolensa. Peruskunta jäisi selkeämmin perusopetuksen ja paikallisen maankäytön suunnittelun ja asukkaiden itsehallinnon elimeksi.

Mutta jos Suomeen ei perusteta uutta hallinnon tasoa, jonka päätöksentekijät valitaan vaaleilla, niin kenelle nämä piirit ovat

vastuullisia? Voivatko peruskunnat niitä ohjata? Sosiaali- ja terveydenhuollon menot ovat hieman yli puolet kuntien menoista. Yhtä ainoaa oikeaa ratkaisua ei ole. Tässäkään asiassa.

Teesi: Kuntien yhteistyötä tarvitaan jatkossakin. Valta ja vastuu on saatava näkyviksi ja tasapainoon.

Kunnat ovat ahkerasti ulkoistaneet palvelujaan yksityisille palvelujen tuottajille (tilaaja–tuottaja-malli) ja siten demokraattisen kontrollin ulottumattomiin. Pahimmissa tapauksissa ulkoistaminen on johtanut ulkomaisten pörssiyhtiöiden sanelupolitiikkaan suomalaisessa terveydenhuollossa. Mitä mieltä olet tästä kehityksestä?

Ulkoistaminen voi olla hyvä keino parantaa laatua ja tehokkuutta. Mutta ei aina. Ulkoistaminen edellyttää markkinatilanteen jatkuvaa analysointia. Ulkoistaminen edellyttää myös kilpailuttamisen osaamista. Kilpailuttaminen on järkevää, jos sen kautta saadaan aidosti hyötyä siihen liittyvään hallinnolliseen taakkaan verrattuna. Ongelmallista on, jos lailla luodaan kysyntä, johon vastaamiseen tarvittava palvelutuotanto täytyy hankkia pakko-tilanteessa ulkopuoliselta, määräävän markkina-aseman tai huomattavan markkinavoiman omaavalta toimittajalta. Suomalaisessa terveydenhuollossa on lisääntyvästi näitä tilanteita.

Terveydenhuollon palvelutarjonta on alkanut keskittyä kansainvälisten pääomasijoittajien pitkälti hallitsemille yhtiöille. Sijoittajat ovat tunnistaneet mahdollisuuden tehdä kannattavia sijoituksia. Seurauksena voi olla kustannustason merkittävä nousu. Laatukin jämähtää paikoilleen tai heikkenee. Kehityssuunta on hälyttävä. Onkin mietittävä, mitä pitäisi nyt muuttaa, jotta riskialtis kehitys katkaistaan.

Teesi: Terveydenhuollon ajautuminen kalliiksi businekseksi on pysäytettävä.

Kuntarakenneuudistuksella on määrä luoda vahvoille peruskunnille edellytykset hallita palvelumarkkinoita. Mitä mieltä olet ylipäätään kuntien kyvystä hallita palvelumarkkinoita? Ovatko nykyiset suuret kunnat siihen jo pystyneet?

Pienillä ja keskisuurilla toimijoilla on vaikeuksia vaikuttaa yksinään palvelumarkkinoihin. Markkinoihin vaikuttaminen edellyttää markkinavoimaa. Käytännössä vain suurimmat kaupunkimme ovat aidosti ja pysyvästi voineet vaikuttaa palvelumarkkinoihin.

Palvelumarkkinoihin vaikuttamisessa tarvitaan edelleen kuntien hankintayhteistyötä ja muuta yhteistyötä. Sitä on saatu viime vuosina myös aikaan. Lisäksi tarvitaan markkinoiden analyysin ja hyödyntämisen tuntemusta ja strategista ja operatiivista hankintaosaamista. Senkin systemaattista kehittämistä on taloudellisesti järkevää jatkaa.

Kilpailuttamisen edellyttämä perusosaaminen on helpompi järjestää keskisuurissa kuin aivan pienissä organisaatioissa. Hyvin suurissa organisaatioissa taas on taipumus jakaa tehtäviä osajärjestöille, jolloin hallittavuus voi kadota ja taas palataan pienen ja hajautuneen organisaation ongelmiin.

Teesi: Palvelumarkkinoihin vaikuttamisen merkitys kasvaa. Siinä kuntien yhteistyö ja valtakunnalliset yhteishankintayksiköt ovat avainasemassa.

Hallitus uudistaa kuntien valtionosuusjärjestelmän ”osana kuntarakenneuudistusta”. Merkitseekö tämä sitä, että valtionosuusjärjestelmä luodaan nyt suurkunnille? Myös ”järjestelmän kannustavuutta” parannetaan. Kun valtionosuusjärjestelmää ei ole yli kymmeneen vuoteen kyetty tarpeeksi uudistamaan, niin miten pitkälle uudistus voisi nyt parhaimmillaan yltää? Onko valtionosuusjärjestelmän oltava kannustava vai neutraali?

Valtionosuusuudistukset ovat viime vuosina jääneet ristiriitaisen tavoitteiden sekä idealismin ja realismin välisen konfliktin johdosta suhteellisen vaatimattomiksi. Ei ole ollut rahaa toteut-

taa menettäville valtionosuusmenetykset korvaavaa yksinkertaista uudistusta. Eikä haluja ja mahdollisuuksia kuntien tulojen aitoon uusjakoon.

Merkittävä ja kauaskantoinen valtionosuusuudistus tehtiin silloin kun korvamerkityistä ja tehtävä- ja menokohtaisista valtion-avuuista siirryttiin pääosin laskennallisiin valtionosuuksiin. Tämä muutos lisäsi kuntien omaa taloudellista vastuuta ja luo kannustimet tuottavuus- ja taloudellisuusajattelulle.

Laskennallinen valtionosuusjärjestelmä on lähtökohdiltaan neutraali. Se ei ohjaa palveluiden laajentamiseen ja menojen lisäämiseen. Julkisen talouden kestävyysvajeen ja tuottavuushaasteiden valossa on ilmeistä, että valtionosuusjärjestelmän kannustavuutta taloudellisuuteen ja tuottavuuteen tulee lisätä. Se ei ole sama asia kuin valtionosuuksien suunnittelu nykyistä huomattavasti suurempien peruskuntien pohjalta. Laskennalliset valtionosuudet ja tuottavuuteen ja taloudellisuuteen kannustavat hintakorjaukset niihin ovat edelleen hyvä keino.

Kuntaliitosten ja kunta- ja palvelurakenteen rationalisoinnin hidasteet valtionosuusjärjestelmästä olisi myös poistettava. Tällöin vapaaehtoiset kuntaliitokset syntyisivät aitojen demokratiaa, paikallista identiteettiä ja tehokasta alueellista ja paikallista palvelutuotantoa koskevien argumenttien pohjalta.

Valtionosuusjärjestelmän ja siihen liittyvän verotulojen tasaamisen tulevana ongelmana on kuntien hyvin eriytyvä talous- ja väestönkehitys. On vaikeaa nähdä, että täysin yhtenäinen malli koko maassa voisi turvata peruspalveluiden välttämättömän rahoituksen. On siksi varauduttava erityisiin järjestelyihin alueilla, joilla kuntien väestöllinen ja taloudellinen kestävyys tulee olemaan koetuksella.

Teesi: Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen kannustavamaksi on tärkeä osa kuntauudistusta.

Asettavatko perustuslain määrittelemät perusoikeudet erityisiä raameja kuntarakenneuudistukselle?

Perustuslaissa säädettyjä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia on kahdenlaisia. Oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ovat suoraan perustuslaissa säädettyjä subjektiivisia

oikeuksia. Muissa perustuslakimme sisältämissä sosiaalisissa oikeuksissa lainsäätävä määrittelee sosiaalisen oikeuden ja sen suojan tason tai julkisella vallalla on yleisempi velvoite edistää tai turvata oikeutta. Lainsäätäjällä on tällöin paljon harkintavaltaa. Perustuslaista johtuu kyllä myös sosiaalisten oikeuksien heikennyskielto.

Perustuslaissa säädetään yhdenvertaisuudesta. Se tarkoittaa yhdenvertaisuutta lain edessä ja henkilöön kohdistuvan syrjinnän kieltoa. Lisäksi perustuslaista johtuu julkiselle vallalle velvoite edistää yhdenvertaisuutta yleisesti ja siten myös edistää esimerkiksi julkisten palveluiden yhdenvertaista saatavuutta.

Julkisen vallan velvoite toteuttaa ja edistää perusoikeuksia tarkoittaa myös sitä, että julkisen vallan on hallintoa organisoidessaan ja resursoidessaan kiinnitettävä huomiota myös sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisedellytyksiin. Perustuslaista johtuva rahoitusperiaate liittyy välillisemmin perusoikeuksiin. Valtion ja kuntien rahoitussuhteen on jätettävä tilaa kunnan asukkaiden itsehallinnolle ja annettava edellytykset perusoikeuksien toteuttamiselle kunnissa.

Teesi: Perusoikeuksien toteutumisedellytysten arviointi on olennainen osa kuntauudistuksen lainvalmistelua ja päätösharkintaa.

Kuntarakenneuudistus luo pohjan kuntien talousohjaukselle (julkisen talouden tasapainottaminen). Mitä rakennelakia luonnostelevien tulisi tajuta kuntien talousohjauksesta jo tänään?

Kuntien talousohjaukseen ulottuvat yhä tiukemmat Euroopan unionin vaatimukset talouden kestävyys- ja turvaamisesta ja finanssipolitiikan sääntöjen käytöstä. Valtion on ohjattava selkeillä finanssipolitiikan säännöillä kuntataloutta. Kuntien sisäiseen toimintaan olisi myös asetettava selkeä taloudenhoiton kestävyys- ja ohjaava sääntö.

Kuntien talousohjauksen vaikeutena on kuntien erilainen asema ja tilanne. Talousohjauksessa pätee myös Hans Kelsenin Puh-taan oikeusopin yksinkertainen oppi: sääntö ilman valvontaa ja sanktioita sekä kannustimia ei ole normi. Tämä pätee myös kuntatalouden ohjaukseen. Lisäksi tarvitaan lisää eri kuntien välillä

vertailukelpoista, standardoitua tietoa kustannuksista.

Teesi: Kuntarakenteen ja kuntarakennelain olisi tuettava kunnan asukkaiden vastuunottoa kuntansa talouden kestävydestä.

Jos olisit kuntarakenneuudistuksen johtava oikeudellinen neuvonantaja, mitkä asiat laittaisit heti ja kertaheitolla kuntoon?

Kuntauudistuksen selkeä ensimmäinen askel on sitoutuminen paremman sääntelyn periaatteisiin ja pohdinta siitä, mitä ne kuntauudistuksessa käytännössä tarkoittavat.

Kyse on keskusteluun nostettavien arvovalintojen ja jännitteiden avoimesta esille tuomisesta. Perustavanlaatuinen kysymys on, voiko sama kuntamalli ja peruspalveluiden järjestämismalli enää toimia kaikkialla maassamme. OECD on suhtautunut siihen epäillen. Yhdyn tähän arvioon.

Teesi: Kuntarakenneuudistus tarvitsee kaukonäköisyyttä, viisautta sekä taitavaa valtiosääntöoikeuden, hallinto-oikeuden ja lainvalmistelun hallintaa yhdistettynä taloudellisten asioiden ymmärtämiseen. Vähempään emme saa tyytyä.

SUMMA SUMMARUM – MITÄ ME TÄSTÄ OPIMME?

Jäitä hattuun!

Enemmistöparlamentarismien rajat

Kuntauudistus on iso asia. Kunnat ovat paitsi hallinnon ja palvelujen järjestämisen myös suomalaisen kansanvallan kivijalkoja. Kunnallisen itsehallinnon perusteista on säädetty perustuslaissa. Kuntauudistuksen perustuslaillisia reunaehtoja on syytä pohtia, ja ne on syytä täsmentää.

Perustuslaillisista näkökohdista riippumattakin suunnitteilla oleva kuntauudistus on niin iso asia, että sitä ei tule runnoa läpi yksinomaan hallituksen ja sitä tukevan eduskuntaenemmistön voimin. Kuntauudistus vaatii laajaa valmistelupohjaa, perusteellista kansalaiskeskustelua ja mahdollisimman kattavaa poliittista yhteisymmärrystä. Asiallisesti ottaen kysymys on ”perustuslakiuudistuksesta”, kuntien ”perustuslaista”. Se ei ole enemmistöparlamentarismien asia. Kuntareformin on nautittava samankaltaista laajaa yhteiskunnallista legitimitettä eli hyväksyntää kuin valtiollista organisaatiota sääntelevän perustuslakiuudistuksenkin.

Suomi siirtyi enemmistöparlamentarismiin pari vuosikymmentä sitten, kun eduskunnan päätöksenteon määräenemmistövaatimuksia kumottiin. Asioiden valmistelukulttuuri muuttui. Laajapohjaisista ja usein parlamentaarisisista komiteoista luovuttiin, siirryttiin käyttämään toimikuntia ja työryhmiä, joissa op-

positiolla ei ole edustajia, tai yksittäisiä selvityshenkilöitä. Uudistuspolitiikka ymmärrettiin enemmistöhallituksen asiaksi, eikä parlamentaarisella valmistelulla varmistettua opposition tukea enää katsottu tarvittavan.

Enemmistöparlamentarismi on hallitus hallitukselta nostanut hallitusohjelman painoarvoa. Poliittinen keskustelu on ohjelman hyväksymisen jälkeen muuttunut valitettavan usein kiistelyksi siitä, onko jokin asia hallitusohjelmassa vai ei tai miten jotain hallitusohjelman kohtaa tulisi tulkita.

Deliberatiivisen eli keskusteleavan demokratian irvikuva on, että politiikan päiväjärjestys ja sisältö lyödään neljäksi vuodeksi eteenpäin lukkoon suljetuin ovin, julkisuudelta salassa käytävissä hallitusneuvotteluissa. Onpa hallitusohjelma saatettu nostaa normatiiviselta arvoltaan perustuslainkin yläpuolelle: hallitus perusteli taannoin hallitusohjelmaan vedoten toimetttömyytään kuntien kantokykyluokituksen uudistamisessa, jota perustuslakivaliokunta oli valtiosääntöoikeudellisin syin edellyttänyt.

Kuntauudistuksessa kärjistyvät yleiset ongelmat, jotka liittyvät parlamentaarisen valmistelun sivuuttamiseen ja hallitusohjelman epäterveeseen asemaan suomalaisessa politiikassa. Vaikka uudistuksen tarve myönnetään yleisesti ja vaikka sillä on kiire, on silti aikalisän paikka. Valmistelu on saatettava parlamentaariseen pohjalle ja se on avattava laajalle yhteiskunnalliselle keskustelulle. Vain näin uudistus voi saada sen hyväksynnän, jota sen merkitys edellyttää ja jota ilman sitä seuraa kunnallisen kansanvallan perustuksia nakertava katkeruus. On tunnustettava, että enemmistöparlamentarismilla on rajansa ja että hallitusohjelma on vain ohjelma, jolla ei ole lain voimaa.

Kuntauudistuksen perustuslailliset reunaehdot

Kuntauudistuksen eri vaiheissa on toistettu hokemaa, jonka mukaan nykyinen kuntajaotus ja nykyiset kuntarajat eivät nauti perustuslain suojaa. Näin perustuslakivaliokunta on kyllä todennut. Mutta perustuslakivaliokunta ei ole tällöin arvioinut sen kaltaista koko kuntakartan uudelleen piirtävää kuntauudistusta, jota nyt suunnitellaan ja joka saattaa sisältää lukuisia pakkoliitoksia. Perustuslaki asettaa tärkeitä rajoituksia uudistukselle, josta voitaisiin säätää yksinkertaisella eduskuntaenemmistöllä.

Minusta on selvää, että kun vuonna 2000 voimaan tullutta perustuslakia säädettiin, kunnallista itsehallintoa ajateltiin toteutettavan suurin piirtein niiden rajojen sisällä, jotka vuosisatainen historiallinen kehitys on kuntien välille piirtänyt. Jos kuntien lukumäärä vähenee 70–80:een, kuntarakenne ei ole enää se, jota silmällä pitäen kunnallisesta itsehallinnosta vain hieman toistakymmentä vuotta sitten säädettiin.

Uuteen perustuslakiin siirrettiin jo vuoden 1919 hallitusmuodossa ollut säännös, joka mahdollistaa itsehallinnon kuntia suuremmilla alueilla, toisin sanoen maakuntaitsehallinnon. Tämäkin osoittaa, että perustuslain säätäjä on tarkoittanut kunnallista itsehallintoa sovellettavan kuta kuinkin siinä rakenteessa, jonka kunnallisen itsehallinnon ja kansanvallan kehitys on jättänyt meille perinnöksi. Sellaiset ”vahvat peruskunnat”, joita Suomeen mahtuisi vain 70–80, eivät juuri jättäisi maakuntaitsehallinnolle tilaa.

Perustuslaki määrittelee kunnallisen itsehallinnon asukkaiden itsehallinnoksi. Kunnallinen kansanvalta on kunnallisen itsehallinnon olennainen ainesosa. Kansanvalta on yhteisten asioiden yhteistä hoitamista. Kansanvalta ei voi toimia, ellei asioita koeta yhteisiksi, ja tämä puolestaan vaatii samastumista yhteisöön, jonka asioista on kysymys: Euroopan unioniin, kansallisvaltio Suomeen, asuinkuntaan. Historiallisesti muodostuneet kuntarajat erottavat myös historiallisesti muodostuneita kuntaidentiteettejä. Kuntarajojen uudelleen piirtäminen tuhoaa nämä kuntaidentiteetit. Uusien kuntaidentiteettien synty ja kunnallisen kansanvallan kulttuuristen edellytysten uudelleen rakentuminen kestää parhaassakin tapauksessa vuosikymmeniä.

Kuntaidentiteettien pirstoutumisen ohella kunnalliselle kansanvallalle pystyttää esteitä päätöksentekijöiden ja kuntalaisten välisen etäisyyden kasvaminen. Kuntademokratia, jota kunnallinen itsehallinto vaatii, on lähidemokratiaa, jonka edellytyksiä kuntien yhteen liittäminen lähes määritelmänomaisesti kaventaa. Kehitys kulkisi päinvastaiseen suuntaan kuin perustuslain säännös kansanvaltaisista osallistumisosoikeuksista osoittaa. Perustuslain perusoikeusluku asettaa julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Ruotsinkieliselle väestönosalle perustuslaissa turvatut oikeudet tuntuvat kovin helposti jäävän julkisen hallinnon uudistushankkeissa muiden näkökohtien jalkoihin. Tästä saimme viimeksi muistutuksen valtion aluehallintouudistuksen Kokkola-kiistassa. Kuntien yhteen liittäminen johtaa lähes vääjäämättä siihen, että jotkin ruotsinkieliset kunnat sulautetaan osaksi kaksikielisiä kuntia tai kaksikieliset kunnat osaksi suomenkielisiä kuntia. Tämä heikentää ruotsinkielisten kielellisten oikeuksien toteutumista.

Kuntauudistuksen kielellisistä vaikutuksista keskusteltaessa on vedottu perustuslain hallinnollisia jaotuksia koskevaan säännökseen. Sen mukaan hallintoa järjestettäessä ”tulee pyrkiä” yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Väestönosien oikeus saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan ei ole kuitenkaan pelkkä ohjelmallinen tavoite, joka voitaisiin syrjäyttää muilla näkökohdilla. Se on perustuslain toisessa luvussa taattu perusoikeus, joka kuuluu kuntauudistuksen sitoviin perustuslaillisiin reunaehtoihin.

Peruspalvelut ja perusoikeudet

Kuntauudistuksen kolme isoa kysymystä ovat kansanvalta, peruspalvelujen turvaaminen ja kuntien tehtävien rahoitus. Perustuslaki ei vaikuta vain kansanvaltaa vaan myös peruspalvelujen turvaamista ja kuntien tehtävien rahoitusta koskeviin arviointeihin. Suomen järjestelmässä perusoikeuksina turvatut sosiaali- ja terveyspalvelut samoin kuin ensi ja toisen asteen koulutus on tavallisessa lainsäädännössä annettu kuntien tehtäväksi. Valtio osallistuu kuitenkin kustannuksiin valtionosuusjärjestelmällä. Noudatettavana on niin sanottu rahoitus- tai kustannusvastavuuden periaate, jonka eduskunnan perustuslakivaliokunta on johtanut kuntien itsehallinnosta. Kun valtio säättää kunnille uusia pakollisia tehtäviä, sen on samalla huolehdittava kuntien niitä varten tarvitsemasta rahoituksesta.

Kuntien rahoitusvaikeudet ja paineet nostaa kunnallista veroprosenttia ovat enimmäkseen seurausta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen tehtävistä, jotka myös kaventavat

mahdollisuuksia itsehallinnon ytimeen kuuluviin vapaaehtoiisiin tehtäviin. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen tehtävillä on taustansa perustuslain perusoikeussäännöksissä. Perustuslaki ei kuitenkaan lyö lukkoon tehtävänjakoa valtion, kuntien ja kuntien yläpuolisen aluehallinnon välillä. Uudistuksessa tehtävänjakoa on pohdittava ennakkoluulottomasti. Vaihtoehtoina on pohdittava esimerkiksi erikoissairaanhoidon järjestämis- ja kustannusvastuun siirtämistä kokonaan valtiolle samoin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä toisen asteen koulutuksen uskomista maakuntatason itsehallinnollisille yksiköille. Tästä vaihtoehdosta Kainuun malli tarjoaa käytännössä jo koetellun esimerkin.

Perustuslaki edellyttää, että julkinen valta turvaa sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumisen. Perustuslaki ei kuitenkaan edellytä, että tähän pyritään kuntia yhteen liittämällä ja suurkuntamallilla. Sen sijaan perustuslaki edellyttää, että kuntien itsehallinto taataan asukkaiden itsehallintona ja että julkinen valta – mukaan luettuna kuntauudistuksen valmistelijat ja siitä päättävä eduskunta – edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Siksi perustuslaki edellyttää niin ikään, että perusoikeuksina taattujen palvelujen turvaamiselle etsitään muita vaihtoehtoja kuin suurkunnat ja pakkoliitokset.

Perustuslain takaama yhdenvertaisuus ulottaa vaikutuksensa myös sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien tarkoitamiin palveluihin. On eittämättä perustuslaillinen ongelma, jos palveluiden saatavuus ja taso vaihtelevat kovin paljon eri osissa maata. Mutta perustuslaki ei edellytä palvelujen sisällön yhdenmukaistamista. Yhdenvertaisuus ei ole ainoa peruspalvelujen tarjoamista ohjaava perustuslain periaate. Perustuslaki on vahvistanut myös kunnallisen itsehallinnon, joka sallii vaihtelun palvelujen sisällössä ja jopa edellyttää tätä. Perustuslain näkökulmasta kuntien välisiä eroja on arvioitava sekä yhdenvertaisuuden että kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Valtionosuusjärjestelmä ja rahoitusperiaate

Suomalaisessa hyvinvointivaltion mallissa valtionosuusjärjestelmän tehtävänä on ollut karsia yhdenvertaisuutta loukkaavia eroja kuntien väliltä. Valtionosuusjärjestelmän perustuslaillinen

tausta on kuntien tehtäviä koskevassa rahoitusperiaatteessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntatason rahoitusvaikeuksia ei voida ainakaan jäännöksettä selittää pienillä kuntayksiköillä tai tehotomalla palvelutuotannolla. Valtionosuusjärjestelmässä on parin viime vuosikymmenen kuluessa tehty vakavia virheitä, jotka osaltaan ovat nykyisten vaikeuksien taustalla. Oli onnetonta, että sosiaali- ja terveydenhuollon uusi valtionosuus- ja suunnittelulaki tuli voimaan 1990-luvun alussa juuri laman iskiessä. Uusi laki poisti suunnittelujärjestelmästä sitovan valtiollisen ohjauksen ja valtionosuuksien korvamerkinnyt. Kunnat jätettiin valmistautumattomina kohtaamaan laman aiheuttamat menolisäykset ja tulonvähennykset. Toinen raskas virhe oli päätös korvata osa valtionosuudesta yhteisöveron tuotolla, mikä merkitsi peruspalvelujen rahoituksen epävarmuutta ja riippuvuutta vuosittain jyrkästikin vaihtelevista yhteisöverotuloista. Kaiken kaikkiaan valtionosuuksien merkitys kuntien peruspalvelujen rahoituksessa väheni 1990-luvulla merkittävästi.

Valtionosuusjärjestelmä on kuntauudistuksen kolmas olennainen perustekijä, jonka rahoitusperiaate sitoo perustuslakiin. Rahoitusperiaate toteuttaa sekin kunnallista itsehallintoa. Jos kuntien on pakko nostaa kunnallista veroprosenttia valtion rahoituksen riittämättömyyden vuoksi, kunnalliseen itsehallintoon kuuluva itsenäinen vero-oikeus menettää itsenäisyytensä. Ja jos kuntien lakisääteiset, pakolliset tehtävät nielevät kunnallisveron tuotot, itsehallintoa toteuttavat vapaaehtoiset tehtävät käyvät mahdottomiksi.

Rahoitusperiaate, kuten perustuslaissa vahvistettu kunnallinen itsehallinto ylipäättäänkin, suojaa nykyisiä kuntia ja niiden asukkaita. Perustuslaki ei salli valtionosuusjärjestelmän käyttämistä peukaloruuvina, jota vääntämällä nykyisiä, itsehallinnon suojaamia kuntia pyrittäisiin taivuttamaan ”vapaaehtoiseen” kuntaliitokseen.

Varoittavia esimerkkejä

Kuntauudistuksessa on vaihtoehtoja, ja uudistuksen perustuslailiset reunaehdot taustanäkökohtineen vaativat eri vaihtoehtojen ennakkoluulotonta pohdintaa ja punnintaa. Julkisessa hallinnossa viimeksi kuluneiden kahden vuosikymmenen aikana toteute-

tut uudistukset toimikoot varoittavana esimerkkinä. Liian usein uudistukset on irrotettu yhteyksistään, niitä on saatettu ajaa itsetarkoituksellisesti, eikä niille ole etsitty vaihtoehtoja (joihin aina tulisi kuulua myös nykyisten hallinnollisten rakenteiden säilyttäminen).

Kun valtion aluehallinto oli yhtenäistetty, 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa aloitettiin sen käsittämätön hajauttaminen ja yksikköjen irrottaminen lääninhallituksista; 1990-luvun lopulla historiallisesti kehittyneet läänit lakkautettiin monien asukkaiden alueellista identiteettiä loukkaavalla tavalla; läänien tehtäviä vähennettiin entisestään, ja maaherrat, jotka valtion virkamiehinäkin oli koettu myös läänien edusmiehiksi ja -naisiksi keskuksellisen suuntaan, irtisanottiin perustuslain kannalta vähintäänkin ongelmallisella tavalla.

Vuosituhanen vaihteessa, kun valtion aluehallinto oli ensin saatu hajalle, herättiin huomaamaan uusi yhteen sovittamisen ongelma. Sen ratkaisemisyritys tuotti sellaiset sanahirviöt kuin aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja semmoisenkin kummajaisen kuin Lapin eteläpuolella sijaitsevan Pohjois-Suomen aluehallintoviraston toimialueen. En liene ainoa, jolla on ikävä lääninhallituksia aluehallintovirastojen, läänejä aluehallintovirastojen toimialueiden ja maaherroja aluehallintovirastojen ylijohdajien tilalle. Toivokaamme, että nyt käynnissä oleva uudistus ei tuota samankaltaista historiasta, perinteistä ja asukkaiden identiteetistä piittaamatonta nimimyllerrystä.

Kuntauudistuksen tarpeellisuus on myönnetty kauan, mutta liian usein näkökulma on ollut yksipuolinen ja rajoittunut vain yhteen uudistuksen osatekijään. Kansanvaltaa, tehtäviä ja rahoitusta on tarkasteltava kokonaisuutena. Tämä muun muassa merkitsee, että suurkuntamallin vaihtoehtoiksi on nostettava ensinnäkin valtion ja kuntien tehtävien ja rahoituksen jaon tarkistaminen varsinkin erityyssairaanhoidossa sekä toiseksi perustuslakimme maakuntaitsehallinnosta jo yli yhdeksänkymmentä vuotta sisältämän lupauksen lunastaminen.

Maakuntaitsehallinto on suositeltavampi vaihtoehto kuin sosiaali- ja terveydenhuoltoon ehdotetut sote-alueet, jotka vain lisäävät kuntien yläpuolisen hallintotason hajanaisuutta. Tämän ta-

son hallintohimmeleiden hajottaminen on kannatettava tavoite. Maakuntaitsehallinnon ottaminen vakavasti ei ole uuden himmelin rakentamista. Sen kehittäminen mahdollistaisi kuntayhtymien purkamisen, ja joidenkin valtion aluehallintoviranomaisten tehtävien siirtämistä maakunnille voitaisiin niin ikään harkita.

Paras-hankkeen alkuvaiheissa pohdittiin vielä vakavasti eri vaihtoehtoja, mutta hankkeen lopputulos oli kovin laiha. Paras-laki ei oikeastaan ratkaissut juuri mitään. Se oli pikemminkin pykälien muotoon kirjoitettu poliittinen ohjelma kuin oikeudellisesti sitova säädös. Kun Paras-lakia lukee, on vaikea yhtyä arvioon, että lainvalmistelun taso olisi Suomessa kohonnut. Hartaasti toivon, että valmisteilla oleva kuntarakennelaki ei olisi uusi Paras-laki, uusi pykäliksi laadittu ohjelma, jonka oikeudellinen sisältö ei avaudu edes oikeudellisen koulutuksen saaneelle.

Parlamentaaristen komiteoiden työ saattoi olla verkkaista, mutta ne varmistivat poliittisen yhteisymmärryksen sekä keskustelun valmisteltavana olevista asioista komiteajäsenten poliittisten taustavoimien piirissä ja laajemminkin julkisuudessa. Ikään kuin lisäbonuksena ne myös varmistivat lainsäädännön teknisen tason.

Kuntauudistuksen valmistelussa ja toteuttamisessa on muistettava myös kuntien asukkaat, ne, joiden itsehallinnon perustuslaki takaa. Asukkaiden kuuleminen ei saa jäädä pelkäksi muodollisuudeksi. Asukkaiden käsityksille on – toisin kuin Länsi-Sipoon ryöstössä kävi – myös annettava painoa. Perustuslaki ei ehdottomasti kiellä yksittäisiä kuntaliitoksia vastoin valtuuston ja asukkaiden enemmistö kantaa. Silti kunnallista itsehallintoa ilmentävällä asukasmielipiteellä on oikeudellistakin merkitystä siinä punninnassa, joka väistämättä kuuluu päätöksentekoon kuntaliitoksista. Asukasmielipidettä edustavat nykyisten kuntien eivätkä suunnitteilla olevien suurkuntien asukkaat.

Demokratia on turvattava sekä uudistuksen sisällössä että sen valmistelussa ja toteutuksessa. Historiasta tiedämme, että rajojen piirtäminen metropoleissa kirjoitus- ja neuvottelupöytien ääressä, asianosaisilta kysymättä tai heidän käsityksistään, toiveistaan tai tunnesiteistään piittaamatta, ei koskaan ole tuottanut hyviä tuloksia.

Polemia-sarjassa ovat ilmestyneet

- 1 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1992
- 2 Erkki Mennola
IDEA KUNNASTA (1992)
- 3 Terho Pursiainen
KRIISIAJAN ETIIKKA (1993)
- 4 Työryhmä Kyösti Urponen (pj.), Raija Julkunen, Olli Kangas,
Jorma Sipilä, Asko Suikkanen ja Petri Kinnunen (siht.)
KASVUSTA VASTUUSEEN – sosiaalipolitiikan tulevaisuus
(1993)
- 5 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1993
- 6 Pekka Ojala–Aulis Pöyhönen
LÄHEISYYSPERIAATE – hallinnon uusjako (1994)
- 7 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1994
- 8 Jorma Hämäläinen–Veikko Teikari
HENKILÖSTÖPOLITIIKKA PAKKORATKAISUJEN EDESSÄ
(1995)
- 9 Terho Pursiainen
NOUSUKAUDEN ETIIKKA (1995)
- 10 Eero Ojanen
EIPÄJOKI
Fiktiivinen reportaasimatka mihin tahansa suomalaiseen kun-
taan (1995)
- 11 Heikki Koski
KANSALAINEN, KUNTA JA KANSALAISYHTEISKUNTA
(1995)
- 12 Seppo Niemelä
MUUTOSKIRJA
Rohkaisuksi murroksen maailmaan (1995)
- 13 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1995
- 14 Lauri Hautamäki
MAASEUTU ELÄÄ (1995)

- 15 Juha Kuisma–Heikki Haavisto
KAUPUNKI JA MAASEUTU
– avoliitto vai susipari (1995)
- 16 Olli Pusa
ELÄKEPOMMIN VARJOSSA (1996)
- 17 Satu Apo–Jari Ehrnrooth
MILLAISIA OLEMME?
Puheenvuoroja suomalaisista mentaliteeteista (1996)
- 18 Eira Korpinen
OPETTAJUUTTA ETSIMÄSSÄ (1996)
- 19 Erkki Pystynen
LIITTOKUNTA (1996)
- 20 Martti Sinisalmi
TYÖLLISTÄMISTÄ VAI PALVELUA? (1996)
- 21 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1996
- 22 Olli Mäenpää
KUNTIEN ITSEHALLINTO EU-SUOMESSA (1997)
- 23 Tuula-Liina Varis
KRISTALLIYÖ JOENSUUN KAUPUNGINTALON TORNISSA
(1997)
- 24 Terho Pursiainen
KUNNALLISTEN KÄYTÄNTÖJEN ETIIKKA
Yhteisöopin alkeet (1997)
- 25 Siv Sandberg–Krister Ståhlberg
KUNTALAISTEN KUNTA JA VALTIO (1997)
- 26 Pertti Hemánus
KUNNALLINEN TIEDOTTAMINEN JA JASKA JOKUNEN
Tutkittua tietoa ja tutkimattomia tulkintoja (1997)
- 27 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1997
- 28 Esko Antola
UUSI EU? (1998)
- 29 Eero Ojanen
YHTEISKUNNAN ITSEPUOLUSTUS (1998)
- 30 Pertti Kettunen
ELINKEINOPOLITIIKAN TAITO (1998)

- 31 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1998
- 32 Torsti Kivistö
JOUTILAISUUSYHTEISKUNTA (1998)
- 33 Erkki Mennola
IDEA MAAKUNNASTA (1999)
- 34 Jorma Hämäläinen
MINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 35 SINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 36 Juha Talvitie
KUNTA VAI MAAKUNTA?
Globalisaatio ja regionalismi (2000)
- 37 Juha Sihvola
YKSILÖNÄ YHTEISÖSSÄ
Näkökulmia paikallisuuteen, globalisaatioon ja hyvään elämään
(2000)
- 38 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2000
- 39 Seppo Niemelä
TULISIELU
Verkostoajan aluekehittäjä (2000)
- 40 Kauko Heuru
ITSEHALLINNON AIKA (2001)
- 41 Heikki Eskelinen
ALUEPOLITIIKKA RAUTAHÄKISSÄ (2001)
- 42 Matti Wiberg
PALUU POLITIIKKAAN (2001)
- 43 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2001
- 44 Ilkka Virtanen
YLIOPISTOJEN KOLMAS TEHTÄVÄ (2002)
- 45 Arvo Myllymäki
KUNTIEN KUJANJUOKSU (2002)
- 46 Risto Eräsaari
KUINKA TURVATON ON RIITTÄVÄN TURVALLINEN?
(2002)

- 47 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2002
- 48 Pentti Arajärvi
PAREMMINVOINTIYHTEISKUNTA (2003)
- 49 Eero Uusitalo
MAASEUTU KANSAN VAI HALLINNON KÄSISSÄ? (2003)
- 50 Esko Juntunen
KUNNAN ELINKAARIHYPPY
– strateginen kehittäminen ja yhteistyö (2003)
- 51 Pekka Sauri
SUOMEN DEMOKRATISOIMINEN (2003)
- 52 Esko Aho
SATTUMA SUOSII VALMISTAUTUNUTTA (2003)
- 53 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2003
- 54 Seppo Rainisto
KUNNASTA BRÄNDI? (2004)
- 55 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2004
- 56 Markku Lehto
TAKAISIN TULEVAISUUTEEN
– valtion ja kuntien yhteinen taival (2005)
- 57 Tarmo Pukkila
IKÄVALLANKUMOUS (2005)
- 58 Matti Wiberg
VALTA KUNNASSA (2005)
- 59 Soili Keskinen
ALAISTAITO Luottamus, sitoutuminen ja sopimus (2005)
- 60 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2005
- 61 Samuli Skurnik
OSUUSTOIMINNASTA OPPIA?
Kuntapalvelut uudessa talousmallissa (2006)
- 62 Markku Lehto
PELASTUSRENKAAN PAIKKAUS (2006)

- 63 Pasi Holm
VEROKIRJA (2006)
- 64 Matti Virén
KANSALAISEN KUNTAUUDISTUS (2006)
- 65 Markku Lehto
OI OMA KUNTANI (2006)
- 66 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2006
- 67 Peter Ekholm
POLEMIA – AJATUSPAJAKO? (2007)
- 68 Aatos Hallipelto
PARAS TUOTTAKOON!
Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat (2008)
- 69 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2008
- 70 KUNNON VALTUUTETUT?
Ilmapuntari 2008, osa 2
- 71 Sami Borg
HILJAA HYVÄ TULEE
Puheenvuoro äänestysprosentista ja vaaliaktiivoinnista (2008)
- 72 Matti Wiberg
HALLITSEKO HALLITUS? (2009)
- 73 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2009
- 74 Jussi-Pekka Alanen
HELSINKI
Kansakunnan pääkaupunki – ihmisten metropoli (2009)
- 75 Laura Berg–Mari K. Niemi
KENEN KUNTAVAALIT? (2009)
- 76 Esa Halme–Lauri Kuukasjärvi
UUSI KUNTA VAI KUNTALIITOS – KUNTALAISEN ITSE-
HALLINTO (2010)
- 77 Esko Kalevi Juntunen
SULJETUSTA AVOIMEEN – TALOUDEN GLOBAALIMYRS-
KY (2010)

- 78 Anne Luomala – Tuomo Puumala
BUDJETTI – JULKINEN SALAISUUS VAI SALAINEN JULKI-
SUUS? (2010)
- 79 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2010–2011 (2011)
- 80 Terho Pursiainen
MIELEKÄS ELÄMÄ, MIELEKÄS YHTEISKUNTA (2011)
- 81 Antti Mykkänen (toim.)
KUNTAKIRJA – UUDISTUSAJATUKSIA (2011)
- 82 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2011–2012 (2012)
- 83 Antti Mykkänen (toim.)
KUNTAYHTYMÄ PELASTAA? (2012)
- 84 Ari Mölsä (toim.)
KUNTARAKENNEKIRJA (1012)



KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on tukea ja parantaa kuntien ja niiden organisaatioiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme www.kaks.fi.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite Fredrikinkatu 61 A
00100 Helsinki

Asiamies Antti Mykkänen, antti.mykkanen@kaks.fi,
p. 0400 570 087

Tutkimusasiamies Veli Pelkonen, veli.pelkonen@kaks.fi,
p. 0400 815 527

Taloudenhoitaja Anja Kirves, anja.kirves@kaks.fi,
p. 0400 722 682

Tutustu kotisivuihimme (www.kaks.fi)!

Ari Mölsä (toim.)

Kuntarakennekirja

– oikeusoppineet puhuvat

Suomessa valmistellaan itsenäisyytemme ajan mittavinta kuntaremonttia. Se puhuttaa läpi Suomen.

Tässä Polemiassa puheenvuoro annetaan kahdelletoista maamme eturivin oikeusoppineelle.

Käsissäsi on kevään 2012 kuumin kuntauudistuskirja. Tartu, lue, valaistu.



kaks.fi
KUNNALLISALAN
KEHITTÄMISSÄÄTIÖ



9 789525 801477

Julkaisutiedot
ISBN 978-952-5801-47-7
ISSN 1235-6964