

# Kunnat kuntoon!

**PUHEENVUOROJA KUNTIEN ONGELMISTA JA  
MAHDOLLISUUKSISTA**

*Toimittanut Simo Grönroos*



## SISÄLLYSLUETTELO

Esipuhe . . . . .	5
Heikki A. Loikkanen: <i>Suurkuntamalli: vientilaatua vai pelkkä kuntafarssin välinäytös?</i> . . . . .	6
Risto Harisalo: <i>Kunnallinen itsehallinto – idea ja merkitys</i> . . . . .	26
Matias Forss: <i>Kunnallisen päätöksenteon ongelmia</i> . . . . .	38
Pirkko Mattila: <i>Kuntarakennelaki hallintovaliokunnassa</i> . . . . .	56
Jukka Kilpi: <i>Metropolihallinto – kansanvallan ja kuntatalouden musta aukko</i> . . . . .	62
Matti Virén: <i>Byrokraatteja on liikaa, kuntia ei</i> . . . . .	80
Toimi Kankaanniemi: <i>Kuntatalous syvässä murroksessa</i> . . . . .	100
Mauno Vanhala: <i>Terveystenhoito muutoksessa</i> . . . . .	110
Olli Riikonen: <i>Tobmajärvi ja sote-palveluiden ulkoistaminen</i> . . . . .	128
Tapani Köppä: <i>Osuustoiminta kuntapalveluissa</i> . . . . .	160
Olli Pusa: <i>Kuntien eläkejärjestelmä</i> . . . . .	182
Pauli Vahtera: <i>Kuntatalouden kriisi</i> . . . . .	200



## ESIPUHE

Kunnissa kuohuu. Käynnissä olevassa kuntauudistuksessa tavoitteena on piirtää kuntaliitosten avulla Suomen kuntakartta uudestaan. Samaan aikaan kuntatalous on selkä seinää vasten – verotuksen ja velanoton lisääminen alkavat olla loppuun käytettyjä vaihtoehtoja ja ratkaisuksi jäljelle jää enää menojen sopeuttaminen.

*Kunnat kuntoon! Puheenvuoroja kuntien ongelmista ja mahdollisuuksista* -artikkelikokoelmassa kunta- ja soite-uudistusta, kunnallista hallintoa ja kuntien talousongelmia käsittelee arvovaltainen joukko asiantuntijoita. Kirjoituksissa analysoidaan kuntien nykytilaa, esitetään uusia toimintamalleja ja provosoidaan ajattelemaan asioita uusista näkökulmista.

Miten asiantuntijoiden näkemykset on otettu huomioon kuntauudistuksen valmistelussa? Onko olemassa optimaalista kuntakokoa? Tarvitaanko kuntien ja valtion väliin uusi maakunnallinen hallinnon taso? Mikä on kunnallisen itsehallinnon merkitys? Pitäisikö kuntapalveluiden tuottamista ulkoistaa nykyistä enemmän? Mistä menoista kunnissa voidaan säästää?

Suomen Perusta -ajatuspaja tarjoaa perusteltuja näkemyksiä näihin ja lukuisiin muihin kuntiin liittyviin kysymyksiin. Toivomme, että artikkelikokoelman kirjoitukset tarjoavat uusia ajatuksia, joilla kunnat saadaan parempaan kuntoon!

Helsingissä 3.2.2014

Reijo Tossavainen  
hallituksen puheenjohtaja  
Suomen Perusta -ajatuspaja

Simo Grönroos  
toiminnanjohtaja  
Suomen Perusta -ajatuspaja

**Missä kunta- ja sote-uudistuksessa on  
menty vikaan?**

**Helsingin yliopiston kaupunkitaloustieteen  
emeritusprofessori Heikki A. Loikkanen on  
seurannut aktiivisesti kunta- ja  
sote-uudistuksen etenemistä.**

**Loikkanen käsittelee kirjoituksessaan sitä,  
kuinka vähälle huomiolle tieteellisen  
tutkimustiedon käyttö ja vastaavien  
ulkomaisten mallien vertailu on jäänyt  
uudistusten valmistelussa.**



## **SUURKUNTAMALLI: VIENTILAATUA VAI PELKKÄ KUNTAFARSSIN VÄLINÄYTÖS?**

### **JOHDANTO**

Kun suomalainen yhteiskunta on kehittynyt sodanjälkeisenä aikana monessa suhteessa kansainvälisestikin vertaillen myönteisellä tavalla, niin aiemmat valintamme ovat varmaan olleet pääsääntöisesti hyviä. Taloudellinen tilanne ja yhteiskunnan rakennepiirteet ovat kuitenkin muuttuneet 2000-luvulla ja uudistuksia on tehtävä jatkossakin. Kansainvälistymisestä ja EU-jäsenyydestä huolimatta monet asiat ovat pitkälti omissa käsissämme. Esimerkiksi kunta- ja palvelurakennemuutosten suhteen voimme tehdä niin kuin parhaaksi näemme. Sitoutumattomana tutkijana olen huolestunut siitä, että uudistuksia suunniteltaessa ja arvioitaessa muiden maiden kokemukset ja tutkimustieto yleisemminkin ovat hyvin vähän esillä. Kuluttajansuojan nimissä äänestäjien ja poliitikkojen tulisi tietää mitkä ovat uudistusten päävaihtoehdot ja mitä seuraamuksia niillä voi odottaa olevan.

Suomessa kiinnostus ja perustieto siitä, miten asiat on muualla järjestetty ja kuinka ne toimivat, on vähäistä. Toisin kuin suurilla kielialueilla, Suomi on suljettu kielialue, jolla ulkopuoliset eivät tule keskustelujamme elävöittämään ja arveluttavia käsityksiämme korjaa-

maan, silloinkaan kun ne ovat ilmeisen vääriä. Silloinkin, kun muut maat ovat esillä, tukeudutaan enimmäkseen muiden pohjoismaiden malleihin. Niitä pidetään milloin omien uudistusten pohjana, milloin varoittavina esimerkkeinä. Toisaalta usein jää liian vähälle huomiolle, että Suomen julkisen sektorin rakenne ja politiikkaohjelmat poikkeavat monelta osin Norjan, Ruotsin ja Tanskan malleista, vaikka meillä puhutaan pohjoismaisesta hyvinvointiyhteiskunnasta. Tämä koskee myös valtionhallinnon sekä alue- ja paikallishallinnon rakennetta sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Kuluttajansuojan nimissä meidän tulisi olla laajemmin kiinnostuneita eri maiden järjestelmistä ja kokemuksista, vaikka itse teemmekin omat valintamme.

## MAAN TAPA

---

Suomessa on oltu ylpeitä koululaisten menestyksestä kansainvälisissä Pisa-testeissä, joissa sijoitukset – ennen viimeisintä kierrosta – olivat jatkuvasti huippuluokkaa. Kärkisijoja saavuttaneina suomalaiset poliitikot ja virkamiehet mukaan lukien ovat pitäneet luonnollisena, että eri maiden asiantuntijoita ja valtuuskuntia on käynyt tutustumassa suomalaiseseen koulujärjestelmään. Menestyksen mallista on muissa maissa haluttu ottaa oppia niiden oman koulujärjestelmän uudistustyössä.

Toisin kuin Pisa -tulosten siivittämä ulkomaalaisten kiinnostus Suomen koulujärjestelmään, meillä ei ole vastaavaa taipumusta edes esitellä ulkomaisia menestyjiä. Viimeisimmäksi esimerkiksi tästä käy terveydenhuolto. OECD:n teettämässä terveydenhuoltojärjestelmien kansainvälisessä vertailussa Suomi jäi heikoimpana Pohjoismaana sijalle 10 (Björnberg 2013). Sijoitus ei ole erityisen huono yli 30 maan joukossa, mutta silti luulisi suomalaisia kiinnostavan millainen terveydenhuoltojärjestelmä on vertailun kärkimaissa, joiden joukossa on ykkösenä Hollanti ja sitä seuraavat Tanska, Islanti, Itävalta, Sveitsi, Ranska ja

Saksa. Kärjessä on siis sekä pieniä että suuria maita ja monet niistä, kuten Hollanti, ovat uudistaneet terveydenhuoltojärjestelmäänsä ja sen rahoitusta 2000-luvulla.

En ole kuullut suomalaisten ministerien, joista monet sanovat suomalaisen koulujärjestelmän olevan vientitavaraa, edes esittelevän olemassa olevia terveydenhuollon vaihtoehtoisia malleja. Sama koskee mediaamme, joka kyllä parhaimmillaan uutisoi terveydenhuoltojärjestelmien vertailun lopputuloksen, mutta ei ole kertonut Hollannin tai muunkaan kärkijoukon järjestelmistä juuri mitään. Eikö jo matkalla sairastuvien turistien ja ulkomailla työskentelevien suomalaisten intressissä olisi se, että edes muutaman kokkaus- tai toimittaja haastattelee toimittajaa -ohjelman sijaan media esittelisi perustiedot siitä, miten terveydenhuolto toimii ulkomailla?

Esimerkkejä kansainvälisestä kiinnostuksesta toki löytyy, kuten pääministeri Kataisen filosofi Pekka Himaselta ja kansainväliseltä työryhmältä tilaama hanke. Kun hallituksen kärkihankkeita on kunta- ja palvelurakennemuutos, on mielenkiintoista havaita että Himasen Sininen kirja -niminen raportti on kirjoitettu ikään kuin Suomessa ei kuntia olisikaan. Siinä puhutaan hyvinvointiyhteiskunnasta ja -valtiosta, etujärjestöistä, kolmannesta ja yksityisestä sektorista ja kansalaisyhteiskunnasta. Kunta mainitaan tekstissä kerran ja yhdessä lähdeluettelon lähteessä toisen kerran ilman substantiaalista yhteyttä ja sanomaa julkisen sektorin uudistamiseen Suomessa, jossa kuntasektori on tehtäviltään ja kooltaan maailmanennätysluokkaa. Himasen hankkeen loppuraporttiin kirjoittamassa luvussa kunta esiintyy sanana kerran eikä sillä ole juuri mitään relevanssia hallituksen kunta- ja palvelurakennetta koskevan kärkihankkeen kannalta ellei sellaiseksi tulkita jo kaikissa muissakin palvelusektorien tulevaisuusraporteissa korostettuja uuden teknologian mahdollisuuksia. Kappaleessa ”Hyvinvointivaltio ei poistu vaan uudistuu: uusi hyvinvoinnin yhteiskunnan sopimus” Himanen tarjoaa palvelujärjestelmän mallia, jossa kunnilla ei ole mitään roolia, ei edes sopijaosapuolena:

*”Käytännön tasolla pidemmän aikavälin »villinä korttina» voitaisiin jopa käydä pohdintaa, että jokaiselle ihmiselle perustettaisiin hyvinvointitili, jonka resurssien käytöstä hän saa itse päättää. Resurssit voisi käyttää valtion, yksityisen, kansalaisjärjestöjen tai yksilöiden suoraan tuottamiin hyvinvointipalveluihin. Tämä yksinkertaistaisi ja yhdenmukaistaisi koko hyvinvoinnin rahoitusjärjestelmän sen nykyisestä monikanavaisesta ja tuhlaavasta mallista. Samalla se aktivoisi voimakkaasti hyvinvoinnin yhteiskunnan uudistukseen, kun ihmisten valinnat parhaista hyvinvoinnin tuottamisen muodoista ohjaisivat resursseja.” (Himanen 2013, s. 332).*

Tässä Himanen epäilemättä tarjoaa yhtä yksikanavaista mallia palvelutoiminnan rahoittamiseksi jättäen kuntien ja palvelutarjonnan rakenteen roolin järjestelmässä avoimeksi. Himasen raporteista päätellen kunnilla ei ole mitään mainitsemisen arvoista roolia.

Siinä missä Himanen käytännössä jättää huomiotta koko kuntasektorin olemassaolon, hallituksen kunta- ja palvelurakennehankkeissa jätetään vastaavasti jokseenkin huomiotta yksityinen ja voittoa tavoittelematon palvelutarjonta, jota on Suomessakin kaikilla palvelujen lohkoilla terveys- ja sosiaalipalveluista ja koulutuksesta liikunta- ja kulttuuripalveluihin asti. Tältä osin hallitusten politiikka muistuttaa perinteistä asunto-politiikkaa, jossa kiinnostus painottuu julkisen sektorin rahoittamaan ja tukemaan tuotantoon. Palvelutuottajien kirjoon on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siksi, että perusterveydenhuollossa mm. OECD:n tilaamassa vertailussa useissa Suomea edellä olevissa maissa avainasemassa ovat henkilön tai perheen ”omalääkärit”, jotka ovat yksityisiä elinkeinonharjoittajia. Ulkomailla sairastuvan suomalaisen ei kannata pyytää taksia ajamaan kunnalliseen terveyskeskukseen, sellaisia kun ei useissa Länsi-Euroopan maissa edes ole!

## KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUKSEN TAVOITTEISTA JA KEINOISTA

Hallitusohjelman perusteella kuntareformin odotetaan auttavan julkisen talouden kestävyysvajeen kaventamisessa, varautumisessa ikääntymisestä seuraavaan palvelukysynnän kasvuun, kuntien tulopohjan vahvistamisessa, kunnallisen toiminnan tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantamisessa. Lisäksi reformin odotetaan edistävän elinkeinopolitiikan tuloksellisuutta ja estävän yhdyskuntarakenteiden hajautumista ja segregatiota. Pääasiallisena keinona hallituksella on ollut ja on edelleen kuntakoon kasvattaminen kuntaliitosten avulla sellaisiksi, että ne kattavat työ- ja asuntomarkkina-alueen ja pystyvät itse vastaamaan palvelutarjonnasta ja sen rahoituksesta aiempaa paremmin. Hallituksen ja sen ministerien ehdotukset ovat poukkoilleet kuntarakenneasiassa, mutta viimeisin ehdotus on tehdä suurilla kaupunkialueilla – tarvittaessa pakolla – kuntaliitoksia lukuun ottamatta Helsingin seutua, jossa luotaisiin metropolihallinto ja sen lisäksi tavoitellaan kuntaliitoksia.

**”Suomessa kuntien tehtäväkenttä koko julkisen sektorin ja koko talouden osana on maailmaennätysluokkaa”**

Olen aiemmin käyttänyt vertausta: hallituksen pyrkimys vastaa sitä, että yritetään ampua kymmenen sorsaa yhdellä laukauksella. Laukaus on keino (kuntaliitos), jolla yritetään saavuttaa kymmenen tavoitetta. Poikkeustapauksia lukuun ottamatta se on kuitenkin mahdotonta. Taloustieteen nobelisti Jan Tinbergenin nimellä kulkeva Tinbergenin sääntö sanoo: jos on N kappaletta tavoitteita, niin on oltava vähintään N kappaletta politiikkainstrumentteja (keinoja) tavoitteiden saavutta-

miseksi. Tämä on yksi syy miksi kuntaliitosten varaan nojaava politiikka ei ole uskottava ainakaan ilman merkittäviä lisäkeinoja. Toisaalta myös monet tähänastisessa suomalaisessa kuntareformikeskustelussa esitetyt argumentit ovat kyseenalaisia tai perusteettomia.

Suomessa pääministeri on useaan otteeseen perustellut kuntaliitoksia sillä, että vanha rakenne on siltä ajalta jolloin liikuttiin hevosella ja rattailla. Jos kommunikaatioteknologian ja erityisesti autoistumisen tuloksena kuntakokoja kannattaa kasvattaa, on vaikea ymmärtää, miksi Suomea aiemmin autoistuneissa maissa kuten Ranskassa, Saksassa ja Yhdysvalloissa kuntia on hyvin paljon, paitsi koko maan, myös kaupunkiseutujen tasolla. Kuntaliitosten väitetään myös parantavan kaupunkialueiden kilpailukykyä, mutta tämä näkemys on ongelmallinen, koska monilla maailman kilpailukykyisimmillä kaupunkialueilla sekä Euroopassa että Yhdysvalloissa, on iso joukko kuntia. Jos Länsi-Euroopassa ja Yhdysvalloissa sovellettaisiin Suomen hallituksen kuntaliitoskriteerejä kaupunkialueilla, tuloksena olisi valtava kuntaliitosaalto molemmissa. Miksi muualla ei ole lähdetty samalle tielle?

Keskeiset syyt liittyvät siihen, että koko julkisen sektorin rakenne, eri tasojen tehtävät ja rahoitusmuodot sekä suhde yksityiseen ja voittoa tavoittelemattomaan sektoriin on organisoitu eri tavalla kuin Suomessa. Eri maiden välillä on huomattaviakin eroja, mutta otan seuraavassa esille muutaman rakennepiirteen, jotka ovat olennaisia myös suomalaisen keskustelun ja vaihtoehtojen kannalta.

Kansainväliset vertailut osoittavat, että useimmissa Länsi-Euroopan maissa on päädytty moniportaisiin järjestelmiin koko maan ja metropolialueiden tasolla eikä niissä ole rakennettu metropoli- tai väliportaan hallintoa hävittämällä peruskunnat. Tämä asetelma pätee useimpiin Länsi-Euroopan maihin riippumatta siitä ovatko ne federalistisia kuten Saksa ja Itävalta tai yhtenäisvaltioita. Myös yhtenäisvaltioiden joukossa Suomi on perustaltaan kaksitasoisena (valtio ja kunnat) järjestelmänä

erikoinen ja poikkeaa myös Norjan ja Ruotsin kolmiportaisista malleista, jonka yksi variantti on myös Tanskan uusi järjestelmä, jossa toki yhdistettiin kuntia ja luovuttiin vanhasta välitasosta, mutta samalla luotiin terveydenhuoltoon varten uusi aluetaso. (Ks. esimerkiksi CEMR-Dexia, Tolkki ym. 2011).

**”Kuntakoon kasvusta kuvitellaan jotenkin automaattisesti seuraavan kilpailukyvyn paraneminen sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmien ratkeaminen”**

Suomalainen paikallishallinnon malli on julkisen talouden perusoppoihin ja kansainvälisiin malleihin nähden erikoinen, sillä omien tehtävien sijasta Suomessa peruskuntien tehtäväkentän painopiste on toimia valtionhallinnon jatkeena hyvinvointipalvelujen tarjoajana ja merkittävänä rahoittajana. Suomessa kuntien tehtäväkenttä koko julkisen sektorin ja koko talouden osana on maailmanennätysluokkaa. Erityisesti kuntien suuri rahoitusvastuu on vastoin sitä perusoppia, että hyvinvoinnin jakaamaan vaikuttavien tehtävien hoidossa päävastuu tulisi olla keskushallinnolla eikä ainakaan peruskunnilla, olivatpa ne suuria tai pieniä.

Muiden Länsi-Euroopan maiden ratkaisuihin poikkeaa erityisesti terveydenhuolto. Niissä peruskunnat ja useimmissa tapauksessa edes alue- tai välitason yksiköt eivät tuota terveyspalveluita eivätkä osallistu niiden rahoittamiseen. Esimerkiksi Hollannissa ja monessa muussakin maassa rahoitusjärjestelmä on valtakunnallinen systeemi, jonka puitteissa kansalaiset eri puolilla maata ovat samassa asemassa palvelujen rahoittajina vuosittaisin pakollisin maksuin. Toisaalta palvelujen tuottajat

eivät pääsääntöisesti ole kunnallisia yksiköitä. Esimerkiksi Hollannissa, Ranskassa, Saksassa ja Englannissa perusterveydenhuollossa avainasemassa ovat perheen tai henkilön valitsevat lääkärit, jotka ovat yksityisiä elinkeinoharjoittajia. Heidän tulonsa koostuvat valtakunnallisesti määrättyjen taksojen ja tehdyn työn perusteella, mutta potilaille palvelut ovat kokonaan tai pääosin maksuttomia. Tässä asetelmassa perusterveydenhuolto voi olla paljon hajautuneempaa kuin Suomen alueellisesti keskittynyt terveyskeskustoiminta. Erikoissairaanhoidon ja sairaalat ovat esimerkiksi Hollannissa pitkälti voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen omistuksessa tai yliopistollisia sairaaloita, joilla on myös muita tehtäviä ja rahoitusta kuin muilla sairaaloilla. Niiden ohella on yksityisiäkin sairaaloita, jotka ovat kuitenkin pitkälti samassa asemassa suhteessa potilaisiin ja toiminnan rahoitukseen kuin muut sairaalat. Kuntien rooli rajoittuu useimmissa maissa ennaltaehkäisevään terveydenhuoltoon. Olennaista on se, että terveydenhuollon kärkimaissa järjestelmä ja sen rahoitus on valtakunnallinen systeemi, jossa ei esiinny huomattavia epäjatkuvuuksia henkilön tai perheen aseman tai ikäryhmän muuttuessa ja se on sekä palvelutuottajien ja niiden käyttäjien suhteen neutraali, toisin kuin Suomessa (esim. työterveyshuolto).

Siinä missä Suomessa kuntareformi pyörii terveydenhuollon järjestämisen ympärillä, useimmissa Länsi-Euroopan maissa valtakunnallinen tai muuten laaja terveydenhuoltojärjestelmä ei vaikuta peruskuntien rakenteisiin, kuntien taloudelliseen tilaan ja rahoitukseen juuri lainkaan. Niiden järjestelmät ovat maan kaikille asukkaille alueellisesti tasa-arvoisempia, eikä niiden rahoitusjärjestelmään sisälly sellaista monikanavaisuutta, joka heittelee ihmisiä aseman (koululainen, töissä, työtön, eläkkeellä, nuori tai iäkäs, vakuutettu tai vakuuttamaton) muutoksen mukaan synnyttäen merkittäviä epäjatkuvuuksia ja epäneutraalisuuksia hoitoon pääsyssä, hoidon kustannuksissa potilaille ja hoitosuhteissa. Meillä kunnallinen ja yksityinen sekä lisäksi työterveyshuolto,

ja niiden toimintatapa ovat omia saarekkeitaan sekä palveluverkoston, rahoituksen että käyttäjien näkökulmasta.

Myös sosiaalipalvelujen tarjontaan ja rahoitukseen sisältyy samantyyliä epäjatkuvuuksia ja epäneutraalisuuksia, jotka nekin liittyvät osin siihen, että järjestelmä ja sen rahoitus rakentuu kuntien omien päätösten varaan.

Koko ajatus siitä, että kaupunkialueille muodostetaan laajoja työ- ja asuntomarkkina-alueen kattavia suurkuntia, enemmän tai vähemmän pakollisin kuntaliitoksien ja pitkälti terveydenhuollon tarpeita varten, on kansainvälisesti poikkeuksellista. Tämä ei myöskään vastaa sitä, mitä YK:n alainen UN-Habitat (2009) suosittelee kuntien tehtäviksi ja rahoituksen muodoiksi. Jos tällainen toteutuisi ja muodostettaisiin maailmanennätysmäärän tehtäviä hoitavia ja nykyistä omavaraisempia suurkuntia, syntyisi erikoinen asetelma: Suomi koostuisi ”pikku hyvinvointivaltioiden” kokoelmasta. Koska aluetaloudelliset edellytykset poikkeaisivat esimerkiksi Pohjois- ja Itä-Suomessa Etelä-Suomesta, hyvinvointipalvelujen tarjonnan erot ja luultavasti myös terveyserot eriytyisivät maan eri osissa. Tämä on juuri se, mitä muiden maiden valtakunnallisilla järjestelmillä halutaan välttää.

## MUISTA SUURKUNTIEN PERUSTELUISTA SUOMESSA

Kuntien yhdistämistä perustellaan sillä, että näin saadaan ratkaistua alueen maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmia ja parannetaan alueen kilpailukykyä. Kuntakoon kasvusta kuvitellaan jotenkin automaattisesti seuraavan kilpailukykyyn paraneminen sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmien ratkeaminen. Näin ei tietenkään ole, vaan lopputulos riippuu ratkaisevasti siitä, tehdäänkö sitä aktiivisesti ja mitä muuta tehdään. Toisekseen länsimaiden kilpailukykyisimpien ja asukkaiden kannalta parhaimmiksi arvioiduilla suurkaupunkialueilla on



pääsääntöisesti paitsi runsaasti peruskuntia myös moniportainen hallinto, jossa liikenteen ja maankäytön runkoratkaisut tehdään yhteistyössä valtiovallan kanssa, kuntatasoa ylemmällä tasolla. Esimerkiksi metro- ja junaratkaisut on pystytty tekemään moniportaisessa rakenteessa. Tällaiset esimerkit saattavat outoon valoon Suomessa viljellyt argumentit siitä, että suurkaupunkien perusongelmien ratkaisu edellyttää työssäkäyntialueen laajuisten ”yleiskuntien” synnyttämistä ja peruskuntien hävittämistä.

Entä mikä on kaupunkialueen maankäytön ja sen kilpailukyvyyn välinen yhteys? Viime vuosikymmeninä on ilmestynyt kymmenittäin tutkimuksia, joiden tulosten perusteella kaupunkialueen suuri koko (väestö), sen toimialojen skaala ja elinkeinorakenteen monipuolisuus sekä erityisesti korkea työpaikka- ja asukastiheys lisäävät yksityisen sektorin tuottavuutta (World Bank 2009; Loikkanen 2013b). Yhdyskuntien rakenne näyttää vaikuttavan merkittävämmiin kilpailukykyyn kuin kuntakoko. Tästä näkökulmasta kaupunkiseutujen hajautuminen on ongelma, johon voidaan vaikuttaa välitason hallinnolla. Suomessa maakuntaliitot valtuustoineen ja hallituksineen ovat jo olemassa, mutta eivät ole tässä tehtävässä erityisemmin onnistuneet. Toisaalta keskuskautunkien kilpailukyvyyn ongelma liittyy paljolti niiden itse harjoittamaan maapolitiikkaan, joka on johtanut koko kaupunkialueen hajautumiseen. Näin on erityisesti pääkaupunkiseudulla (Kilpeläinen ym. 2011).

Maankäytön hajautunut rakenne vaikuttaa myös asuntojen hintatasoon. Välialueiden ja alhaisten tiheyksien vuoksi rakentaminen ja asutus siirtyvät yhä kauemmas työpaikoista, joista suuri osa on edelleen pääkeskuksessa. Tällöin lähempänä sijaitsevista asunnoista tulee entistä ”niukempia”, mikä nostaa niiden hinta- ja vuokratasoa. Niukkuutta lisää pääkaupunkiseudulle suuntautuva muuttoliike, ja kaikkiin tavoitteisiin sekä valtion ja kuntien aiesopimuksiin nähden alhaiseksi jäänyt rakentamisen määrä viimeisen vuosikymmenen aikana. Kun maapolitiikka välittyy asumisen hintaan, se lisää työmarkkinoiden epätasapainoa ja

nostaa myös palkkavaatimuksia. Näin maapolitiikka aiheuttaa kilpailukykyongelman. (Loikkanen 2013b).

Suurkuntaa perustellaan myös keinona estää segregatiota. Kuitenkin viimeaikainen tutkimus on asettanut kyseenalaiseksi niin sanotun sekoittamispolitiikan toimivuuden keinona, jolla voidaan merkittävästi vaikuttaa segregatioon suurkaupunkialueilla (Cheshire 2007 ja Manley ym. 2011). Niiden tulosten mukaan yksilöiden ja perheiden asemaan vaikuttava politiikka on tehokkaampaa kuin alue- tai yhdyskuntatason politiikka, joka rakentuu sekoittamiselle.

## SKAALAEDUT, TEHOKKUUS SEKÄ KUNTA- JA PALVELURAKENNE

---

Kuntakokoa kasvattamalla halutaan saada skaalaetuja ja tätä pidetään yhtenä perusteluna kuntaliitoksille. Aihepiiristä on sekä kansainvälistä että suomalaista tutkimusta, jota on läpikäyty edellä mainitussa artikkelissani (Loikkanen 2013a). Siinä käydään läpi myös pääkaupunkiseutua koskevia kuntaliitosselvityksiä, jotka puhuvat skaalaeduista, mutta suoranaista evidenssiä on tarjolla vähän ja se on osin ristiriitaista.

Esimerkiksi virkamiestyönä tehdyssä Helsinki-Vantaa liitosselvityksessä (2010, s. 58) sanotaan, että ”Kaupunkien yhdistäminen tarjoaa mahdollisuuden lisätä kustannustehokkuutta yhdenmukaistamalla työkäytäntöjä ja prosesseja parhaiden käytäntöjen mukaisesti.” Toisaalta osin samojen virkamiesten tekemässä kaksipuolaisen seutuhallinnon -selvityksessä (2010, s. 13) todetaan, että palvelutuotannossa selvittää kuntien välisellä yhteistyöllä eikä seudullinen malli ole ratkaisu edes sosiaali- ja terveydenhuollon muospaineisiin. Ylipäätään (s. 14) ”seutuhallinto ei myöskään sinällään tuo kustannussäästöjä”. Kummastakaan raportista ei ilmene mitä skaalaeduilla tarkoitetaan ja mihin nämä arviot perustuvat ja jo väitteiden ristiriitaisuus näissä raporteissa on hämmentävä.

Kuntakoon ja skaalatekijöiden vaikutuksista puhuttaessa on syytä erottaa vaikutukset kuntien menoihin ja toisaalta yksikkökustannuksiin (tai hintaan jos ei tuoteta itse) ja palvelumääriin (laatu huomioon ottaen). Kuntien menot ovat määrien ja yksikkökustannusten tulo, joten niiden menoeroista ei voi päätellä mitään skaalaeđuista. Laadun ollessa sama, suuret menot voivat johtua pienestä määrästä ja korkeista yksikkökustannuksista tai alhaisista yksikkökustannuksista ja suuresta määrästä. Alhaiset yksikköhinnat voivat perustua korkeaan tuottavuuteen (paljon suoritteita suhteessa tuotantopanoksiin) ja/tai alhaisiin panoshintoihin. Toimipaikan (koulu, sairaala) koko ja toimialan eli toimipaikkojen verkoston koko (lokalisaatioedut) ja alueen toimialarakenteen monipuolisuus (urbanisaatioedut) sekä yhdyskuntarakenne vaikuttavat kuntasektorin tuottavuuteen, mutta suuri osa tutkimustietoa ei pysty erittelemään kaikkien osatekijöiden vaikutuksia.

Vaikka kuntakoon tai kuntaliitosten vaikutuksesta kuntien menoihin ei voi tehdä päätelmiä niiden tuottavuuseroista, kokotekijän menovaikutus on kuitenkin kiinnostava, jos liitosten tavoitteena on hillitä kuntien menoja. Monilukuisten eri maita koskevien tutkimusten perusteella ei valitettavasti voi sanoa, että kuntakoolla ja kuntien yhdistymisellä voitaisiin helposti saavuttaa merkittäviä säästöjä. Useimmissa tutkimuksissa kuntakoolla tai kuntaliitoksella ei ole joko merkitsevää vaikutusta kuntien asukaskohtaisiin menoihin tai sitten se on pikemminkin niitä kasvattava. Silloin kun menosäästöjä saadaan, kyse on pienimpien kuntien yhdistymisestä. Toisaalta, silloin kun menoissa tai niiden nousuvauhdissa on laskua kuntakoon kasvaessa, se koskee yleensä vain joitakin menoryhmiä.

Esimerkkinä mainittakoon vaikka Tanska, jossa Lotz (2006) on tehnyt katsauksen sikäläiseen kuntien ja niiden palvelutuotannon skaalaetuja koskevaan tutkimukseen. Hänen johtopäätöksensä mukaan skaalaetuja on toki joillain kuntien tehtäväalueilla, mutta olisi huono

neuvo tehdä skaalaeđuista kuntaliitosuudistuksen ratkaiseva perustelu.

Lotzin tutkimuksen jälkeen Welling Hansen (2009) tutki väitöskirjassaan Tanskan 2007 kuntareformin menovaikutuksia sen jälkeisinä ensimmäisinä vuosina ja sai tulokseksi menojen kasvun, joka koski selvimmin opetustointia.

Suomessa kuntien ja niiden palvelusektorien meno-, kustannus- ja tehokkuuseroja koskevaa tutkimusta summeeraavassa muistiossaan Luoma ja Moisio (2005) esittävät johtopäätöksensä, että ”kuntien ja palveluja tuottavien yksiköiden välillä on huomattavia kustannus- ja tehokkuuseroja, mutta niitä selittävät paljon enemmän muut tekijät kuin kunnan tai toimintayksikön koko”.

Maissa, joissa on runsaasti erikokoisia peruskuntia ja useita hallintomalleja, niiden vaikutuksia kuntien menoihin voi testata tilastollisesti. Jimenezin ja Hendrickin (2010) artikkeli ”Is Government Consolidation the Answer?” on katsaus Yhdysvaltoja koskevaan tutkimukseen. Tutkimuksessa korostetaan pienen skaalan tehtäviä hoitavien pienten yleiskuntien välisen kilpailun merkitystä menojen kurissa pitäjänä. Sitä vastoin suuren skaalan palveluja (kuten infrastruktuuripalvelut) tapauksessa niitä tyypillisesti hoitavien erityisorganisaatioiden (kuntayhtymien tai välipor-taiden) hajottaminen pienemmäksi johtaa skaalaetujen muuttumiseen skaalahaitoiksi ja korkeiksi menoiksi. On huomattava, että Yhdysvalloissa terveydenhuolto ei kuulu ainakaan merkittävässä määrin kuntien tehtäviin, joten se ei ole merkittävä komponentti menoissakaan.

Edellä on referoitu kuntakoon ja liitosten menovaikutuksia koskevaa kirjallisuutta. Skaalaetujen arviointi edellyttää kuitenkin tietoa toiminnan laajuuden vaikutuksesta tuottavuuteen ja yksikkökustannuksiin. On selvää, että skaalaetuja on, mutta niiden laajuus vaihtelee palvelusta toiseen. Esimerkiksi päivähoitoryhmän, päiväkodin, luokkakoon ja koulukoon osalta hyvin pienet ryhmät ja yksiköt tulevat kalliiksi, mutta etu koon kasvattamisesta loppuu verraten pian, joten kunnan väestön

kasvaessa kannattaa rakentaa lisää päiväkotia ja kouluja eikä kasvattaa yhtä valtavaksi. Myös palveluyksiköiden verkoston kasvuun voi liittyä skaalaetuja, etenkin jos yksiköt ovat maantieteellisesti lähellä toisiaan. Lopputulos riippuu paljon maantieteestä, asukasrakenteista, tiheyksistä ja kommunikaatioyhteyksistä.

Toisaalta suurkaupunkialueellakin voi syntyä tehokkuusongelma, jos sen lähiöt ovat erillisiä saarekkeitä, jotka eivät pysty käyttämään resursseja ristiin, tasoittamaan kapasiteetin käyttöaste-eroja ja hyödyntämään verkostoetuja. Näin julkisten palvelujen tehokkuuskysymys osoittautuukin maankäyttöön ja yhdyskuntarakenteeseen liittyväksi kysymykseksi. Hajautunut yhdyskuntarakenne pikemmin kuin kuntarakenne, on keskeinen tehokkuusongelman aiheuttaja myös julkisten hyvinvointipalvelujen tapauksessa. Se selittää osaltaan miksi Suomessa suuret kaupungit sijoittuvat verraten heikosti tutkittaessa palvelutarjonnan tehokkuutta eli sitä kuinka paljonko kunnat saavat aikaan eri palvelusuoritteita resursseillaan (Loikkanen ja Susiluoto 2005). Jos yhdyskuntarakenteelle ei tapahdu mitään kuntarakennetta muutettaessa, yksi keskeinen tehottomuuden syy jää ennalleen.

## DEMOKRATIAN TOIMIVUUS JA VALTAPOLITIikka

Kaupunkiseudun kattaviin kuntiin liittyy demokratiaongelmia, sillä suurkunnan hallinnolla on taipumus byrokratisoitua ja äänestäjäkunnan etäisyys päättäjiin kasvaa. Myös virkamiesten valta kasvaa ainakin suhteessa rivivaltuutettuihin, kuten Tanskassa näyttää käyneen kuntareformin jälkeen (Kjær ym. 2009). Suurissakaan kaupunkialueen osissa ei ole välttämättä lainkaan valtuutettuja ja ajatus siitä, että paikalliset ihmiset ja paikallistietämys vaikuttavat paikallisiin asioihin on hyvin kyseenalaista.

Kuntarakenneuudistuksia kuitenkin toteutetaan eri maissa aika ajoin. On tutkijoita joiden mukaan esimerkiksi pääministeri Thatcherin aikaisessa Englannissa ja viime vuosikymmenellä Tanskassa tehdyssä kuntareformissa on kyse ennen kaikkea valtapolitiikasta (ks. Todman 1997, Groes 2005). Kun ministeri Virkkunen kävi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen kuntareformia käsittelevässä seminaarissa 2.10.2013, hän totesi loppukommenteissaan, että kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa on kyse valtapolitiikasta. Tämä ei ole yllättävää, sillä poliitikkojen keskeinen tavoite on pysyä vallassa ja kasvattaa valtaa. Yhdeksi keinoksi sopii myös kuntareformin toteutustapa.

## LOPUKSI

Tämän artikkelin johtopäätös on se, että juuri nyt (tammikuussa 2014) kaavailtua kuntaliitosten sarjaa yhdeksällä kaupunkialueella ei tulisi toteuttaa tehtäviltään maailmanennätysluokkaa olevien suurkuntien muodostamiseksi. Tällaiselle ratkaisulle ei ole hyviä perusteluja eikä hyviä esikuvia. Suurkuntien tehtäväkenttä kattaisi terveydenhuollon, mutta terveydenhuollon rahoituksen monikanavaisuus, palvelunkäyttäjien epäneutraali ja heidän asemansa muutoksen mukaan huomattavia epäjatkuvuuksia aiheuttava asetelma sekä palvelutuottajien merkittävän epäneutraali asema säilyisivät. Kun sukaupungeilta edellytettäisiin aiempaa enemmän laajaa tehtäväkirjoaan vastaavien menojen kattamista

**”Monilukuisten eri maita koskevien tutkimusten perusteella ei valitettavasti voi sanoa, että kuntakoolla ja kuntien yhdistymisellä voitaisiin helposti saavuttaa merkittäviä säästöjä”**

omalla rahoituksellaan, tuloksena on kaupunkialueista ja muista kunta-kokonaisuuksista koostuvien ”pienien hyvinvointivaltioiden” hajanainen kokoelma, joiden taloudelliset erot heijastuisivat muun muassa sosiaali- ja terveyspalvelujen alueellisina tarjontaeroina. Niitä voidaan toki pienentää valtionosuusjärjestelmällä, mutta sen merkitystä on tarkoitus pienentää, kun kuntien omavaraisuutta korostetaan. Vaikka Helsingin seudulle kaavaillun metropolihallinnon rakentamiselle on paremmat perusteet, sitäkin ei tulisi viedä eteenpäin, sillä kuntareformeja ei tulisi tehdä ilman valtion, väliportaiden ja erillisorganisaatioiden tehtävien ja rahoituksen (mukaan lukien valtionosuusjärjestelmä) kokonaisuudistusta. Etenemistapa, jossa yritetään ratkoa yksi asia kerrallaan, ei toimi. Toisaalta kaikkia järkeviä vaihtoehtoja ei ole ollut vakavasti edes esillä.

Nykyhallituksen tulisi asettaa riippumaton sekä kotimaisista ja kansainvälisiä jäsenistä koostuva asiantuntijaryhmä, jonka tehtävänä olisi kartoittaa 3-5 vaihtoehtoista mallia organisoida valtion ja kuntien väliset hallinnolliset ja fiskaaliset suhteet, tehtävienjako sekä itsehallinnollisen väliportaana (ja/tai yhteistyöelinten) ja peruskuntien rakenteet, tehtävät ja rahoituksen muodot. Asiantuntijaryhmän yhtenä osatehtävänä olisi laatia edellä mainittuihin ratkaisuihin sopivat tavat organisoida ja rahoittaa perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoito sekä sosiaalipalvelut käyttäen hyväksi myös Länsi-Euroopan maissa ja muuallakin sovellettuja malleja, joissa on toteutettu rahoituksen yksikanavaisuus ja neutraalisuus sekä palvelujen tuottajien että niiden käyttäjien suhteen. Asiantuntijaryhmän työn ensimmäisen vaiheen tulokset perusvaihtoehtoihin tulisi olla valmiina ennen seuraavia eduskuntavaaleja, jolloin kansalaiset ja puolueet voisivat debatoida niiden hyvistä ja huonoista puolista. Vaaleissa äänestäjät voisivat vaikuttaa tulevaan reformiin kannattamalla puolueita ja ehdokkaita, joilla on sama käsitys siitä, millainen reformi Suomessa tulisi toteuttaa. Vaalien jälkeen muodostettavan hallituksen ohjelman keskeinen osa olisi pys-

tyttää parlamentaarinen komitea. Se valmistelisi hallitukselle riittävällä aikajänteellä sellaista uudistusta, jolle on laaja kannatus sen jälkeen kun järkevät ja toteuttamiskelpoiset vaihtoehdot ovat olleet esillä.

Suomessa hallituksen esityksiä on kritisoitu siitä, että sen esitysten yhteydessä ei esitetä niiden vaikutuslaskelmia. Huoli on aiheellinen, mutta sitäkin suurempi ongelma on se, että monet harkinnanarvoiset vaihtoehdot eivät Suomessa tule usein edes esille. Tämä asetelma koskee kunta- ja palvelurakennetta, sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja monia muitakin politiikka-alueita, joilla suomalainen suljettu kieli- ja ajatusmaailma johtaa hämmästyttävään kapea-alaisuuteen. Miksi järkeenkäyviä vaihtoehtoja ei osata tai edes haluta ottaa esille.

Kun nykyhallituksesta useampi ministeri pyrkii uusiin kansainvälisiin tehtäviin Euroopan Unionissa, toivoisin heidän ottavan selvää, millainen kunta- ja palvelurakenne sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä EU-maissa on. Toisaalta oletan heidän propagoivan EU:ssa vientituotteena nyt Suomeen kaavailtua suurkuntamallia, jossa pienkunnat hävitetään ja terveydenhuolto organisoidaan kuntapohjaisesti. Odotan mielenkiinnolla syntykö Suomen kuntauudistuksesta samanveroinen vientituote kuin koulutusjärjestelmästämmme.

**”Kaupunkiseudun kattaviin kuntiin  
liittyy demokratiaongelmia, sillä suurkunnan  
hallinnolla on taipumus byrokratisoitua ja  
äänestäjäkunnan etäisyys  
päättäjiin kasvaa”**

## Kirjallisuutta

Björnberg, Arne (2013): Euro Health Consumer Index 2013 Report. Health Consumer Powerhouse.

CEMR-Dexia (2011): EU sub-national governments: 2009 key figures. 2010/2011 edition.

Cheshire, Paul. C. (2007) Segregated neighbourhoods and mixed communities: a critical analysis. Joseph Rowntree Foundation, York, UK.

Groes, Nils (2005): Desentralisering eller statsstyrning? - Den danska kommunreformens innehåll och utmaningar. Ekonomisk debatt 33, Nr 5.

Helsinki-Vantaa selvitys (2012): Loppuraportti 21.12.2010.

Himanan, Pekka (2012): Sininen kirja. Suomen kestävän kasvun malli.

Himanan, Pekka (2013): Johtopäätöksiä Suomelle: Visiona arvokkaan elämän yhteiskunta. Luku teoksessa Castells & Himanan (toim): kestävän kasvun malli. Globaali näkökulma. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 22/2013

Jimenez, Benedict S. & Hendrick, Rebecca: Is Government Consolidation the Answer? State and Local Government Review 2010 No 42.

Kaksiportaisen seutuhallinnon selvitys (2010): Seurantaryhmä 21.12.2010.

Kilpeläinen, Päivi & Laakso, Seppo & Loikkanen, Heikki A. (201): Näkökulmia maakuntakaavan taloudellisiin vaikutuksiin. Luku 2 (s. 20-31) julkaisussa: Asiantuntijalausunnat maakuntakaavaluonnoksesta. Uudenmaan liiton julkaisuja E 117.

Kjær, Ulrik & Ulf Hjalmar & Asmus Olsen (2009), Municipal amalgamations and the democratic functioning of local councils: the Danish 2007 Structural Reform as a case. Paper presented at the European Group of Public Administration (EGPA) conference in Malta September 2-5.

Laakso, Seppo & Loikkanen, Heikki A. (2013), Helsingin seudun maankäyttö, kiinteistömarkkinat ja perusrakenteen rahoitus, Kansantaloudellinen aikakauskirja vol. 2013, No. 4.

Loikkanen, Heikki A. (2011): Kasautumisen edut, kaupunkialueiden hallinto ja aluetaloudellinen kehitys. Artikkeliteoksessa ESPONin anti arvioitavana. Hirvonen, T. (ed.). 19 p. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen; 40/2011.

Loikkanen, Heikki A. (2013a): Kuntien ja metropolialueiden rakenteesta: periaatteita, argumentteja ja empiriaa. Teoksessa Loikkanen, H., Laakso, S. & Susiluoto, I. (eds.): Metropolialueen talous: näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin. Helsinki: Helsingin kaupunki, tietokeskus.

Loikkanen, Heikki A. (2013b): Kaupunkialueiden maankäyttö ja taloudellinen kehitys – maapolitiikan vaikutuksista tuottavuuteen sekä työ- ja asuntomarkkinoiden toimivuuteen. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT Valmisteluraportit; vol. 2013, no. 17)

Loikkanen; Heikki A. & Susiluoto, Ilkka (2005): Paljonko verorahoilla saa? Kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuden erot ja niitä selittävät tekijät vuosina 1994-2002. Kunnallissalan kehittämissäätö, tutkimusjulkaisut nro 50, Vammalan kirjapaino Oy, Vammala.

Lotz, Jorgen (2006): Municipal amalgamations and economies of scale. Paper for OECD workshop on efficiency of sub-central public spending, 19 May, 2006.

Manley, David & van Ham, Maarten & Doherty, Joe (2011): Social Mixing as a Cure for Negative Neighbourhood Effects: Evidence Based Policy or Urban Myth? IZA DP No. 5634.

Moisio, Antti & Luoma, Kalevi (2005): Kuntakoko, kuntien menot ja palvelujen tuotannon tehokkuuserot. VATT-muistioita 69.

Tolkki, Helena & Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto (2010): Metropolihallinta. Neljä mallia maailmalta ja niiden sovellettavuus Suomessa. Ympäristöministeriö. Helsinki.

Todman, Lynn (1997): Recent trends in British Local Government. Artikkeliteoksessa Å.E. Andersson, B. Härsman ja J.M Quigley: Government for the Future – Unification, Fragmentation and Regionalism. North-Holland, Elsevier Science B.V.

UN-HABITAT (2009): Guide to Municipal Finance. The Human Settlements Financing Tools and Best Practices Series. Nairobi.

Welling Hansen, Sune (2009): Towards genesis or the grave? Financial effects of local government mergers. PhD dissertation, University of Southern Denmark.

World Bank (2009): Reshaping economic geography.

**Onko kunta valtiolliselle tasolle alisteinen yhteiskunnallisen hierarkian alin taso vai valtion suhteen itsenäinen ja tasavertainen toimija?**

**Hallintotieteiden professori Risto Harisalo pohtii kirjoituksessaan kunnallisen itsehallinnon roolia.**



## **KUNNALLINEN ITSEHALLINTO - IDEA JA MERKITYS**

### **TEHTÄVÄ**

Kysymys, johon artikkelissa etsitään vastausta, on seuraava: Mikä on kunnallisen itsehallinnon idea ja sen yhteiskunnallinen merkitys? Monien mielestä kysymys on siinä määrin vähäpätöinen, että siihen ei liiemmin kannattaisi hukata voimavaroja. Epäily on ymmärrettävää.

Kuntia on usean vuosikymmen ajan tarkasteltu yhtenä monista tilastollisesti manipuloitavista muuttujista eikä itsenäisinä toimijoina. Halu kehittää kuntia ja saada aikaan nopeita tuloksia on syrjäyttänyt kunnallisen itsehallinnon teoreettisen analysoinnin ja pohdinnan ja samalla on myös menetetty ymmärrys kuntien merkityksestä yhteiskunnallisena instituutiona. Näistä syistä kunnallishallintoa pidetään yleisesti valtionhallinnon johdannaisena ja julkisen hallintohierarkian alimpana organisaatiotasona.

On siis aika valottaa kuntia niiden omista lähtökohdista ja näkökulmista. Kunnallisen itsehallinnon vaihtoehtoinen ajattelu ei ole romantisoitua utopiaa, jollaiseksi se on tapana leimata, vaan yritys tuoda uudenlaista näkemystä kuntia koskevaan keskusteluun. Tuskin kenellekään tällaisesta yrityksestä haittaakaan aiheutuu.

## KUNNALLISEN ITSEHALLINNON PERUSTEHTÄVÄT

Historiallinen tosiasia on, että kuntia ja kyläyhteisöjä on kaikkien kansojen keskuudessa, huolimatta niiden laeista ja moraalikäsitteistä. Kunnat eivät ole pelkästään hallinnollisia yksiköitä, vaan myös alueellisia yhteisöjä. Alueellisina yhteisöinä ne ovat sosiaalisia, kulttuurillisia ja taloudellisia yhteisöjä, eräänlaisia pienenä yhteiskuntia. Nämä olosuhteet luovat kunta- ja kyläyhteisöihin demokratian kysynnän, jotta ne voisivat päättää vastuullisesti koko yhteisöä koskettavista asioista.

Kunta on siten demokratian koulu ja kokeilukenttä. Kansakunnassa on kaksi demokraattista järjestelmää, valtio ja kunnat. Demokraattisten järjestelmien välisiä suhteita on luonnollista analysoida lähtökohtaisesti keskinäisen arvostuksen ja kunnioituksen, tasapuolisuuden ja kumppanuuden termein eikä hierarkkisina alistussuhteina. Demokratian hengessä valtio ja kunnat vahvistavat keskinäistä luottamustaan ja ratkovat ongelmiaan dialogin avulla.

Pienenä yhteiskuntana kunta- ja kyläyhteisöt ovat kansalaistaitojen kasvattajia, arvojen välittäjiä ja siedettävän elämän kannalta välttämättömän moraalin siirtäjiä. On ilmeistä, että näistä tehtävistä tuskin kyettäisiin vastaamaan, jos kunnat nähdään vain hallinnollisina yksikköinä tai kunnista luovutaan kokonaan. Kunta- ja kyläyhteisöjen pienenä yhteiskunnassa ihmiset voivat kohdata toisensa ja oppia ymmärtämään inhimillisen elämän moninaisuutta. Kunnat ovat sosiaalisen pääoman lähteitä.

Demokraattisina yhteisöinä kunnat rekrytoivat kansalaisiaan erilaisiin poliittisiin rooleihin ja valmentavat heitä käsittelemään yhteisöllisiä jännitteitä ja ristiriitoja. Näihin rooleihin kasvetaan eikä mikään koulu valmenna ihmisiä niihin. Ei liene sattumaa, että kuntien rekrytointimahdollisuuksien kaventuminen on luonut kielteistä mielipideilmastoa politiikkaa kohtaan ja vaikeuttanut ihmisten osallistumista poliittisiin

tehtäviin. Se voi olla myös osasy siihen, miksi konflikteja ratkotaan yhä useammin lakimiesten ja lakien avulla kuin keskinäisellä sovittelulla.

Kunnissa käsiteltävät haasteet ja ongelmat ovat yleensä tilannesidonnaisia, spesifejä, ja niiden käsittelyssä kunnat ovat aina toimineet uusien ideoiden synnyttäjinä ja kokeilijoina. Kunnat tarkkailevat johdonmukaisesti toisiaan ottaakseen oppia ja omaksuakseen ideoita toisiltaan. Kunnat ratkovat erilaisia ongelmia ja tuottavat samanlaisiin ongelmiin erilaisia ratkaisuja. Näissä tehtävissä valtio voi parhaiten auttaa kuntia investoimalla niiden luovuuteen, oppimiskykyyn ja kokeilunhaluun suosimiensa kaavamaisten hallinnollisten ratkaisujen sijasta. Ideoiden kilpailussa hyviksi havaitut ideat leviävät aikaa myöten kunnista toisiin.

Strategisessä ja operatiivisessa päätöksenteossa tarvittava hyödyllinen ja katalyyttinen tieto on väistämättä aina hajautettua, tilannekohtaista ja subjektiivista. Tiedon hankkiminen, tuottaminen ja prosessointi vaativat aikaa ja kustannuksia, joita tiedon tarvitsijoilla ei ole niin paljon kuin he pitävät tarpeellisena. Tämä tarkoittaa, että kuntien ohjauksen kannalta välttämätöntä ja ajantasaista tietoa on vaikeaa, jopa mahdotonta, keskittää valtiolle. Poliittis-hallinnollisen päätösvallan keskittämisen sijasta valtion olisi viisasta laajentaa ja vahvistaa kuntien omaa päätöksentekoa.

On tärkeää ymmärtää, että toimivat kunta- ja kyläyhteisöt eivät synny juridisilla, hallinnollisilla ja taloudellisilla toimenpiteillä. Ne syntyvät parhaiten yhteisellä tekemisellä, johon tarvitaan vastuullista vapautta. Yhteiskunnallisesti on hyödyllisempää tarjota ihmisille mahdollisuus ottaa osaa oman yhteisön kehittämiseen kuin yrittää tarjota heille tarvitsemansa ja pitää heitä julkisten hyödykkeiden passiivisina vastaanottajina.

Muutos ja pysyvyys kiteytyvät samanaikaisesti kunnallisessa itsehallinnossa. Kaikkien yhteiskunnallisten muutosten onnistuminen riippuu olennaisesti perustan vakaudesta. Muutosten tutkijat tietävät, että myös hyödyllisinä pidetyt innovaatiot voivat polttaa kaiken tieltään.

On paradoksaalista, että kunta- ja kyläyhteisöt suojaavat ihmisiä keskitetyn poliittisen vallan ja markkinoiden iskuilta. Perustan vakaus sallii ihmisten valita itselleen hyödyllisimmät ideat.

Valtion päätöksenteko on väistämättä poliittista, kun taas kunta- ja kyläyhteisöissä politiikka aatteellisena ideologiana on vain yksi ihmisiä motivoivista tekijöistä. Itsehallinnollisissa yhteisöissä on useita erilaisia tilanteita, joissa epäpoliittisuus takaa vapaaehtoisuuden toiminnan ja yhteistyön tehokkaammin kuin poliittisuus. Poliitiikka ei todellakaan ole ainoa tekijä, joka saa ihmiset hakeutumaan toistensa seuraan, joka pitää heidät yhdessä ja joka saa heidät ponnistelemaan yhdessä.

Kunta- ja kyläyhteisöjen autonomia ja itsenäisyys ovat institutio-naalisia voimia, joiden varassa yhteiskunta ja kansanvalta voivat kehittyä ainakin jossain määrin omalakisesti. Ranskalaisen Alexis de Tocquevil-len mukaan ”kunnallinen itsehallinto muodostaa vapauden perustan kaikissa kansakunnissa” ja juuri siksi hänen mukaansa ”paikallisten instituutioiden merkitys vapaudelle on todellakin sama kuin alkeiskou-lujen merkitys tieteelle”. *Taulukko 1* kuvaa kunnallisen itsehallinnon olennaisimmat piirteet.

#### KUNNALLISEN ITSEHALLINNON KRITERIT (*Taulukko 1*)

- Kunta alueellisena pienenä yhteiskuntana
- Demokratia päätöksenteon perustana
- Kansalaistaitojen kasvattaja, arvojen välittäjä ja moraalin siirtäjä
- Rekrytointikanava yhteiskunnan poliittisiin rooleihin
- Kansallinen innovaatiojärjestelmä
- Hajautetun ja katalyyttisen tiedon hyödyntäjä
- Vastuullisuus ja vapaus yhteisöllisyyden rakentajina
- Pysyvyyden ja muutoksen tasapaino
- Poliittisuus ja epäpoliittisuus motivaattoreina

#### KUNNALLISEN ITSEHALLINNON PERIMMÄINEN ONGELMA

Mikä on sitten kunnallisen itsehallinnon perimmäinen ongelma ja kuinka se voidaan kiteyttää? Edellä käsitellyn perusteella kunnallinen itsehallinto edustaa ajassa kehittyntä inhimillistä traditiota, jonka kulloisetkin olosuhteet ovat monien ihmisten valintojen enemmän tai vähemmän ennakoimattomia seurauksia.

Kunnallisen itsehallinnon perimmäinen ongelma on siten tiedol-linen, epistemologinen, eikä juridinen, hallinnollinen tai taloudellinen. Tämä tarkoittaa, että tuskin kenelläkään on luotettavaa tietoa suoma-laisten tulevista tarpeista ja niiden tyydyttämiseksi vaadittavista ideoista ja teknologioista. Kukaan ei myöskään osaa sanoa kuinka tulevat palvelut olisi jaettava tarvitsevien kesken.

Kunnallishallinnon rakenteiden uudistajat katsovat tulevaisuuteen historiallisen tiedon näkökulmasta. He tekevät ennusteita menneestä kehityksestä ja olettavat tulevaisuuden noudattavan pääsääntöisesti samoja suuntaviivoja. He luottavat ennusteisiinsa ottamatta huomioon ennustevirheiden huomattavaa todennäköisyyttä.

Muutoksia vastustavat ovat tehneet vajavaisen analyysin kunnal-lisen itsehallinnon perustavaa laatua olevasta tiedollisesta ongelmasta. Heidän ajatteluaan leimaavat tyytyväisyys nykyisiin olosuhteisiin ja halu puolustaa niitä. He eivät ota huomioon muutosten suurta todennäköi-syyttä.

Kunnallisen itsehallinnon tiedollinen ongelma voidaan muotoilla kaksiosaisesti. Ensinnäkin kenelläkään ei ole valtionhallinnossa, yrityk-sissä ja yliopistoissa tietoa siitä, kuinka kuntien poliittiset, hallinnolliset ja taloudelliset olosuhteet pitäisi järjestää tuntemattoman tulevaisuuden näkökulmasta. Me, asemastamme ja kokemuksestamme riippumatta, olemme aina tietämättömiä asioiden tulevista muutoksista. Jokainen



kuntien tulevaisuutta keskitetysti korjaava ottaa itselleen tehtävän, josta hän ei voi kunnialla selviytyä.

Edellä sanottuun perustuen tiedollisessa ongelmassa on toiseksi kysymys siitä, kuinka kunnat saadaan toimimaan kansallisena innovaatiojärjestelmänä, joka luo omilla ideoillaan uutta tietoa tietämättömyyden syrjäyttämiseksi eikä pelkästään tukeudu kerättyyn historialliseen informaatioon. Tämä edellyttää, että valtion on vahvistettava kuntien itsenäisyyttä ja vapautta ja investoitava erityisesti paikalliseen demokraattiaan, innostukseen, luovuuteen ja kokeilunhaluun.

On todella murheellista, että kunnallisen itsehallinnon tiedolliseen ongelmaan ei ole kiinnitetty huomiota eikä mietitty sen näkökulmasta kuntien ja valtion välisiä suhteita. Käytettävissä oleva tietämys ei anna luotettavaa pohjaa valmistaa kunta kohtaamaan tulevaisuuden haasteet, vaan kuntien on itsensä kyettävä keksimään niihin omat ratkaisunsa, joista ei kenelläkään voi olla tällä hetkellä mitään aavistusta.

Me tiedämme vasta sitten, kun kunnat ovat ideansa keksineet. Me hyväksymme ne vasta sitten, kun ne ovat vahvuutensa osoittaneet kilpailussa vaihtoehtoisten ideoiden kanssa. Yhteiskunnan elinvoiman kannalta olisi erityisen hyödyllistä, jos huomattava enemmistö kunnista olisi koko ajan keksimässä, kehittämässä ja uudistamassa olosuhteitaan. Tällaisissa olosuhteissa uusiin ideoihin torjuvasti suhtautuvat vitkastelijakunnat vedetään aikaa myöten mukaan uudistuksiin.

Jos kunnallisen itsehallinnon tiedollinen ongelma otetaan vakavasti, siitä seuraa automaattisesti, että optimaalista tai ideaalista kuntaa on mahdotonta määrittellä. Demokratia ja alueellinen luovuus eivät riipu kuntien koosta ja vauraudesta eivätkä mistään muustakaan kriteeristä. On hyvä muistaa, että lisensiaatti Erkki Kentan Kuopion yliopistossa tekemän tutkimuksen mukaan 1990-luvun ankarasta lamasta selviytyivät nopeimmin pienimmät kunnat.

## TIEDOLLISEN ONGELMAN RATKAISEMISEKSI VAADITTAVAT TOIMENPITEET

Jos edellä kuvattu käsitys kunnallisen itsehallinnon tiedollisesta ongelmasta hyväksytään, se auttaa ratkaisemaan sen umpikujan, jossa valtio ja kunnat ovat tällä hetkellä. Tiedollisen ongelman ottaminen kuntien kehittämisen lähtökohdaksi ei pysäytä kehittämistä, vaan muuttaa sen luonteen laadullisesti toisenlaiseksi.

Ensimmäisenä toimenpiteenä pitäisi palauttaa luottamus valtion ja kuntien suhteisiin. Syvä epäluottamus jäytää tällä hetkellä vakavasti kumpaakin osapuolta. Siksi ne epäilevät toistensa tarkoitusten vilpittömyyttä ja suositustensa välttämättömyyttä. Jos epäluottamusta ei saada minimoitua, valtion on käytettävä suoraa valtaa saadakseen kunnat toimimaan haluamallaan tavalla. Tällä tiellä valitettavasti jo ollaan.

Vaikka epäluottamuksen muuttamisella luottamukseksi on omat kustannuksensa, ne jäävät kuitenkin suhteellisen vähäisiksi, kun niitä verrataan luottamuksen saavutuksiin. Luottamus vähentää vuorovaikutuskustannuksia nopeuttaen yhteisymmärryksen saavuttamista ongelmista, tavoitteista ja keinoista. Luottamus motivoi osapuolia jakamaan toisilleen kokemuksiaan, ideoitaan ja ymmärrystään. Nämä luottamuksen seuraukset varmistavat tehokkaan etenemisen epävarmoissa, ennakoimattomissa ja monimutkaisissa yhteistyökuvioissa.

Toisena toimenpiteenä valtion olisi palautettava kehittämisvastuu takaisin kunnille. Tässä tarkoituksessa valtion olisi annettava kunnille vapautta soveltaa kansallisia lakeja ja ohjeita paikallisten olosuhteiden mukaan. Vain valtio itse voi purkaa voimaan saattamansa palveluita koskevat kaavamaiset määräykset ja kriteerit. Tämä edellyttää valtiolta erityisesti kahta asiaa, rohkeutta määrittellä peruspalveluiden minimitasot ja velvollisuutta kattaa ne taloudellisesti täysimääräisesti.

Vaikka kunnilla on hiukan yli 500 erilaista lakisääteistä velvollisuutta

hoidettavanaan, on ilmeistä, että monet kunnat voisivat selviytyä niistä kunnialla, jos ne saisivat sopeuttaa ne nykyistä vapaammin paikallisten olosuhteiden vaatimuksiin ja realiteetteihin. Jos tätä vapautta ei voida suoda kunnille, joistain tehtävistä on jopa luovuttava kokonaan. Vapauden tarjoaminen kunnille lopettaisi nykyisen epätydyttävän olosuhteen, jossa kunnat tekevät epämiellyttäviä ratkaisuja selviytyäkseen valtion määräyksistä.

Kolmanneksi uusi asennoituminen rohkaisee kuntia tukeutumaan laaja-alaisesti yhteisöllisiin voimavaroihin hallinnollisten toimenpiteiden ohella. Tällä alueella kuntien alueellinen yhteistyö on vielä riittämättömästi hyödynnetty voimavara. Esimerkiksi kunnat voivat myydä palveluitaan naapureilleen, jolloin niiden ei tarvitse ylläpitää omaa palvelutarjontaa. Kunnat voivat ostaa palveluitaan myös yksityisiltä yrityksiltä ja erilaisilta yhdistyksiltä ja järjestöiltä.

Alueellisen renessanssin näkeminen mahdollisuutena on neljäs suositeltava toimenpide. Pentti Hämäläisen keräämien tutkimustietojen mukaan kuntien alueellinen yhteistyö vaikuttaa ratkaisevan myönteisesti koko alueen henkiseen ja taloudelliseen hyvinvointiin. Tämä edellyttää kuntien päättäjiltä rohkeutta ajatella asioita omalla alueellaan ilman kuntia toisistaan erottavia rajoja. Alueellinen rajattomuus on tie välttämättömään yhteistyöhön eikä kuntien yhdistämiseen.

Alueellinen rajattomuus ei ole kunnallisen itsehallinnon vastavoima, vaan sen mahdollistaja. Ilmeinen, mutta vaikeasti hyväksyttävä tosiasia on, että menestyminen alueellisessa rajattomuudessa vahvistaa jokaisen yksittäisen kunnan omaa menestystä. Toisin sanoin ilmaistuna oman edun tarkka suojeleminen eli osaoptimointi ei ole hyödyllistä samalla alueella toimiville kunnille. Paradoksaalisesti kunta- ja kyläyhteisöjen päättäjien on oltava samalla myös alueellisia päättäjiä.

Viides suositeltava toimenpide on luopua tietyissä rajoissa tasa-arvon käytöstä kuntien toiminnan arvioinnissa. Tasa-arvon mekaaninen tulkinta pakottaa kunnat toimimaan valtion hyväksymien kaavamaisten

käytäntöjen mukaan palveluissa, sääntelyssä ja tulonjaossa estäen tehokkaasti paikallisen valinnan. Tasa-arvon mukainen toiminta on yksi keskeisimmistä kuntien ongelmien selittäjistä. Se pakottaa jotkut kunnat pitämään suurempaa palvelutasoa kuin paikalliset tarpeet edellyttäisivät, kun taas toisissa kunnissa on tyydyttävä vähempiin palveluihin kuin paikalliset tarpeet edellyttäisivät.

**”Kunnat eivät ole pelkästään  
hallinnollisia yksiköitä, vaan myös  
alueellisia yhteisöjä”**

Koska tasa-arvo ei enää palvele kuntia samalla tavoin kuin ennen, se voidaan korvata poliittisen oikeudenmukaisuuden käsitteellä. Poliittinen oikeudenmukaisuus on kriteeri, joka mittaa kuntalaisten mahdollisuuksia tuoda esille palvelutarpeitaan ja varmistua niiden tyydyttämisestä paikallisesti ja alueellisesti omaksutuin keinoin. Poliittisen oikeudenmukaisuuden hyödyntäminen motivoi ihmisiä kehittämään poliittista prosessia ja palvelun tuottajien ja kuluttajien yhteistyötä.

Poliittinen oikeudenmukaisuus on kuudes toimenpide. Se on kuntien olosuhteita erilaistava voima ja sellaisena myös hyvin hyödyllinen voima. Tämä tarkoittaa, että mitä enemmän kuntien ja alueiden välillä on eroja, sitä enemmän kunnilla on opittavaa toisistaan. Valppaus seurata muiden kuntien valintoja ja kyky oppia niistä on kunnille huomattavasti tärkeämpi taito kuin kyky mukautua enemmistön omaksumiin toimintatapoihin. Tämä olosuhde muuttaa valtion kuntapolitiikan luonteen tavoitteellisesta ohjauksesta mahdollistavaksi kehittäjäksi.

Seitsemäs toimenpide on sisäinen federaatio. Itsehallinnollisina ja demokraattisina yhteisöinä kunnat tarvitsevat institutionaalista suojaa valtiota vastaan. Tämän suojan tarjoaa liittovaltion eli federaation

periaate, jonka mukaan alueet - esimerkiksi maakunnat - rinnastetaan osavaltioihin. Sisäisessä federaatiossa alueet saavat omalla tahdollaan ja eritahtisesti omaksua valtion lailla säätämiä uusia ja lisättyjä palvelu-, sääntely- ja tulonjakotehtäviä. Sisäinen federaatio tekee valtiosta ja kunnista yhdenvertaisia ja pakottaa valtion neuvottelemaan kuntien kanssa käskemisen sijasta. *Taulukko 2* tiivistää edellä sanotun.

#### KUNTIEN KEHITTÄMISEKSI SUOSITELTAVAT TOIMENPITEET (*Taulukko 2*)

- Luottamuksen palauttaminen valtion ja kunnan välisiin suhteisiin
- Kehittämisvastuun palauttaminen kuntiin
- Yhteisöllisten voimavarojen aktivointi kuntien kehittämisessä
- Alueellisen renessanssin vahvistaminen
- Asteittainen luopuminen tasa-arvon mekaanisesta tulkinnasta kuntien vertailussa
- Poliittisen oikeudenmukaisuuden vahvistaminen kuntien päätöksenteossa
- Sisäinen federalismi valtio-kunta -suhteiden organisoijana

#### POHDINTA

Valtio-kunta -suhteen problemaattisuus, alueiden haasteet ja kuntien sisäiset ongelmat ovat pitkän kehityksen seurauksia, joihin ei ole pikaisia ja tehokkaita ratkaisuja. Tämän tosiasian vähättely ei korjaa, vaan pahentaa asioita. Kunnille olisi annettava aikaa ratkoa ongelmiaan ja sopeuttaa toimintansa uusiin olosuhteisiin ja ulkopuoliset instituutiot - valtio, ammattikunnat ja ammattiliitot jne. - eivät saisi mainittavasti puuttua kuntien valintoihin. Vaikka nämä instituutiot ovat tehneet huolellisen analyysin kuntien ongelmista, siitä ei kuitenkaan automaattisesti seuraa, että ne pystyvät muotoilemaan toimivia ja tehokkaita ratkaisuja niihin.

**”...valtion on vahvistettava kuntien itsenäisyyttä ja vapautta ja investoitava erityisesti paikalliseen demokratiaan, innostukseen, luovuuteen ja kokeilunhaluun”**

**Julkiset menot kasvavat kasvamistaan vuodesta toiseen. Onko demokraattisessa päätöksentekotavassa valuvika, joka kannustaa menojen jatkuvaan kasvuun?**

**Oikeustieteen maisteri **Matias Forss** on perehtynyt julkiseen valintaan liittyviin ongelmiin ja pohtii kirjoituksessaan kunnallisen päätöksenteon haasteita.**



## **KUNNALLISEN PÄÄTÖKSENTEON ONGELMIA**

### **JOHDANTO**

Suomessa on viime aikoina keskusteltu kuntarakenteen uudistamisesta, käytännössä kuntien lukumäärän vähentämisestä. Kuntien toiminnassa on nähty ongelmia, joiden ratkaiseminen vaatii kuntarakenteen, eli kuntien koon ja tehtävien uudistamista. Kysymys hyvästä kuntarakenteesta on yksinkertaistettuna kysymys siitä, mitä kuntien pitäisi olla. Tässä järkevän tuloksen saavuttaminen mielestäni vaatisi sen, että mahdollisimman perusteellisesti pohditaan, mitä kunnat ovat. Tässä pohdin, onko kuntien päätöksenteossa kenties piirteitä, jotka ovat johtaneet tällä hetkellä havaittaviin ongelmiin. Jos ongelmia on, niin kuntarakenteen uudistaminen vaatisi myös niihin puuttumista.

### Alueellinen itsehallinto

Lainsäädäntö on eräs mahdollinen lähtökohta kuntien perimmäisen olemuksen pohdiskelussa. Perustuslain mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Asukkaiden itsehallinto on siis yksi kuntia määrittävä tekijä. Sana ”itse” itsehallinnossa merkitsee ajatuksellista vastakkainasettelua jonkin muun hallitsijan kanssa, joka tässä tapauksessa on valtio.

Toisaalta perustuslain mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle. Valtion voi näin sanoa olevan koko yhteiskunnan itsehallintoa, kun kansa hallitsee itse itseään. Tämä korostaa itsehallinnon alueellista ulottuvuutta. Alueellinen itsehallinto tarkoittaa, että jollakin alueella sijaitseva osa kansasta on itse kykenevämpi hallinnoimaan asioitaan kuin koko kansa.

Kuntien perinteisistä tehtävistä esimerkiksi teiden rakentamista voi perustella sillä, että siihen tarvitaan paikallistuntemusta. Vastaavasti alueellisen köyhäinavun syntymisen on voinut perustella sillä, että kuntalaiset ovat tunteneet toisensa, ja sen, kuka on avun tarpeessa. Tällainen vastavuoroisuus ja paikallisten olosuhteiden tunteminen lienee alueellisen itsehallinnon perustelu demokratiassa ja saanee kansalaisten hyväksynnän.

Alueellisen itsehallinnon merkityksen kannalta olennainen kysymys on, miten alueellinen jakautuminen määräytyy. Tämä liittyy kuntien päätöksenteon perusteisiin. Alueellinen itsehallinto konkretisoituu itsehallintoyksikön toimintaan ja päätöksiin. Jos sillä ei ole keinoja tai kykyä toimia, myös alueellinen itsehallinto käytännössä loppuu. Alueellisen itsehallinnon toteutuminen vaatii siis myös mahdollisuuksia tehdä päätöksiä, jotka varmistavat kunnan olemassaolon jatkuvuuden. Nyt esimerkiksi nähdään, että kuntarakennemuutoksessa heikoimmilla ovat ne kunnat, joilla ei ole budjetissaan liikkumavaraa tai muusta syystä kykyä itsenäiseen toimintaan.

### Palvelutuotannon tavoite

Kuntalain mukaan kunta ”pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan”. Kuntien tosiasiallisen toiminnan tarkastelu johtaa päättelemään, että hyvinvoinnin edistäminen tarkoittaa palvelujen tuottamista. Pääministeri Jyrki Kataisen mukaan ”Kunnalla ei ole mitään muuta arvoa kuin se, että se järjestää palveluja kuntalaisille”.<sup>1</sup> Kuntia luonnehtivat siis toisaalta asukkaiden itsehallinto, toisaalta palveluiden järjestäminen kuntalaisille. Mikä on näiden kahden asian keskinäinen yhteys? Pitäisikö kuntien hallinto järjestää niin, että se parhaiten edistää palvelujen järjestämistä vai onko jokin asukkaiden itsehallinnon eli päätöksenteon muoto itsessään parempi ja arvokkaampi kuin muut?

Tähän kysymykseen vastaaminen pitäisi olla ensimmäinen askel mahdollisen kuntarakennemuutuksen tiellä, jotta uudistuksen tavoite olisi selkeä. Jos tavoitteena on palveluntuotantokyvyn parantaminen, niin kuin hallituksen kuntarakennemuutoksessa ilmeisesti on, olisi syytä miettiä, mitä merkitystä päätöksenteon järjestämisellä on tälle kyvylle.

### Kuntien palvelutuotannon keinot

Verotusoikeus kunnan alueella on palvelutuotannon rahoituksen ensisijainen keino. Päätökset palveluiden tuottamisesta ja järjestämisestä tekee kunnanvaltuusto. Kunnan päätöksenteko jäljittelee parlamentaarista demokratiaa ja siinä käytetään julkista valtaa. Jos yksinkertaistetaan jättämällä valtionosuudet tai muut avustukset huomiotta, kunta rahoittaa palvelunsa pääasiassa verottamalla kaikkia asukkaitaan äänestäjien enemmistön suostumuksella.

**”Kompromissiin suostuva politiikka  
pettää aina osan äänestäjistään”**

Suurin osa kunnan tuottamista palveluista on lakisääteisiä eli sellaisia, joiden tuottamiseen valtio velvoittaa. Näistä kunta voi päättää, miten järjestää ne. Mutta kunnalla on myös mahdollisuus omaehtoisesti päättää palveluntuotannonsta. Kunnan päätöksenteko on taloudenhoitoa siinä mielessä että resurssien ollessa rajalliset päätetään, mitä niillä voisi tehdä, miten saada eniten rahoille vastinetta tai jopa resursseja lisättyä.

### **Päätöksenteko kunnassa**

Se, että kuntien hallinto perustuu asukkaiden itsehallintoon, tulkitaan tarkoittavan mahdollisimman laajojen kansanjoukkojen osallistumista päätöksentekoon. Tällöin jäljitellään valtiollista parlamentaarista demokratiaa. Yleisellä ja yhtäläisellä äänioikeudella valitaan kansanedustuslaitos (kunnanvaltuusto), joka päättää tärkeimmistä asioista. Valtuustossa päätökset tehdään pääsääntöisesti yksinkertaisella äänen enemmistöllä.

Merkittävimmät kunnan päätökset liittyvät palveluiden tuottamiseen, ja nämä ovat tärkeitä, jos kunnan arvo on palveluissa. Mutta millä tavalla mahdollisimman laajojen kansanjoukkojen osallistuminen päätöksentekoon edistää palveluntuotantoa? Tähän vastaaminen ei voi olla vain osallistumisen hienoutta korostavan opinkappaleen toistamista.

## **DEMOKRAATTISEN PÄÄTÖKSENTEON ONGELMIA**

### **Äänestämisen ja komiteapäätösten yleinen mahdottomuus**

Demokraattisen päätöksenteon ongelmia on analysoitu politiikan ja taloustieteen aloilla monista näkökulmista. Nykyisin näitä käsitellään keskitetysti taloustieteen niin sanotun julkisen valinnan teorian piirissä. Taloustieteilijä Kenneth Arrow'n mukaan ei ole perusteltua väittää, että enemmistön päätöksenteko johtaisi järkevimpään lopputulokseen.

### **”Kuntien päätöksenteon lyhytnäköisyyden huomaa velkaantumisen lisäksi esimerkiksi kunnallisten vesijohto- ja viemäriverkostojen korjausvelasta”**

Tilanteessa jossa vaihtoehtoja on useita, syntyy helposti tilanteita, joissa valituksi tulee ratkaisu, joka ei ole kenenkään ensisijainen vaihtoehto. Toisaalta voi olla tilanteita, joissa vaihtoehto B voittaa äänestyksessä vaihtoehto A:n, vaihtoehto C puolestaan B:n mutta vaihtoehto A voittaa C:n. Tällöin se, joka pääsee esittämään kysymyksen, voi hyödyntää päätöksenteon mekanismeja edukseen, mutta ulkopuoliselle äänestyksessä tapahtuva päätöksenteko on täysin ennustamatonta.

On myös vaikea osoittaa yhteyttä päätöksentekoelimen jäsenen valitsemisen ja tämän tuottamien päätöksentekojen välillä. Arrow'n mahdottomuusteoreeman mukaan ei ole olemassa toteuttamiskelpoista demokraattista menetelmää, joka takaisi, että äänestyksen tuloksena syntyvät päätökset heijastaisivat äänestäjien mieltymysten luonnetta ja voimakkuutta.<sup>2</sup> Vaalien ehdokkailla on useita kantoja eri asioista, mutta hän ei voi tietää, miksi häntä on äänestetty ja mitä hänen ajamistaan asioista äänestäjät pitävät tärkeimpänä. Demokraattinen päätöksenteko on kuitenkin kompromissien tekemistä, jolloin vähemmän tärkeitä tavoitteista joutuu luopumaan tärkeiden hyväksi. Näin kompromissiin suostuva poliitikko pettää aina osan äänestäjistään. On siis kyseenalaista, edustaako vaaleihin perustuva päätöksenteko edes äänestäjien parasta näkemystä siitä, miten palveluita pitäisi tuottaa ja kuinka paljon.

### **Äänestämisen irrationaalisuus**

Yksittäisellä äänestäjällä on melko mitätön valta vaikuttaa siihen, kuka tulee vaaleilla valituksi ja mitä päätöksiä hän loppujen lopuksi tekee.

Moni onkin huomauttanut, että äänestämisen ei ole lainkaan järkevä tapa käyttää aikaansa, vaikka haluaisi vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin. Varsinkaan ei kannata käyttää aikaansa selvittääkseen ehdokkaan kantoja eri asioihin, koska on niin epätodennäköistä, että tietty ehdokas pääsisi antamaan ratkaisevan äänen näiden asioiden puolesta tai vastaan.<sup>3</sup> Oletus äänestämisestä parhaana keinona valita päättäjät perustuu siis paradoksiin: jos äänestäjät olisivat rationaalisia ja toimisivat lähinnä edistääkseen yhteistä hyvää, heidän ei kannattaisi ollenkaan käydä äänestämässä, vaan käyttää vaaleihin ja politiikan seuraamiseen kuluva aika johonkin muuhun hyödylliseen. Tämä pitää siis sitä todennäköisemmin paikkansa, mitä enemmän äänestäjiä on.

Jos äänestämisen haluaa kuitenkin olettaa epäitsekään motiivin, sitä voisi verrata urheilujoukkueen kannattamiseen. Oma puoluetta kannatetaan, koska se edustaa tiettyjä arvoja tai ajaa jotakin tärkeää asiaa. Äänestämisen on osoitus siitä, että kuuluu tähän ryhmään ja pääsee sen mukana kokemaan yhteisten asioiden hoidon menestykset ja vastustajien epäonnistumiset. Kyvykkäimpien päätöksentekijöiden valitsemiseen äänestäjällä ei kuitenkaan ole mahdollisuutta. Jos äänestämisen motiiviksi täytyy olettaa äänestäjän oman identiteetin luomisen, on vaikea väittää sen olevan kiistatta paras tapa päättää palveluiden tuotannosta.

**”Yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden  
oloissa enemmistö saattaa äänestää  
itselleen palveluita, joiden rahoittamisen  
taakka ei osu sille itselleen”**

### **Eturyhmien liittoutuminen**

Näyttää kuitenkin myös siltä, että parlamentaarinen päätöksenteko tarjoaa joillekin ryhmille mahdollisuuksia rationaaliseen oman edun edistämiseen. Pienet ryhmät voivat järjestäytyä ja kehittää sääntelyä tai veroista maksettavia tukia, jotka hyödyttävät tätä ryhmää kaikkien kuluttajien tai veronmaksajien kustannuksella. Eturyhmät kääntävät vaatimuksensa yleisen edun kielelle, jolloin he voivat toteuttaa tulonsiirron yleisöltä itselleen avoimesti ja lain mukaisesti. Useat pienet eturyhmät voivat liittoutua keskenään toistensa tavoitteiden saavuttamiseksi. Eturyhmien tarvitsee yhdessä muodostaa vain koalition, joka kattaa 51 % kaikista äänestäjistä. Koalition voidaan muodostaa vaaleja ennen tai vaalien jälkeen.<sup>4</sup>

Esimerkkinä voidaan ajatella kylää, jossa on 99 äänioikeutettua asukasta. Jos kylän vaalien äänestysprosentti on vaikkapa tyypillinen 66, tarvitaan vain 33 asukasta muodostamaan äänestäjien enemmistö. Nämä voivat äänestää ehdokasta, joka lupaa heille tulonsiirtona kolme euroa kullekin jotka maksetaan verottamalla jokaista kylän asukasta 1 eurolla. 66 asukasta menettää 1 euron kukin ja 33 asukasta hyötyy 2 euron verran.

James Buchananin ja Gordon Tullockin tulos omaa etuaan tavoittelevien äänestäjien toiminnasta oli juuri tämä, että äänestäjät ja päättäjät pyrkivät tavoittelemaan sellaisia enemmistöjä, jotka pystyvät tekemään päätöksen palvelun tuottamisesta tai tulonsiirrosta, jonka kustantavat kaikki yhdessä tai jotkut muut kuin päätöksentekijät. Näin parlamentaarisen enemmistön päätöksenteko johtaa heidän mukaansa siihen, että julkinen sektori kasvaa suuremmaksi kuin olisi kokonaisuuden hyvinvoinnin kannalta perusteltua, koska päätöksenteon ja palvelutuotannon kustannukset yhdessä ovat suurempia kuin palveluista joillekin tuleva hyöty.<sup>5</sup> Tulonsiirtojen vastaanottajat puolestaan voivat luopua jostakin muille hyödyllisen työn tekemisestä, koska saa-

vat rahaa helpommallakin. Näin yhteiskunnan kokonaishyvinvointi vähenee.

Paljon veroja maksavat ovat aina pieni vähemmistö, joten he eivät voi käyttää vaaleja keinona verojen alentamiseen. Sen sijaan pienet varakkaat ryhmittymät voivat pyrkiä eduntavoitteluun lobbaamalla ja lupaamalla tukeaan jollekin tietylle poliitikolle. Monopolihinnat tai lailliset etuoikeudet, esimerkiksi kuntien harjoittamassa kaavoituksessa rakennusoikeuden myöntäminen tietyille maanomistajalle, voivat tarkoittaa merkittäviä voittoja niistä hyötyvälle pienelle ryhmälle, mutta kustannukset jakautuvat tasaisesti kaikille kuluttajille tai kaavoituksen tapauksessa maanomistajille. Päätöksenteon kustannukseksi on laskettava myös poliittiseen eduntavoitteluun kulunut aika ja vaiva.

### **Tulonsiirtojen kestättömyys**

Suomessa viimeksi Wille Rydman on soveltanut Buchananin ja Tullockin analyysia poliittiseen päätöksentekoon, ja todennut sosiaalivaltion suurimmaksi käytännön ongelmaksi sen, että se on kestämaton. Vaaleissa toteutetaan huutokauppademokratiaa, jossa valitaan se, joka tekee suurimmat lupaukset toisten rahojen käyttämisestä vaalien jälkeen. Jokaisten vaalien jälkeen julkiselle sektorille luodaan pysyviä menoautomaatteja, jotka johtavat julkisen sektorin jatkuvaan kasvuun. Lopulta julkisen sektorin aiheuttama verotaakka ja sääntelyn noudattamisen kustannukset kasvavat niin suuriksi, että ne tukahduttavat talouden.<sup>6</sup> Periaatteessa tiedettäisiin, mitä päätöksiä pitäisi tehdä valtion ja kuntien toimintakyvyn säilyttämiseksi, mutta päätöksen tehnyttä poliitikkoa ei valittaisi uudelleen.<sup>7</sup>

Hans-Hermann Hoppen mukaan omaa etua tavoitteleva vaaleilla määrääjäksi valittu poliitikko yrittää maksimoida sen määrän hyötyjä, jonka hän voi vaalikauden aikana jakaa kannattajilleen ja sidosryhmilleen tulonsiirtojen ja muiden etujen muodossa. Nämä voivat palkita hä-

net vastapalveluksin, esimerkiksi äänestämällä hänet uudelleen virkaan tai tarjoamalla poliitikon uran jälkeisiä merkittäviä tehtäviä.<sup>8</sup>

Hoppen mukaan lyhytnäköinen päätöksenteko johtuu poliittisen vallan lyhytikäisyydestä. Vertaillen demokratiaa perinnölliseen monarkiaan moni asia puhuu monarkian puolesta. Monarkian etu on ennen kaikkea se, että monarkki omistaa valtion ja voi siirtää sen perintönä jälkeläisilleen. Tällöin hänen intressissään on kasvattaa sen pääomaa eli alamaisten kykyä maksaa veroja ja voittaa sotia. Demokraattinen pääministeri tai hallitus on vain väliaikainen hallitsija, joka itse voi hyötyä julkisesta vallasta vain niin kauan kuin pysyy vallassa. Hänellä ei ole mitään suoraa intressiä huolehtia johtamansa instituution pitkän ajan toimintakyvystä, koska hän ei sitä pysty hyödyntämään. Sen sijaan hänellä on intressi ottaa kautensa aikana irti niin paljon kuin saa.<sup>9</sup>

Tilannetta voi verrata talossa asuvan vuokralaisen tilanteeseen. Vuokralaista ei voi edellyttää teettävän talon aika ajoin vaatimia remontteja omalla kustannuksellaan. Suomen lain mukaan talon vuokralainen on vastuussa vain sen kulumisesta yli tavanomaisen, jos on aiheuttanut esimerkiksi vesivahingon. Vastaavasti demokraattinen hallitsija on poliittisessa vastuussa ilmeisistä epäonnistumisista ja voi joutua eroamaan, mutta tämäkin vastuu päättyy siihen, kun poliitikko on luopunut tehtävistään tai hävinnyt vaalit.

Kuntien päätöksenteon lyhytnäköisyyden huomaa velkaantumisen lisäksi esimerkiksi kunnallisten vesijohto- ja viemäriverkostojen korjausvelasta. Koulu- ja sairaalarakennusten homehtuminen on monelle tuttu uutinen. Kunnat eivät ole huolehtineet näihin tehtyjen investointien arvon säilyttämisestä.

Vastaväite kuntien päätöksenteon lyhytnäköisyyteen olisi kenties, että kunnissa todellinen päätösvalta kuuluu virkamiehille, jotka edustavat suurempaa jatkuvuutta kuin vaaleilla valitut valtuutetut. Jollakin tasolla virkamiehillä on intressi huolehtia organisaationsa toimintakyvystä,



mutta voi kysyä kuinka pitkälle se kantaa. Virkamiehet eivät omista kuntaa samalla tavoin kuin monarkki eli eivät voi hyötyä sen pääomavaroista pitkällä aikavälillä. Virkamiesten toimia julkisilla varoilla ja yrityksiä jakaa niiden tuottoa itselleen suurina palkkoina tarkkaillaan jatkuvasti mediassa, joten heitäkään ei voi pitää siinä mielessä kuntien hallitsijoina, etteivät he joutuisi toteuttamaan äänestäjien vaatimia asioita.

## DEMOKRATIAN PÄÄTÖKSENTEON ONGELMIEN MERKITYS

### Ongelmien ennustaminen

Edellä mainitut demokraattiseen päätöksentekoon liittyvät ongelmat on osattu ennustaa. Suomessa nykymuotoinen päätöksenteko kunnissa hyväksyttiin lailla vuonna 1917. Sitä ennen kunnissa oli äänestetty pääasiassa veroäyrin mukaan, niin että maksettu vero antoi äänioikeuden. Tilanne oli samantapainen kaikkialla länsimaissa. Amerikkalaisten itsenäisyystaistelijoiden klassista liberalismia mukaileva iskulause ”no taxation without representation” tarkoitti jotain ainoastaan silloin, jos se päti myös toisinpäin: ”no representation without taxation”. 1800-luvulla useimmissa Euroopan maissa sekä valtiollisissa että paikallisissa vaaleissa äänioikeus rajoitettiin niihin, jotka maksoivat tietyn määrän veroja tai joilla oli tietty määrä omaisuutta.

Demokratian teoreetikko Jean-Jacques Rousseau katsoi kansanvaltaisuuden vaatimuksen oikeutetuksi lainsäädännön osalta. Jotta ihmisen suurin mahdollinen vapaus toteutuisi, häntä ei pitäisi alistaa tottelemaan vierasta tahtoa, vaan yleistähtoa, joka on järjen ääni. Lainsäädännön piti olla yleistahdon heijastumaa. Tämä demokratian perustelu ei kuitenkaan liity talouteen. Lait ymmärrettynä käyttäytymisen sääntöinä ovat yleisiä, eikä niistä tiedä etukäteen, kuka hyötyy ja kuka kärsii, koska

ihmiset voivat toimia eri rooleissa, esimerkiksi perintöasioissa ensin lapsena ja sitten leskenä.<sup>10</sup> Taloudellisessa päätöksenteossa sen sijaan vastakkainasettelu on todellista, ehdotuksen kustannukset ja hyödyt on melko yksinkertaista laskea etukäteen. Tällöin päätöksen tekemisen motiivi ei olisikaan keskustelussa havaittu järkevyyks vaan kenties oman edun tavoittelu.

Rousseau mukaan demokratiaan ei tämän vuoksi kuulu taloudellisista asioista päättäminen. ”Ce mot de finance est un mot d’esclave”, eli rahoitus on orjan puhetta. Kansalle kuuluu lakien säätäminen, mutta taloudellisen päätöksenteon tuominen demokratiaan toi Rousseau mukaan vastakkainasettelun rikkaan ja köyhän välillä ja oman edun tavoittelun päätöksentekoon.<sup>11</sup> Ilmeisesti Rousseau mukaan demokratia voisi toteutua vain, jos kansalaiset hoitaisivat itse vapaaehtoisesti kunniatehtäväänään välttämättömiksi katsotut yhteiset tehtävät.

Klassisen liberalismien aikana parlamentaarinen päätöksenteko ymmärrettiin järkevien päätöksentekojen tavoitteluksi. Viisaimmat piti valita parlamenttiin keskustelemaan asioista, jolloin järkevin ehdotus voitaisi. Mutta kun demokraattisesta päätöksenteosta alkoi olla riittävää kokemusta ja kun siitä 1900-luvun alussa tuli lähes kaikkialle esikuva, monet aikalaiset ymmärsivät, mikä periaatteellinen ero oli aikaisemman porvarillisen liberalistisen itsehallinnon ja demokraattisen palveluiden tuotannon välillä. Yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden oloissa enemmistö saattaa äänestää itselleen palveluita, joiden rahoittamisen taakka ei osu sille itselleen. Vaikka muodollisesti ”kansaa” päättääkin rahoittaa jotakin ”yhteisestä kassasta”, käytännössä verot koituvat joidenkin maksettavaksi ja palvelut kenties toisten hyödyksi.<sup>12</sup>

### Demokratian menettelyllinen perustelu

Demokratiassa hallitusmuotona on siis paljon ongelmia. Kaikki nämä ongelmat ovat sillä lailla yleisiä, etteivät ne liity erityisesti valtion hal-

lintoon vaan koskevat myös kunnan tai muun pakkoyhteisön hallintoa. Demokratiaa kannatetaan koska parempaakaan ei ole keksitty, kuuluu jo kauan sitten esitetty argumentti.

Niklas Luhmannin mukaan modernia yhteiskuntaa voidaan luonnehtia eriytyneeksi yhteiskunnaksi. Hänen mukaansa vaalien järjestämistä ei voi perustella sillä, että parhaat tulisivat valituksi tai että paras ratkaisu voittaisi kansan suosion. Vaalien perustelu on se, että erillisessä menettelyssä luodaan hyväksyntä sille, että politiikka eli sitovien yhteisten päätösten tekeminen eriytyy muusta yhteiskunnallisesta päätöksenteosta, ja muista yhteiskunnallisista sidonnaisuuksista omaksi autonomiseksi alakseen, jolla on oma toimintatapansa.<sup>13</sup>

Politiikan autonomia ei kuitenkaan toteudu Rousseauin tai Luhmannin hahmottelemalla tavalla. Eduskunnan selvästi tärkein tehtävä ei ole järkevien lakien säätäminen, vaan päätöksenteko tulojen jakautumisesta. Jako ei tarkoita pelkästään palveluiden tuottamista, vaan myös veropolitiikkaa. Hyvinvointivaltioiden luomisesta lähtien on tiedetty, että poliittiset ryhmittymät kamppailevat vallasta päästäkseen päättämään osaltaan tulojen jakautumisesta.<sup>14</sup> Julkisen sektorin osuus taloudesta on niin suuri, että sen rahojen jakaminen omille kannattajille voi ratkaista, kuka yhteiskunnassa on niskan päällä.

### **Demokratian ja byrokratian yhteys**

Kun kansa voi vapaasti äänestää yhä enemmän palveluita, joita julkisen vallan pitää tuottaa, näiden palveluiden tuottamiseksi tarvitaan hallintoa, joka järjestää ne. Demokratia on siis yhteydessä lisääntyvään hallintoon. Demokraattisessa päätöksenteossa kansa on valmis hyväksymään paljon suuremmat verorasitukset ja hallinnollisen ohjailun verrattuna tilanteeseen, jossa se itse ei olisikaan saanut vapaasti päättää palveluiden tuottamisesta ja rahoituksesta.<sup>15</sup>

Tällainen julkinen sektori, jolla on pysyvä virkakunta ja rahoitus,

jonka toimilla on merkittävä tulonsiirtovaikutus, muodostuu omaksi valtakunnakseen. Kuntien tehtävien määrällinen lisääntyminen ja pysyvän hallinnon luominen on 1900-luvun aikana johtanut laadulliseen eroon kuntien suhteessa jäseniinsä. Kunta ei ole enää vain asukkaiden keino itsehallinnon toteuttamiseksi, vaan suuri työnantaja, joka toteuttaa kaikenlaista ja jonka työntekijöillä on mahdollisuus ohjata kunnan tahdonmuodostusta.

**”Julkisen sektorin osuus taloudesta**

**on niin suuri, että sen rahojen**

**jakaminen omille kannattajille voi**

**ratkaista, kuka yhteiskunnassa**

**on niskan päällä”**

Hallinnon roolin kasvaminen 1900-luvun aikana liittyi myös yhteiskunnan murrokseen siirryttäessä maatalousvaltaisesta yhteiskunnasta teollisuusyhteiskuntaan. Kaupungissa asuva ihminen, joka käy tehtaassa tai toimistossa töissä, käyttää työmatkaansa joukkoliikennettä, ostaa ruokansa kaupasta, juo vesijohtovettä ja lämmittää talonsa kaukolämmöllä ei hallitse omaa elinpiiriään vaan on eksistentiaalisesti riippuvainen muista ihmisistä ja niistä palveluista, joita nämä hänelle toimittavat.<sup>16</sup> Tällaisessa tilanteessa kansalaiset tai äänestäjät on ollut helppo saada kannattamaan julkisen vallan vastuuta monista näistä elämälle välttämättömistä palveluista, koska valtiota ja kuntaa on pidetty omina, kun niiden päätöksistä on saanut äänestää. Julkisen vallan vahvuus kannatuksen saamisessa on sen läheisyys ihmiseen ja hänen jokapäiväiseen elämäänsä.

## Byrokraattisuus itsetarkoituksena

Julkisen sektorin rahoituksen ongelmat, jotka myös kuntauudistuksessa ovat olleet esillä, liittyvät ennen kaikkea sen kokoon, mutta myös tehotomuuteen. Kysymys tehotomuudesta on kuitenkin hankalampi kuin ensi silmäyksellä näyttää, jos pitäisi sanoa, minkä suhteen tehokkuutta mitataan. Jos puhutaan pääministeri Kataisen tavoin vain yleisesti palveluiden tuottamisesta, niin pitäisi kysyä, minkä palveluiden? Edellä käsiteltiin tilannetta, jossa kylän 99 asukkaasta 33 muodostaa äänestäjien enemmistön ja äänestää itselleen muilta tulonsiirtoja. Tällainen suora tulonsiirto tuskin todellisuudessa onnistuisi. Mutta mikään ei estä nimittämistä heitä kylän virkamiehiksi tai työntekijöiksi ja sanoa, että he tuottavat palveluja kylälle.

Voi myös kysyä, missä määrin muilla kansalaisilla on kyky muodostaa käsitystä siitä, mitä palveluja he kunnalta tarvitsisivat. Tekemällä kaikista elintärkeistä palveluista julkisesti tuettuja tai säänneltyjä ihmisen riippuvuus toisista ihmisistä muutetaan riippuvuudeksi julkisesta vallasta, koko järjestelmän toimimisesta. Alexis de Tocqueville ennusti, että demokraattisen hallinnon byrokratian kaikkialle ulottuva valta tekee kansalaisista lapsia, jotka odottavatkin hallinnolta ohjausta ja kannustusta teoilleen.<sup>17</sup>

Kun julkinen sektori on riittävän suuri osuus yhteiskunnasta, se pystyy määrittämään, ei vain sitä, mitä ihmiset saavat, vaan mitä ihmiset haluavat. Kun hallinto on luotu tuottamaan kansalle palveluita, joita kansa haluaa, niin kasvattamalla lapset kouluissa ja muulla tavoin valistamalla aikuisia hallinto voi päättää, mitä kansa haluaa. Tällöin sen on helppoa myös tuottaa se tehokkaasti. Tämä on holhouksen viemistä mahdollisimman pitkälle.

Ne jotkut, jotka eivät ole tyytyväisiä tilanteeseen ja siihen vastineeseen, jota verorahoilleen saavat, voivat äänestää lähinnä jaloillaan. Suomen kunnallisissa oloissa jaloillaan äänestäminen on ollut hyvin yleistä

käyttäytymistä, esimerkiksi Helsingin byrokratiaa on paettu Espooseen, Vantaalle ja kauemmaksikin. Hoppen mukaan tämä on käytännössä tehokkain rajoitin julkisen vallan kasvulle: muuton myötä menetetyt veroerot tuntuvat heti.<sup>18</sup> Kuntarakenneuudistuksen ajatus kuntien yhdistämisestä suuremmiksi tekee jaloillaan äänestämisestä entistä vaikeampaa ja on näin omiaan kasvattamaan julkista sektoria. Kuntarakenneuudistusta voikin pitää malliesimerkkinä tilanteesta, jossa byrokratia pääsee itse määrittämään ongelman, joka on sen oman rahoituspohjan mureneminen, sekä löytämään siihen ratkaisun. Kuntien yhdistäminen suuremmiksi tasaa veroasteet ja palvelutarjonnan ja estää ihmisiä pyrkimästä vähentämään verotaakkaansa kotikuntaa vaihtamalla.

## JOHTOPÄÄTÖKSET

Edellä esitetyn demokraattisen päätöksenteon ongelma palveluiden tuotannossa on pääasiallisesti kestättömyys, kun julkisen sektorin laajentuminen vaalilupausten lunastamisen kautta johtaa talouden tukahduttamiseen verotaakalla ja sääntelyllä. Kuntalaisilla pitäisi olla kannustimia huolehtia paremmin yhteisestä omaisuudesta, jotta eivät luovuttaisi sitä lyhytnäköisesti toimivalle hallinnolle.

Vuokralaisten ja omistajan erojen analysoinnista voidaankin siirtyä hieman tutumpaan tilanteeseen: asunto-osakeyhtiöön. Asunto-osakeyhtiö hallinnoi osakkaidensa yhteisiä asioita ja päättää asumiselle välttämättömän ja hyödyllisen infrastruktuurin tarjoamisesta ja hoitamisesta. Siinä hallitus ei ole monarkistinen, vaan jokainen saa äänestää hallitsemiensa osakkeiden mukaan. Joistakin asioista päätetään äänten enemmistöllä, joihinkin asioihin puolestaan vaaditaan suurempi enemmistö. Jos alueelliseen itsehallintoon halutaan omistuksellista elementtiä, voidaan ottaa käyttöön esimerkiksi äänimäärän suhteuttaminen maksettuihin veroihin tai kiinteään omaisuuteen. Tämä on ollut päätöksentekotapa suomalais-

sessä alueellisessa itsehallinnossa suurimman osan sen olemassaolosta.

Joka tapauksessa kuntien elinvoimaisuuden ja paikallisen itsehallinnon edistämisen tavoitteet vaativat myös kuntien päätöksenteon uudistamista. Jos nykyiseen tilanteeseen ajautumisen syyt ovat pääasiassa päätöksenteon tavoissa ja vallan jakautumisessa, niin tähän puuttuminen olisi ensisijaista. Kuntien yhdistämisen sijaan alueellisen itsehallinnon muodostamisen tapoja voisi vapauttaa ja katsoa, mikä toimii parhaiten nykyisissä oloissa.

Kuntien ongelmat ovat myös valtion päätöksenteon ongelmia, eli niitä ei voi käsitellä täysin erillään. Perustuslaissa mainitulle asukkaiden alueelliselle itsehallinnolle on kuitenkin tarpeetonta vaatia demokraattista sisältöä, koska valtio on jo demokraattinen. Valtiolle päätöksentekoon, yleisten lakien säätämiseen liittyvä yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden oikeutus on eri kuin kunnallisten vaalien ja palveluntuotannon. Osakeyhtiöiden ja asunto-osakeyhtiöiden osalta yhteiskunnassamme hyväksytään, että päätöksenteko saadaan järjestää sillä tavalla, joka palvelee yhteisön tarkoituksen toteuttamista parhaiten. Kunnalliseenkaan päätöksentekoon ei pitäisi suhtautua dogmaattisesti vaan pyrkiä parhaaseen päätöksenteon tapaan.

**”Kuntarakenneuudistuksen ajatus  
kuntien yhdistämisestä suuremmiksi  
tekee jaloillaan äänestämisestä  
entistä vaikeampaa ja on näin omiaan  
kasvattamaan julkista sektoria”**

- 1 Helsingin Sanomat 19.11.2011 <http://www.hs.fi/politiikka/a1305549674769>
- 2 Butler, Eamonn: Julkisen vallan käyttäjät. Opas julkisen vallan teoriaan. Libera 2013 s. 25–26.
- 3 Butler 2013 s. 41.
- 4 Ks. Butler 2013 s. 46–49.
- 5 Buchanan, James M.–Tullock, Gordon: The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy. Anna Arbor Paperbacks s. 201–202.
- 6 Rydman, Wille: Unelmasta painajaiseksi? – Kuinka hyvinvointivaltio syö itse itsensä. Kunnallisan kehittämissäätiö 2013 s. 24–28.
- 7 Rydman 2013 s. 54–58.
- 8 Hoppe, Hans-Hermann: Democracy: The God that Failed. Transaction publishers 2007, s. 15–39.
- 9 Hoppe s. 24–33.
- 10 Ks. Rousseau, Jean-Jacques: Du contrat social ou Principes du droit politique [1762]. II kirja 6. kappale.
- 11 Rousseau III kirja 15. kappale.
- 12 Carl Schmitt: Demokratie und Finanz [1927]. Teoksessa Positionen und Begriffe Berlin 1988, s. 85–87.
- 13 Luhmann, Niklas: Legitimation durch Verfahren Suhrkamp Verlag Frankfurt 1983 s. 155–174.
- 14 Forsthoff, Ernst: Verfassungsprobleme der Sozialstaats [1954]. Teoksessa Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 1968, s. 145–164, s. 153–155.
- 15 Tocqueville, Alexis de: Demokratia Amerikassa [1840]. 4. Kirja, kappaleet VI, VII
- 16 Forsthoff, Ernst: Der Staat der Industriegesellschaft. C. H. Beck München 1971 s. 75–78.
- 17 Tocqueville.
- 18 Hoppe 2007 s. 107–119.

**Käynnissä olevan kuntauudistuksen taustalla on hallitusohjelman kirjaus, jonka pohjalta laadittiin vuonna 2013 hyväksytty uusi kuntarakennelaki.**

**Kansanedustaja Pirkko Mattilalla oli eduskunnan hallintovaliokunnan puheenjohtajana mahdollisuus seurata aitiopaikalta kuntarakennelain käsittelyä.**



## **KUNTARAKENNELAKI HALLINTO- VALIOKUNNASSA**

Kuntarakennelaki, joka tunnetaan myös numerosarjalla HE 31/2013 vp, tuli lisättynä yhdistelmällä HE 53/2013 vp tutuksi eduskunnan hallintovaliokunnalle keväällä 2013. Tarkastelen kirjoituksessani hallitusohjelman mukanaan tuomia tapahtumia valiokunnan näkökulmasta katsottuna.

Hallitusohjelmaan oli kirjattu: *”Hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne”*. Tämä hallitusohjelmakirjaus muuttui lain kirjaukseksi.

Muutoinkin tätä kautta värittänee tietyllä tavalla se, että hallitusohjelma on kuin lakikirja.

Kaikki valiokunnan asiantuntijakuulemisiin liittyvät asiakirjat ovat julkisia, joten itse meistä kukin voi niillä itseään vahvistaa tai virkistää. Helppimmin asiantuntijakuulemisten sisällön löytää Keskustan mietintöön jättämästä vastalauseesta, joka salikeskustelussa mietinnön ensimmäisessä käsittelyssä muodostui eräänlaiseksi jarrutuskeskusteluksi. Sitäkin eduskunnassa joskus tapahtuu, eikä siinä mitään.

”Maa kunnasten ja laaksojen – mi on tuo kaunoinen” on lainaus Aleksis Kiven runosta Suomenmaa.

**”Kunnallinen itsehallinto on ollut  
suomalaisen yhteiskunnan perustuslakiin  
perustuva oikeus”**

”Kunnakset” korvaan uskaliaasti sanalla ”kunta”. Kunnallinen itsehallinto on ollut suomalaisen yhteiskunnan perustuslakiin perustuva oikeus. Suomalaisen yhteiskunnan menestystarina on ollut myös kuntien menestystarina. Kunnat ovat tehneet oikeita töitä.

Aikanaan rakennettiin kouluja ja lapsia lähetettiin kunnallisiin kansakouluihin, vaikka kaikilla perheen lapsilla ollut edes kenkiä. Mutta valtio kuntien hyvällä avustuksella toteutti sivistysvaltion periaatteita. Itsehallinto kunnissa tuki tätä.

Itsehallinnon perusteita koetellaan tällä hetkellä kuntarakenteessa meneillään olevan uudistuksen merkeissä. Näin näki myös Suomen perustuslakivaliokunta.

Viimeistään perustuslakivaliokunnan lausunnon muodostamisen vaikeus sekoitti uudistuksen valmistelun. Tässäkin vaiheessa asiaan otti kantaa oikeuskansleri edellyttäen, että alustavat sote-linjaukset tulee olla tiedossa lakia valmisteltaessa.

Tätä mekin odottelimme hallintovaliokunnassa.

Perustettiin työryhmä. Sitä johti kokoomuksen ryhmäpuheenjohtaja Petteri Orpo. Hallintovaliokunta sai nähdäkseen siis lakiesityksen 53/2013 vp, jossa ei kuitenkaan ollut ainuttakaan pykäläesitystä. Oikeuskanslerin kannanotto tuli huomioiduksi, mutta mietintö jäi kuitenkin asiakirjoihin ja lain tulkinnan tueksi.

Työryhmää arvosteltiin julkisuudessa siitä, ettei siinä ollut riittävästi sote-asiantuntijoita. Ryhmäpuheenjohtajat Backman ja Orpo esittivät asiantuntijoina sen valiokunnassa. Ehkä se kuvasti osaltaan tilannetta?

Niinpä kuntarakennelaki lopulta tahkottiin hallituspuolueiden taholta läpi. Tarvittiin ylimääräisiä kokouksaikojakin. Ei se ollut minulle, ensimmäisen kauden kansanedustajalle valiokunnan puheenjohtajana helppo rasti. Varsinkin kun Suomen Keskusta profiloitui ”kotikunta-maakunta”-mallillaan kuntapuolueeksi.

Yhden yön valvoneenakaan en voinut muuta kuin esittää lain hylkäystä. Edustajakollegan kanssa nimittäin valvoimme yön eduskunnassa saadaksemme puheenvuoron ensimmäisenä täysistunnossa. Myös perussuomalaiset arvostavat kuntien tekemää työtä.

Edellisen kauden puitelain tuotos, PARAS -hanke siirrettiin sivuun poliittisella päätöksellä. Oppositioapuolueeksi joutuneen Keskuksen tavoitteet sivuutettiin näin tyystin. Keskustelua tämä herätti siksi, että painavia mielipiteitä oli esitetty parlamentaarisen lain valmistelun puolesta. Ministerinä Tapani Tölli ajoi tätä useaan otteeseen, mutta merkkillisellä tavalla tämä sivuutettiin hallituksen aloittaessa.

Viime eduskuntakauden aikana kuntapäätäjänä toimineet tulivat tuntemaan PARAS -puitelain soveltamisen kunnissa. Tehtiin niin kuntaliitosselvityksiä kuin sopimuksia yhteistoiminnasta, sote-palveluista lähinnä. Mutta yhtäkaikki, kuntakenttäämme sävytti uudistuksen eteneminen.

Perussuomalaiset ja Suomen Keskusta vaativat asian palauttamista parlamentaariseen valmisteluun heti kun syksyllä 2011 valkeni, ettei oppositio olekaan tervetullut lakia valmistelemaan. Uskoimme mekin liikkuvaan junaan hypänneenä, että edellinen hallitus olisi tämän perinnön tulevalle eduskunnalle vakavalla mielellä jättänyt. Toisin kävi.

Ehkä kokoomus, SDP ja vihreät näkivät tilaisuutensa tulleen, en tiedä. Kaikki vallan kammareissa puhutut eivät tule tietoon. Edellisen eduskunnan hallintovaliokunnan eriäviä mielipiteitä lukiessa hahmotuvat kuitenkin osin tämän hallituksen toimintalinjat kuntauudistuksen suhteen.

**”Erikoista on, että perustuslain tulkinta on meillä edelleen poliittisesti valitun valiokunnan kontolla”**

Sillä eihän hallitusohjelmaa kirjoiteta perusteellisesti kahdessa viikossa säätytalolla, kuntarakenteen osalta varsinkaan. Onhan nähtävissä, että PARAS –hankkeen tietyt rakenteet vaikuttavat sellaisenaan siirtyneen uuteen lakiin, kuten tuo 20 000 asukkaan väestöpohja tiettyjen palveluiden järjestämisen kohdalla.

Valiokuntakäsittely oli perusteellista. Kuulimme kunnat, maakunnat, palkansaajajärjestöt, saamelaiset, ruotsinkieliset kunnat ja tietenkin – perustuslain asiantuntijat. Sitä kautta lopulta jäätiin odottamaan perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Sitä kestikin odottaa. Lausunto ei lopulta ollut yksimielinen, vaan äänestystulos. Siihen jätettiin kaksikin eriävää mielipidettä

Erikoista on, että perustuslain tulkinta on meillä edelleen poliittisesti valitun valiokunnan kontolla. Väheksymättä heidän työtänsä, haluan silti herättää keskustelun erillisen perustuslakituomioistuimen saamisesta Suomeenkin. Monissa muissa maissa sellainen on.

Ei minulle kunta ole itseisarvo, etteikö sen rakenteita tulisi miettiä uudelleen. Päinvastoin. Monta muutakin asiaa päivitetään aika ajoin. Nykytilannekaan ei voi olla vaihtoehto, sillä valtio velkaantuu kuntien kanssa. Emme voi velkarahalla pitää yllä korkeampaa elintasoa, kuin meillä on varaa.

Myös euroalueen taantuma on pitkä, valoa ei ole tunnelin päässä kovinkaan häikäisevästi.

Kun puhumme kunnasta, puhumme kuntalaisista ja hyvinvointivaltiota. Sillä hyvinvointivaltio on itse asiassa hyvinvointikunnat yhdessä. Kunnat toteuttavat suurimman osan valtion antamista tehtävistä.

Kuntaliitoksia on tehty käytännössä läpi koko kunnallisen itsehallinnon historian. On perustettu uusiakin kuntia eroamalla vanhoista ns. emäpitäjistä. Kunnallisen itsehallinnon perusta on käytännössä budjettivalta ja nyt ajan henki kuulostaa olevan se, että jos kunnan verotettavasta tulosta tulee suurin osa valtionosuuksien muodossa, kunta ei ole enää kunta.

Ymmärrän tämän logiikan, mutta lisääkö alueiden ja kuntien tehokkuutta se, että valtionosuuksia karsitaan? Mielestäni ei. Kunnilla on todella paljon velvoitteita ml. elinkeinoelämän kehittäminen.

Julkinen sektori on merkittävä osa kansantaloutta. Se ei ole pelkääntään rahan siirtämistä valtiolta kunnille, valtionosuudet eivät ole tuki vaan valtion tehtävien hoitamista varten annettu osuus verotuloista.

Kunnat ovat joutuneet liian pitkään hallintorakenteiden uudistamisen kujanjuoksuun.

Mitäkö tekisin toisin? Tehostaisin johtamista. Uudistaisin kalleimmat hallintorakenteet. Kustannukset olisi perattava läpi kalleimmasta liikkeelle lähtien eli aloittaisin sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteista. Vertailukohdaksi voitaisiin ottaa kilpailukykyinen yksityissektori – tehostettavaa varmasti löytyy.

Sosiaali- ja terveysongelmat ovat myös niitä, joista kunnille aiheutuu eniten kustannuksia. On siis nähtävä myös ennaltaehkäisyn merkitys, sillä se on halvinta hoitoa.

Mutta pallo ei ole nyt minulla, se on hallituksella.

**”Emme voi velkarahalla pitää yllä korkeampaa elintasoa, kuin meillä on varaa”**



## METROPOLIHALLINTO - KANSANVALLAN JA KUNTA- TALOUDEN MUSTA AUKKO

Kuntauudistuksen myötä pääkaupunkiseudun metropolialueelle ollaan kaavailemassa kuntarajat ylittävää metropolihallintoa. Metropolialueella on omat ongelmansa, jotka liittyvät muun muassa asumiseen ja maahanmuuttoon.

Filosofian tohtori **Jukka Kilpi** on espoolainen kuntapäätöksentekijä, joka on perehtynyt metropolialueen kysymyksiin. Kirjoituksessaan Kilpi käy läpi metropolialueen erityisongelmia ja pohtii onko metropolihallinnosta ongelmien ratkaisuksi.

Kuntakeskustelussa Suomen metropoliksi kutsutaan pääkaupunkiseudun ja sen ympäristön muodostamaa kokonaisuutta, joka harjoittaa monin tavoin yhteistyötä keskenään ja valtiovallan kanssa. Metropolin 14 kuntaa ovat Helsinki, Espoo, Vantaa, ja Kauniainen sekä ns. KUU-MA-kunnat Hyvinkää, Järvenpää, Kerava, Kirkkonummi, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo, Tuusula ja Vihti.

Kuntaliitosten ja uuden metropolihallinnon tarvetta tälle alueelle perustellaan asumisen kalleudella, kansainvälisen kilpailukyyn turvaamisella, maahanmuuton lisääntymisellä ja segregaation, eli yhteisön murentumisen, ehkäisemisellä. Kuitenkaan uuden hallinnon puolestapuhujat eivät ole osoittaneet, että kuntalaisten hyvinvointi ja vaikutusmahdollisuudet tai seudun kilpailukyky paranisivat kuntien itsemääräämisoikeutta kaventamalla.

Metropolihallinnon perustamisesta laaditut pinnalliset ja ristiriitaiset selvitykset ovat paljastaneet uuden hallinnon todelliseksi syyksi Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman kuntauudistustavoitteet. Tämä poliittinen linjaus lepää kuitenkin tyhjän päällä, koska sen tueksi ei ole esitetty päteviä syitä lisätä seutuhallintoa tai toteuttaa kuntaliitoksia vastoin kuntien tahtoa.



Metropolialue on vuosikymmeniä muodostanut kansainvälisesti kilpailukykyisen ja yhtenäisen työssäkäynti-, asumis- ja vapaa-ajanviettoalueen. Se on kunnallisen itsehallinnon ja kansanvallan suuri saavutus. Tätä taustaa vasten kuntien itsehallintoon puuttuvat pakkoratkaisut murentaisivat olemassa olevaa kansanvaltaa. Metropolihallinnon puuhenkilöiden uskonkappale kuitenkin on, että pääkaupunkiseudun kilpailukyky turvataan lähidemokratiaa kaventamalla.

Uuden keskushallinnon avulla halutaan kiihdyttää seudun väestönkasvua ja erityisesti maahanmuuttoa. Se on nurinkurista, koska metropolin nykyiset ongelmat johtuvat pääosin valtiovallan virheistä asuntopolitiikassa ja maahanmuuttajien integroinnissa suomalaiseen yhteiskuntaan. Siten seudun ongelmia ei poisteta lisäämällä hallinnon keskitystä. Ongelmiin on tartuttava uudistamalla valtion asuntorahoitus ja valvomalla sen kohtuuhintaisuutta, sekä kehittämällä maahanmuuttopolitiikkaa todelliseksi uusien suomalaisten yhteiskuntaan sijoittumista edistäväksi siirtolaispolitiikaksi.

Suomen metropolin tulevaisuuden rakentamiseen tarvitaan parempaa politiikkaa eikä lisähallintoa.

## MAAHANMUUTTO JA YHTEISÖN MURENEMINEN

Metropolihallinnon suunnittelijat kaavailevat seudun vieraskielisen väestön osuuden kasvattamista jopa kolmannekseen asukkaista seuraavien vuosikymmenten aikana. Tämä on järjestyttävä muutos. Keskitetyn hallinnon väitetään olevan tarpeen torjuttaessa muutoksen myötä uhkaavaa segregatiota, eli suomalaisen yhteisön perinteisesti tiiviiden sosiaalisten siteiden murenemistä. Segregatio tarkoittaa ihmisten ja ihmisryhmien eriytymistä toisistaan.

On selvää, että kielellisen ja kulttuurisen yhteyden löystyessä myös

yhteisön sosiaaliset siteet ja rakenteet ovat vaarassa. Tavoite vieraskielisen väestön nopeasta ja voimakkaasta lisäämisestä on todellinen uhka metropolin eheydelle. Yhteinen kieli on perustava yhteisöä koossa pitävä side. Siksi kansalliskielten tulee säilyä metropolin yhteisinä kielinä, vaikka monikulttuurisessa metropolissa käytettävien kotikielten kirjo olisikin laaja.

Jos kansalliskielten asemaa horjutetaan, ei hallinnon lisääminen pelasta metropolialueella yhteisöllisiä siteitä. Uuden hallinnon asemasta tarvitsemme siirtolaispolitiikkaa, joka huomioi maahanmuuttajien valmiudet sijoittua suomalaiseen yhteiskuntaan ja kulttuuriin. Parempi siirtolaispolitiikka painottaa maahanmuuttajien ammatillista osaamista ja kielellisiä valmiuksia. Maahanmuutto voi olla elinvoimaisen metropolin kehittymisen voimavara, mutta se ei ole kehityksen elinehto kuten metropolihallinnon rakentajat väittävät.

## ASUMISEN HINTA ALAS

Kielen ohella koti on toinen eheän yhteisön kulmakivi. Valtion 20 miljardin euron suuruinen asuntorahoitus, ns. ARA-rahoitus, on nyt ohjattu paisuttamaan markkinavuokria perivien ”yleishyödyllisten” kiinteistösijoittajien voittoja. Tämän epäonnistuneen politiikan seurauksena metropolialueella on huutava pula kohtuuhintaisista kodeista. Samalla tuhansia ARA-asuntoja rapistuu haja-asutusalueilla tyhjillään.

Asumisen kalleutta on käytetty perusteluna metropolihallinnolle. Kuntaliitoksia ja keskitettyä hallintoa vaaditaan, jotta metropoliin saataisiin lisää kohtuuhintaisia asuntoja. Kuitenkaan kyseessä ei ole hallinnollinen ongelma, vaan valtion asuntopolitiikan haaksirikko. Asumisen hinta metropolissa voidaan saada alas asuntopolitiikan muutoksella. Rahatkin ovat olemassa Valtion Asuntorahastossa. On vain lopetettava ARA-rahojen pitäminen ”yleishyödyllisen” kiinteistösijoittajälssin etuoikeutena.

**”Metropolihallinnon suunnittelijat  
kaavailevat seudun vieraskielisen  
väestön osuuden kasvattamista jopa  
kolmannekseen asukkaista seuraavien  
vuosikymmenten aikana”**

Helsingin Sanomat kertoi 6.4.2013 karun totuuden ”yleishyödyllisten” sijoittajien kassoja lihottavasta valtion asuntopolitiikasta. ”Yleishyödylliset” vuokratyöyhtiöt perivät samantasoisista valtion rahoittamista kodeista asukkailta enemmän vuokraa kuin kunnalliset yhtiöt.<sup>1</sup> ARA-lait, eli aravalaki, aravarajoituslaki ja korkotukilaki, edellyttävät omakustannuseriaatetta ja asumisen kohtuuhintaisuutta. Nämä lakien valtion asuntorahoitukselle asettamat ehdot on kuitenkin metropolialueella käytännössä heitetty romukoppaan lukuun ottamatta kuntien omistamia asuntoja.

Numerot osoittavat, että sijoittajat ovat kaapanneet valtion asuntorahoituksen omaksi rahasammokseen. Siihen he pyrkivät jo 60 vuotta sitten, kun valtion asuntorahoitus eli arava synnyttiin. Silloin sijoittajien yritystä torjui osaltaan Veikko Vennamo:

”Byrokratiasta vapaan kansan luovuus on rajaton. ... Koska tämän päivän Suomessa ei ole pääomasta eikä rakennusmateriaalista pulaa, pidän nykyistä asuntopulaa ja kohtuuttomia hintoja byrokratian ja päättäjien typeryyden ja välinpitämättömyyden ylistyslauluna. Siitä kärsivät erityisesti nuoret ja vähävaraiset. Se on vakava yhteiskunnallinen mätäpaaise, joka voitaisiin poistaa, jos todellista tahtoa olisi. Syyttömät kärsivät ja saalistajat hyötyvät.”<sup>2</sup>

Vennamo oli mukana kun valtio loi sotien jälkeen asumisen rahoitukseen aravajärjestelmän.<sup>3</sup> Sillä annettiin suurille ikäluokille

mahdollisuus kohtuuhintaiseen vuokratotiin tai omistusravaan. Näin asuntopula poistettiin.

Hyvin toiminut arava romutettiin 1990-luvun alussa. Valtion rahoitus ohjattiin ns. ”yleishyödyllisille” rakennuttajille vuokra-asuntojen ja asumisoikeusasuntojen tuotantoon. Yleishyödyllisiksi toimijoiksi on Ympäristöministeriön alainen Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) hyväksynyt muutamia suuria rakennuttajia. Näistä merkittävimpiä ovat ammattiliittojen ja eläkeyhtiöiden omistamat VVO ja SATO. Vuosien mittaan joukkoon on hyväksytty myös monia puhtaasti yksityisiä sijoittajia ja näiden hallitsemia yhteisöjä.

Näin aravalojen suuromistajiksi on valtion ARA-rahoituksella noussut muodollisesti ”yleishyödyllisiä” kiinteistösisjoituskonserneja, jotka kuitenkin tekevät huippuvoittoja. Samalla asuntopula on palannut metropolialueelle. ”Yleishyödyllinen” voittojen takominen valtion ja asukkaiden rahoilla on hävittänyt kohtuuhintaiset kodit kasvukeskuksesta.

Tähän voidaan saada korjaus lisäämällä pikaisesti valtion rahoittamaa ARA-tuotantoa ja palauttamalla ARA-asumisen hinta kohtuulliseksi. Se vaatii kuntien tahtoa ja yhteistyötä, mutta ennen kaikkea se vaatii muutoksen valtion asuntopolitiikkaan. Siksi uusi metropolihallinto ei ole mikään ihmelääke, jolla kohtuuhintaisten asuntojen pula pääkaupunkiseudulla poistuisi.

**”Metropolialue on vuosikymmeniä  
muodostanut kansainvälisesti kilpailukykyisen  
ja yhtenäisen työssäkäynti-, asumis- ja  
vapaa-ajanviettoalueen”**

Ihmelääkettä kohtuuhintaisten asuntojen tuottamiseen ei edes tarvita. Eikä myöskään lisärahaa. Tarvitaan poliittista tahtoa. Jo seuraavat kymmenen toimenpidettä nykyisen ARA-rahoituksen uudelleen suunnamiseksi toisivat ratkaisevan parannuksen.

**1** Kunnat rakentamaan enemmän. Kuntaomisteiset rakennuttajat ovat ainoa ARA-lakien omakustannusperiaatteen mukaisesti kohtuuhintaisia asuntoja tuottava toimija metropolin asuntomarkkinoilla. Kuntien tulee lisätä voimakkaasti omaa asuntotuotantoaan. Voidaan myös perustaa koko metropolialueen kattava kuntarakennuttaja, jos sillä edistetään asuntorakentamista.

**2** Vuokra-asuntojen ohella kuntien on ryhdyttävä rakentamaan asumisoikeusasuntoja ja osaomistusasuntoja.

**3** ”Yleishyödyllisten” sijoittajien vuokratiskonta kuriin. Valtion rahoittamien ARA-asuntojen omistajia on kiellettävä perimästä Valtioneuvoston vuosittain vahvistamien kohtuullisten asumismenojen yli meneviä vuokria ja asumisoikeusvastikkeita.

**4** Kuntien on maanhankinnalla ja kaavoituksella turvattava riittävä tonttivaranto niin vapaarahoitteiseen kuin ARA-rakentamiseen.

**5** ARA-vuokratalot on toteutettava asunto-osakeyhtiömuotoisina, jotta asukkailla on mahdollisuus käyttää vuokra-asuntojen omaksi lunastamisesta säädetyn lain mukaista oikeutta ostaa kotinsa itselleen.

**6** ARA-taloja myydessä tehdään asukkaille mahdolliseksi käyttää etuosto-oikeutta kotitaloonsa.

**7** ARA-taloissa on vuokrien ja asumisoikeusvastikkeiden noudatettava lakien edellyttämää omakustannusperiaattetta. Omakustannusperiaatteen kiertäminen vuokrien ja asumisoikeusvastikkeiden ns. tasauksen avulla estetään.

**8** Asumisoikeusasukkaiden omaisuuden suojaa ja vaikutusmahdollisuuksia parannetaan antamalla asukkaille äänioikeus talot omistavien yhtiöiden yhtiökokouksissa. Asumisoikeusmaksu on talojen omistajayhtiöön tehty pääomasijoitus, ja pääomasijoittajalle kuuluu sananvalta sijoituksen saaneen yhtiön asioissa.

**9** Metropolialueella ARAn toimivalta siirretään kuntien asuntoviranomaisille. ARA on myötävaikuttanut metropolialueen asuntopulan syntyyn. ARA on myös laiminlyönyt valvontatehtävänsä ja sallinut lakien vastaisesti kohtuuttoman hintatason valtion metropolialueelle rahoittamissa taloissa.

**10** Valtion asuntorahaston lainoitus, takaukset ja korkotuki avataan helpottamaan tavallisten ihmisten oman asunnon hankintaa vanhan omistusravon mallin mukaisesti.

## KUNNALLINEN ITSEHALLINTO ON KANSANVALLAN PERUSTA

Kunnallinen itsehallinto on kehittynyt satoja vuosia sitten kärjäkivillä alkaneesta kansanvaltaisen paikallishallinnon perinteestä. Tämä perinne katkeaa, jos kuntaliitoksia ja uusia alueellisia hallintotasoja runnotaan läpi kiireessä voimaansaatetuilla pakkolaeilla.

Kuntarakenneuudistuksen suuri kantava ajatus on riittävän vahvojen peruskuntien muodostaminen, jotta kuntalaisille voidaan turvata palvelut väestön ikääntyessä. Maamme väestörakenteen vanhenemisen ja kestävyysvajeen edessä kuntatasolla tarvitaan rakenteellisia muutoksia. Mutta se, mikä saattaa olla välttämätöntä eläköityvässä muuttotappiokunnassa, ei ole oikea ratkaisu metropolissa.

Metropolikunnat ovat jo nyt vahvoja peruskuntia. Niillä on riittävät resurssit ja osaaminen hyvinvoinnin edellytysten luomiseen ja palvelujen järjestämiseen, joko itse tai sopimusperustaisessa yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Siten Kataisen hallituksen näkemys kunta- ja palvelurakennerekaisujen (lue: pakkoliitosten ja lakisääteisen metropolihallinnon) tarpeesta metropolialueella on virheellinen. Tämä hallitusohjelman väärä linjaus on sanellut kaavailun metropoliratkaisun suuntaviivat.

Metropolihallinnon rakentajat ovat ymmärtäneet väärin kuntien tehtävän ja toiminnan. Kuntien toiminta ei ole kilpailua parhaista veronmaksajista. Pikemminkin kunta toteuttaa kuntalaisten vaaleissa ilmaisemaa tahtoa siitä, millä politiikalla parhaiten turvataan kuntalaisten hyvinvointi.

Metropolihallinnosta ja kuntaliitoksista tehtyjen selvitysten perusvirhe on keskusjohtoisuuden korostaminen. Kuntalaisille tarjottavia palveluja ei tule yhtenäistää ja keskittää suunnitellulla tavalla. Kunnallinen itsehallinto antaa kuntalaisille mahdollisuuden vaikuttaa

asuinpaikkansa palveluihin. Tähän lähidemokratiaan kajoaminen kaaventaisi merkittävästi kansanvaltaista päätöksentekoa. Lainsäädännöllä on jo nyt asetettu kuntien palveluille yhtenäiset raamit ja vaatimustaso. Siihen ei tarvita lisää keskusjohtoisuutta pakkoliitosten tai paikallista päätöksentekoa heikentävän seutuhallinnon muodossa.

Yhtenä perusteluna metropolihallinnolle on käytetty tarvetta lisätä ylikunnallisten organisaatioiden, kuten kuntayhtymien, päätöksentöön ja toiminnan läpinäkyvyyttä. Onkin totta, että maksajakunnilla ei aina ole tarpeeksi mahdollisuutta vaikuttaa palvelut tuottavan ja niistä kunnalle laskun esittävän organisaation toimintaan. Mutta hallinnon keskittäminen ei ole tähän oikea ratkaisu. Parempi lopputulos saavutetaan avaamalla palvelujen tuottaminen kilpailulle monituottajamallin ja palvelun käyttäjän suurempien valinnanmahdollisuuksien kautta.

### **”Metropolihallinnosta ja kuntaliitoksista tehtyjen selvitysten perusvirhe on keskusjohtoisuuden korostaminen”**

Kilpailun ja kuntalaisten valinnanvapauden lisääminen ei tarkoita julkisen palvelutuotannon yksityistämistä. Se tarkoittaa sitä, että palvelun voi tuottaa kunta itse. Tai palvelu voidaan ostaa kuntayhtymältä, yksityiseltä toimijalta tai kolmannelta sektorilta. Monituottajamallin ydin on, että palvelu tuotetaan parhaalla mahdollisella hinta-laatusuhteella. Siten kansalaisille saadaan paras palvelutaso käytettävissä olevilla voimavaroilla.

Metropolihallintoa perustellaan myös tarpeella keskittää maankäytöstä päättäminen kuntien yläpuolella olevalle aluehallinnolle. Mutta maankäyttö on mitä olennaisin osa lähidemokratiaa. Siksi siitä päättä-

misen tulee säilyä kuntatasolla. Metropolihallinnolle suunniteltu kaavoitusoikeus, metropolikaava, tulisi olennaisesti kaventamaan kunnallista itsehallintoa ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia elinympäristöönsä. Lisäksi metropolin haja-asutusalueille ehdotettu kategorinen rakennuskielto olisi kansalaisten ja maanomistajien kannalta kohtuuton.

Metropoliratkaisun selvityksissä on korostettu monikeskuisuuden toivottavuutta, samalla kun selvityksissä on vaadittu keskitettyä hallintoa. Tämä kuvastaa sitä, kuinka huonosti ja ristiriitaisesti metropolihallintoa perustellaan. Satojen vuosien kehityksen tuloksena syntynyt itsenäisten kuntien verkko on paljon keskitettyä hallintoa luonnollisempi monikeskuisuuden toteutus, joka käytännössä on jo osoittautunut menestyksekkääksi.

## TALOUS ON PALVELUJEN PERUSTA

---

Metropolihallinnon suunnittelussa väestönkasvun maksimointi on asetettu metropolin talouden ja kilpailukyvyyn edellytykseksi. Tämä on erehdys. Talouden perusedellytys on hyvinvoiva ja osaava väestö, joka kasvaa siten että väestönkasvu ei uhkaa yhteisöllisiä siteitä ja kuntalaisten hyvinvointia. Yhteisöllisistä siteistä tärkeimpiä ovat koti ja kieli. Tämän vuoksi myös kuntatalouden näkökulmasta on tärkeää, että metropolialueella turvataan kohtuuhintainen asuminen ja kansallisten kielten asema yhteisöllisenä voimavarana.

Kataisen hallituksen kuntapolitiikka on lisännyt julkisen talouden kestävyysvajetta. Kuntien lakisääteisiä tehtäviä on kasvatettu samalla kun näiden tehtävien rahoitus pohjaa on leikattu.

Silja Hiironniemen laatima raportti osoittaa, että vuonna 2011 kunnille säädettyjen uusien lakisääteisten tehtävien määrä lähes kolminkertaistui verrattuna kymmenvuotiskauden 2001-2010 vuosittaiseen tehtävien lisääntymiseen.<sup>4</sup>

Metropolihallinnon suunnittelussa on virheellisesti oletettu, että kunnat toimivat ikään kuin voittojen maksimoimiseksi kilpaillen parhaista veronmaksajista. Tämän virheellisen lähtökohdan pohjalta on tehty väärä johtopäätös, jonka mukaan itsenäisiin kuntiin perustuvasta lähidemokratiasta on tingittävä, jotta julkiset palvelut voidaan yhdenmukaistaa. Tosiasia kuitenkin on, että kunnat toimivat päämääränään kuntalaisten hyvinvoinnin maksimoiminen. Vaaleissa kuntalaiset tekevät valinnan, mitä tekijöitä he haluavat omassa ja muiden kuntalaisten hyvinvoinnissa painotettavan. Tämän pohjalta valtuustot tekevät vaalien välillä poliittisia ratkaisuja päättäessään kunnan asioista.

Siten kunkin kunnan tilanne heijastaa toisaalta kuntalaisten enemmistön mieltymyksiä ja valintoja, toisaalta sitä kuinka hyvin näiden mieltymysten ja valintojen toteuttamisessa on kunnan hallinnossa onnistuttu. Lopputuloksena on kunta, joka asuinpaikkana on suomalaisten silmissä enemmän tai vähemmän houkutteleva - jokaisen kansalaisen omista mieltymyksistä ja arvoista riippuen. Kunnan ja kuntalaisten omat valinnat ja kunnan asioiden hoito ovat paljon merkittävämpi tekijä asukkaiden sosio-ekonomisen profiilin muodostumisessa kuin esiselvityksessä väitetty kuntakilpailu veronmaksajista. Tämä on kunnallisen itsehallinnon yksi peruspiirre.

Kunnallista itsehallintoa kritisoitaessa on myös korostettu eroja kuntien asukaskohtaisissa verotuloissa, ja vaadittu niitä tasattaviksi. Tämä paljastaa Kataisen hallituksen kuntapolitiikan perusolemuksen: verojen lisäämisen, hallinnon lisäämisen ja vallan keskittämisen kauemaksi kuntalaisista. Metropoliratkaisun esiselvitys ei lainkaan huomioi sitä tosiasiaa, että jo nyt Helsingin seudun veronmaksajat osallistuvat valtion verotulojen tasauksen kautta suuressa mittakaavassa maan muiden kuntien velvoitteiden hoitoon. Yksin seudun kolme suurinta kuntaa maksavat kuntien menojen tasaukseen yli 500 miljoonaa euroa vuosittain.<sup>5</sup>

Metropoliratkaisun esiselvityksessä (s. 35) esitetään myös lukuja metropolialueen kuntien asukaskohtaisten verotulojen eroista.<sup>6</sup> Esimerkiksi Espoon 2011 verotulot / asukas olivat 277 euroa suuremmat kuin Helsingin. Selvityksessä unohdetaan kuitenkin mainita, että espoolainen veronmaksaja maksoi 2011 tuloveroissaan kuntien menojen tasausta jo nykyisellään 214 euroa enemmän kuin helsinkiläinen.

Kuntien väliset erot heijastavat asukkaiden valintoja ja mieltymyksiä. Ne ovat toimivan kunnallisen itsehallinnon tulos. Jos jossain kunnassa asukkaiden enemmistö kokee nämä erot ongelmaksi, voivat he vaikuttaa kunnan tilaan ja toimintaan vaaleissa. Näin syntyy kunnallisen itsehallinnon puitteissa todellinen kuntien välinen kilpailu asukkaiden hyvinvoinnista. Uudet verot ja hallinnon rakenteet eivät automaattisesti lisää hyvinvointia.

Metropolihallinnon kaavailuissa on kyllä tunnustettu, että hallinnolliset ratkaisut tai palveluyksikön suurempi väestöpohja eivät sinällään tuo taloudellisia hyötyjä. Vaikka tämä tosiasia on todettu, se on – hämmästyttävää kyllä – työnnetty sivuun johtopäätöksiä ja suosituksia laadittaessa. Metropolihallintoa esitetään tosiasiat sivuuttaen dogmaattisena ratkaisuna murtamaan kuntien itsehallintoa.

Metropolikunnat ovat alkaneet tuoda tosiasioita esiin sen jälkeen kun Kataisen hallituksen metropolille kaavailema uusi hallinto tuli julkisuuteen. Laskelmat muun muassa osoittavat, että pääkaupunkiseudulle pakkoliitoksin muodostettavan suurkunnan toimintamenot olisivat Helsingin kustannusrakenteella miljardi euroa vuodessa enemmän kuin Espoon kustannusrakenteen mukaan laskettuna.<sup>7</sup> Pakkoliitoksen seuraus olisi siten 1 000 miljoonan euron arvosta vähemmän palveluja kuntalaisille joka vuosi! Ei kuulosta houkuttevalta. Tuhat miljoonaa on paljon rahaa ja palveluja.

## METROPOLIHALLINTO JA SOTE-RATKAISU: TUPLASOTKU

Metropoliratkaisun uutena piirteenä on vuoden 2013 aikana noussut esiin koko Uudenmaan maakunnan kattava sosiaali- ja terveystalvvelu-alue (sote). Metropolihallinnon esiselvityksessä oli jo aiemmin yhtenä vaihtoehtona sote-palvelujen sisällyttäminen metropolihallinnon tehtäviin, mutta useimmat kunnat ja asiantuntijat tyrmäsivät sen.

Sittemmin sosiaali- ja terveysministeriö nosti kuitenkin keskusteluun koko Uudenmaan kattavan sote-mallin. Hallituksen sote -asiantuntijatryöryhmä sisällytti tämän mallin joulun 2013 alla jättämäänsä esitykseen siten pehmennettynä, että pääkaupunkiseudun suuret kunnat hoitaisivat perustason terveyskeskuspalvelut itse.

STM:n ja sote-työryöryhmän Uudellemaalle esittämä malli tarkoittaa jättiläismäistä vallan keskitystä. Sosiaaliturvaan ja terveydenhuoltoon liittyvät palvelut ja rahavirrat kaapattaisiin alueelliseen keskushallintoon. Se tarkoittaisi niiden tuottamista ja niistä päättämistä kauempana niistä ihmisistä, jotka palveluja käyttävät ja ne maksavat.

Tämä sote-kaappaus aiotaan tehdä metropolissa, jonka nykyisissä itsenäisissä peruskunnissa on Suomen suurin ja maksukykyisin väestöpohja. Niissä on myös maan paras osaaminen palvelujen tuottamiseen. Siksi sote-työryöryhmän esitys on käsittämätön. Ainoa selitys sille on valtion virkakoneiston pyrkimys kahmia itselleen rahaa ja valtaa. Espoon kaupunginjohtaja Jukka Mäkelä (kok) ja espoolainen kaupunginvaltuutettu ja ex-ministeri Leena Luhtanen (sd) ovatkin kutsuneet tätä Kataisen hallituksessa istuvien puoluetoveriensä keittämää sotesotkua ”kaikkien kestävyysvajeiden äidiksi”.

Metropolin kunnissa on kaikki edellytykset ottaa kuntien omalle vastuulle myös suuri osa erikoissairaanhoidosta. Se olisi tarkoituksenmukaista taloudellisesti. Erikoissairaanhoidon kustannukset kunnille

ovat 3–4 kertaiset perusterveydenhuollon eli terveyskeskusten menoihin nähden. Ei tarvita maalaisjärkeä kummempaa sen ymmärtämiseksi, että erikoislääkäripalvelujen saanti terveyskeskuksissa olisi potilaiden hoidon ja palvelun kannalta hyvä asia. Siksi kaavailtu maakunnallinen sote-sotku on uusi ja käsittämätön sammakko Kataisen hallituksen kunta”uudistukseksi” kutsumassa poliittisessa konkurssissa. Se on yksi kansanvaltaa ja euroja nielevä musta aukko lisää metropolihallinnon ja kuntien pakkoliitosten rinnalle.

### **PAREMPI METROPOLIRATKAISU: ITSENÄISTEN KUNTIEN VERKOSTO**

Metropolin hyvinvointi ja kansainvälinen kilpailukyky turvataan parhaiten itsenäisten kuntien ja niiden sopimusperustaisen yhteistyön kautta. Sopimusyhteistyöllä voidaan rakentaa itsenäisten kuntien elinvoimainen metropoli, jonka keskeiset tunnusmerkit ovat

- vain vapaaehtoisia kuntaliitoksia
- vaaleilla valittu metropolivaltuuskunta edistämässä kuntien ja valtion sopimusyhteistyötä
- ei metropoliveroa
- kunnille kuuluu maankäytöstä päättäminen
- sote-palvelut tuotetaan kuntatasolla tai kuntien sopimalla tavalla maakunnallisessa yhteistyössä lisäten palvelujen käyttäjien valinnan mahdollisuuksia

Itsenäisten kuntien välisellä yhteistyöllä rakennettu metropolialue on jo nyt Suomen vetovoimaisin yhdyskunta. Elinvoimainen metropoli säilyttää itsenäiset kunnat ja jatkaa niiden menestyksekkään yhteistyön kehittämistä ja hallinnon päällekkäisyyksien karsimista.

### **”Metropolin hyvinvointi ja kansainvälinen kilpailukyky turvataan parhaiten itsenäisten kuntien ja niiden sopimusperustaisen yhteistyön kautta”**

Mahdollisten kuntaliitosten ja uuden metropolihallinnon on perustettava kuntalaisten tahtoon. Kuntarakenteen muutosten ja uuden metropolihallinnon luomisen tulee tapahtua kuntien ja valtion välisessä sopimusprosessissa. Sen kautta löytyvät kansanvaltaa kunnioittavat ja taloudellisesti mielekkäät vastaukset Suomen metropolin tulevaisuuden haasteisiin.

Kansanvalta on luottamusta ihmisten kykyyn tehdä valintoja, ja siten päättää omista asioistaan. Yhteisten asioiden kohdalla tämä toteutuu demokraattisen hallinnon kautta, yksityiselämässä markkinatalouden ja oikeusvaltion kautta. Kansanvaltainen ja toimiva paikallishallinto on demokratian ja oikeusvaltion perusta.

Suomalainen paikallishallinto on rakennettu tälle pohjalle satojen vuosien luontaisen kehityksen tuloksena. Siksi sillä on itseisarvo, joka myös on huomioitu Suomen perustuslaissa. Tulevaisuuden haasteisiin on vastattava romuttamatta kansanvaltaisen paikallishallinnon perinnettä.

Sopiminen on lupausten tekemistä siitä, miten osapuolet tulevat tulevaisuudessa toimimaan. Lupaukset sitovat sopijapuolet velvoitteisiin ja niiden kautta he tunnustavat toistensa oikeudet. Siksi sopimus luo moraalisen siteen sopijapuolten välille. Nämä moraaliset siteet laskevat yhteisöllisyydelle perustan, josta nousee myös suomalainen kunnallinen itsehallinto. Siihen kajoaminen vastoin kuntien ja kuntalaisten tahtoa olisi isku kansanvallan ytimeen. Itsenäiset kunnat eivät ole uhka metropoliyhteisölle. Ne eivät ole syyllisiä yhteisön segregatioon, asutuspulaan tai terveydenhuollon ja talouden ongelmiin. Päinvastoin, kunnat tekevät parhaansa torjuessaan valtion virheiden metropolialueelle tuottamia vaikeuksia.

Vuonna 2013 oikeuskansleri Jaakko Jonkka varoitti Kataisen hallitusta harvinaisella tavalla kuntarakennelain ja sote-ratkaisun perustuslaillisista sudenkuopista.<sup>8</sup> Saman hälytyskellon pitäisi soida myös metropoliratkaisun kohdalla. Kaavaillut metropolikuntien itsehallintoa murentavat pakkolait uhkaavat oikeusvaltion moraalista perustaa. Ne uhkaavat kansanvaltaa ja kuntataloutta. Mutta onneksi Suomessa on perustuslaki, ja eduskuntavaalit ainakin joka neljäs vuosi. Ja onneksi meillä on Perussuomalaiset r.p., joka voi pakkoratkaisujen sijaan tarjota äänestäjille itsenäisten kuntien sopimusperustaista yhteistyötä jatkavan ja kehittävän vaihtoehdon.

- 1 HS 6.4.2013 ”Vuokraerot vaihtelevat eri kaupunginosissa. Kaupunkien yhtiöt perivät lähes omakustannusvuokraa.”
- 2 Veikko Vennamo, Jälleenrakennuksen ihme, s. 195, Gummerus 1988.
- 3 Lue lisää: <http://jukkakilpi.puheenvuoro.uusisuomi.fi/>
- 4 Uudet kuntien lakisäätöiset tehtävät vuosittain (Silja Hiironniemi, Kuntien tehtävien kartoitus, s. 19, VVM 2013
- 5 Nykypäivä 7/2012 s 12.
- 6 Lue lisää: Metropolille kaikille – metropolialueen esiselvitys – selvityshenkilöiden suositus ja ehdotukset: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20130305Metrop/Metropolialueen\\_esiselvittajien\\_loppuraportti.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20130305Metrop/Metropolialueen_esiselvittajien_loppuraportti.pdf)
- 7 Lue lisää, Espoon kaupunginvaltuusto 18.11.2013, § 154, s. 2: <http://espoo04.hosting.documenta.fi/kokous/2013281836-9.PDF>
- 8 Lue lisää, Suomen Kuvalehti 1.7.2013: <http://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/oikeuskanslerilta-yllattaen-laaja-analyysi-sote-ja-kuntaudistuksen-marssijarjestyksesta/>



**Julkisilla menoilla ja julkisesti rahoitetuilla organisaatioilla on tapana kasvaa vuosi vuodelta.**

**Taloustieteen professori **Matti Virén** on tutkinut kuntien henkilöstömäärän kasvua.**

**Virén tuo kirjoituksessaan esiin tutkimustensa tuloksia sekä näkemyksiään kunnallisesta byrokratiasta. Kuntaliitoksia perustellaan usein kasvavilla skaalaeduilla, mutta Virénin mukaan suurissa yksiköissä kasvavat ennemminkin tehottomuus ja byrokratia.**



## **BYROKRAATTEJA ON LIIKAA, KUNTIA EI**

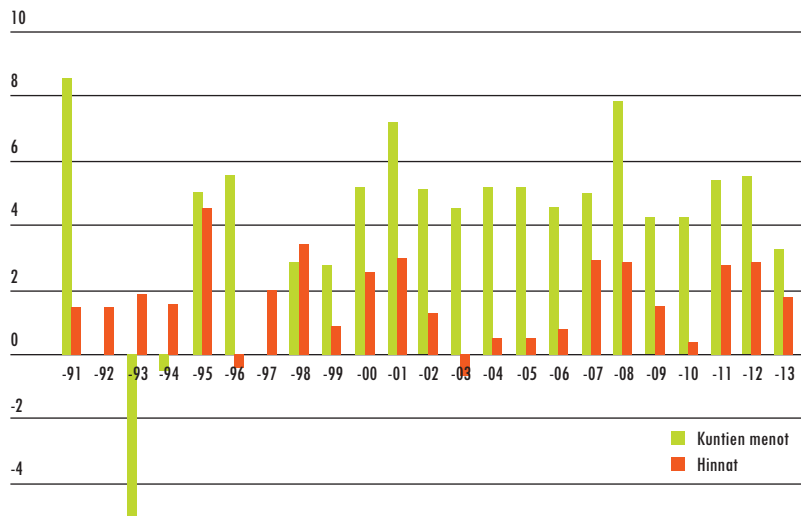
Kunnallistalouden ongelmista taitetaan peistä päivittäin ja oikeastaan ainoaksi ratkaisuksi tarjotaan suurkuntia. Kuntien hallintoon ja poliittiseen järjestelmään – esimerkiksi siihen, että kuntien palkollisilla on huomattava yliedustus valtuustoissa – ei ole ehdotettu mitään muutoksia. Kuntien tehtäviin ja velvoitteisiin ei toistaiseksi ole kajottu; nyt aiotaan puuttua, mutta epäselvää on, tuleeko tästäkään mitään.

Mutta mihin nämä arviot kuntakoon ratkaisevan tärkeästä asemasta perustuvat? Onko tehty perusteellisia tutkimuksia siitä, miten kuntakoko liittyy yhteen kuntien tuottamien palveluiden tehokkuuden kanssa. Jos jokin yhteys on olemassa, onko selvää, että yhteys kunnan koon ja sen taloudellisen tilanteen välillä on riippumaton kunnan sijainnista, alueellisesta koosta, liikenneyhteyksistä sekä sen väestö- ja elinkeinorakenteesta? Onko optimaalinen kuntakoko jokin kunnan palveluvalikoimasta riippumaton vakio, eli onko kunnan optimikoko täsmälleen sama riippumatta esimerkiksi siitä, miten erityyssairaanhoito järjestetään koko valtakunnassa?

Kuntien toiminnan tehokkuutta ja kuntaliitosten vaikutuksia on toki selvitetty vuosien varrella, mutta päätöksenteossa ja kuntauudistusten suunnittelussa näihin selvityksiin ei yleensä ole mitenkään reagoitu. Esimerkin omaisesti voi mainita ainakin Moision ja Uusitalon (2003) kuntaliitoksia koskevan tutkimuksen ja Loikkasen ja Susiluodon (2005) kuntakoon ja toiminnan tehokkuuden välistä yhteyttä selvittävän tutkimuksen. Mikään niistä ei tue oletusta, jonka mukaan kuntien toiminta tehostuu (ja yksikkökustannukset alenevat) kuntakoon kasvaessa. Kuntauudistukset ovat olleet tapetilla jo vuosikymmeniä, eli jos todellista halua selvittää asioita perusteellisemmin olisi ollut, ajasta ei ainakaan olisi ollut puutetta. Siksi keskustelua kuntien määrästä jää ihmettelemään: onko se todellakin ongelma numero yksi vai onko ykkösongelma jossain muualla?.

Kunnallistaloudessa on toki ongelmia; menot ovat kasvaneet, velka on kasvanut ja erot eri kuntien välillä ovat kasvaneet ennennäkemättö-

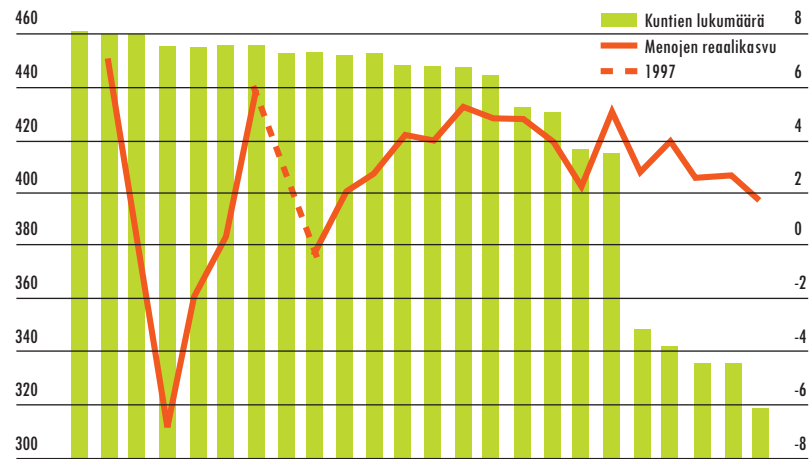
Kuntien ja kuntayhtymien menot ja yleinen hintakehitys (kuvio 1)



män suuriksi. Kuntien menojen kasvu on jatkuvasti ylittänyt BKT:n tai yleisen hintatason kasvun (kuvio 1). Erityisen tyrmäävää oli 2000-luvun alku, jolloin reaalin menojen kasvu oli 5 prosentin luokkaa ja vuonna 2008, jolloin poliitikkojen kilpalaulanta julkisen sektorin palkoista nosti menoja ennätykselliset 8 prosenttia. Kuntien menot ovat kiintein 2011 hinnoin nousseet vuoden 1975 12 miljardista yli 30 miljardiin. Menojen BKT-suhde on vastaavasti noussut 15 prosentista 23 prosenttiin. Vielä 2000 -luvun alussa kunnat olivat käytännöllisesti katsoen velattomia, nyt niiden velka/BKT-suhde on lähes 10 prosenttia.

Jos kuntakoko todellakin vähentäisi kuntien menopaineista, pitäisi meidän nähdä kuntien menoissa laskeva trendi. Näin ei kuitenkaan näy olevan (kuvio 2). Kuntien menojen reaali kasvun ja kuntien lukumäärän välinen korrelaatio on -0.1, mikä antaa viitteistä täysin päinvastaisesta kehityskulusta.

Kuntien lukumäärä ja käyttömenojen reaali kasvun (kuvio 2)



Kuviot perustuvat Kuntaliiton ja Tilastokeskuksen tietoihin

Kun puhutaan kuntien lukumäärän supistamisesta, on perusteluna yleensä se, että kuntien palvelutuotannossa on koon mukanaan tuomia skaalaetuja, joiden ansiosta suuremman tuotannon puitteissa yksikkökustannukset laskevat. Vastaavasi pieni tuotannon määrä (pieni kuntakoko) tulee suhteellisesti ottaen ”liian” kalliiksi. Mutta vaikka hyväksyttäisiinkin tämä argumentti, miten pitkälle voidaan mennä? Jos skaalaetuja ilmenee kaikissa kuntakokoluokissa, on tietenkin optimaalista siirtyä yhteen kuntaan. Meillä sellainen jo on - Suomen valtio. Mutta tiedämmekö loppujen lopuksi kovin paljoo kuntakoon ja palveluiden tuotannon tehokkuuden välisestä riippuvuudesta? Minun mielestäni tietomme ovat siinä määrin hataria, että tuntuu aika uskalletulta esittää tarkkoja arvioita kuntien tavoitellusta lukumäärästä.

Vaikka tiedämme, että Espoolla ”menee paremmin” kuin Pelkosenniemenellä ei se varmaan tarkoita, että 20 Pelkosenniemen kokoista kuntaa yhdistyneenä selviäisi yhtä hyvin kuin Espoo. Se, että yleisesti ottaen etelän suuret kunnat menestyvät paremmin kuin pohjoisen (asukasluvultaan) pienet kunnat, ei tietenkään johdu kuntakoosta vaan aivan muista tekijöistä: elinkeino- ja väestörakenteesta, sijainnista, liikenneyhteyksistä ja muusta infrastruktuurista ja niin edelleen. Alue- ja elinkeinorakenteen ongelmien rinnalla puhtaat kuntatalouden ongelmat ovat kuitenkin aika vähäpätöisiä. Mutta mitä nämä ongelmat ovat? Ovatko ne todellakin vain palveluiden tuottamisen ja organisoitumisen ongelmia? Siitä rohkenee olla eri mieltä.

Kuntien menot ovat palkkakuluja, välillisiä tai välittömiä. Niinpä kysymys kuuluu, miten kuntien palkkamenot riippuivat toisaalta kuntakoosta ja toisaalta tuotettujen palveluiden määrästä ja laadusta. Tiedämme asiasta aika vähän, mutta vähäininkin kuntien henkilöstömäärän kehityksen seuranta saa meidät epäilemään, että aivan kaikki ei kohdallaan kuntien henkilöstömäärissä.

Kuntasektorilla oli 1970-luvun alussa töissä hieman vajaa 200 000 työntekijää, nyt (2012) noin 450 000. Samaan aikaan kuntasektorin ulkopuolinen työllisyys on pysynyt käytännöllisesti katsoen ennallaan<sup>1</sup>.

Otetaan yksi esimerkki. Olkoon se Pori, joka vastaa väkiluvultaan (76150 v. 2004) jonkinlaista ideaalikuntaa nykyisen käsityksen mukaan. Vuonna 1972 kaupungin väkiluku oli 78350 ja vuonna 2009 76627. Vuoden 2010 alusta Noormarkku liitettiin Poriin ja väkiluku nousi 83032:een. Mutta mitä on tapahtunut kaupungin työntekijöille? Vuonna 1972 heitä oli 1495, mutta vuonna 2009 luku oli jo 6705. Kuntaliitoksen jälkeen työntekijöiden lukumäärä kasvoi 7402:een (10.2 %).

Vuoden 2012 alussa Satakunnan ammattikorkeakoulu muuttui osakeyhtiöksi, mikä yksinään merkitsi 533 henkilön (näennäistä) vähennystä kaupungin henkilöstömäärässä. Nykyään tällaisia ”yksityistämisiä” näkee tapahtuvan lähes jokaisessa julkisen sektorin yksikössä. Kaikilla päättäjillä on suuri halu kaunistaa nuppiluvuista kertovia tilastoja, eikä ole mitenkään epätavallista, että muutos näkyy kokonaiskustannusten kasvuna, vaikka henkilömäärä supistuisi silmiinpistävän paljon.

1 Ongelma ei ole pelkästään työntekijöiden lukumäärissä vaan myös palkoissa. Viimeisen 10 vuoden aikana palkat ovat nousseet vähintään yhtä paljon kuin yksityisellä sektorilla. Toinen ongelma on voimakkaasti kasvaneet eläkemenot; työntekijöiden ikäjakautuma on kovin vino ja eläkkeet ovat verraten suuria. Osaltaan eläkemenoja kasvattaa vielä eläkkeiden superkarttuma, josta huomattavan suuri osuus kuntasektorin palkollisista pääsee osalliseksi.

Eri vuosia koskevat luvut eivät tietenkään ole täysin kertailukelpoisia, koska kuntien ja valtion työnjako esimerkiksi koulutuksessa ja terveydenhoidossa on muuttunut melkoisesti. Silti vaikuttaa ilmeiseltä, että Porissa kaupungin työntekijöiden määrä on kasvanut tavallista enemmän. Yleensä muutos on merkinnyt tehtävien siirtoa valtiolta kaupungille, mutta Porin tapauksessa esimerkiksi oikeudenhoitoon ja järjestyksen pitoon liittyvien tehtävien siirto kaupungilta valtiolle säästi aikanaan nelisenkymmentä virkaa. Puhelinlaitoksellakin oli aikanaan 30 virkaa ja niin edelleen. Ehkä juuri siksi 4.5 % vuosittainen kasvu kertoo muustakin kuin vain pakollisista henkilöstön lisäyksistä.

Yhtenä esimerkkinä mainittakoon, että Noormarkun kunnan liittäminen kaupunkiin kasvatti väkimäärää 8.4 %, samalla kun työntekijöiden lukumäärä kasvoi 10.2 %, eli se kertonee taas kerran siitä, että kuntaliitokset eivät ainakaan ensi alkuun näy laskuna kuntien palkollisten absoluuttisessa sen paremmin kuin suhteellisessa lukumäärässä.

Kun selailee kunnan virkaluetteloa, ei oikein ymmärrä, mihin kaikki perustuu. Miksi esimerkiksi palo- ja pelastuspalvelussa tarvittiin 2004 313 (2009 jo 350) työntekijää, kun kolme vuosikymmentä sitten riitti 73? Miksi Satakunnan museossa tarvittiin 28 henkeä 2004, kun ennen selvittiin viidellä? Tai taidemuseossa 29 (ennen 0), kaupunginorkesterissa 29 (4). Jos haluaa vielä tarkentaa hakua, voi katsella oheista taulukkoa<sup>2</sup>:

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

## Eräitä poimintoja Porin virkaluettelosta vuosilta 1972 ja 2004

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

Lähde: Viren (2006). 2009 kulttuuritoimessa (PL Palmgren konservatorio, jossa oli 74 tointa) oli yhteensä 193 tointa.

Kun käy läpi eri kuntien virkaluetteluita, huomaa helposti, että missään kunnallisessa virastossa tai laitoksessa henkilöstö ei ole supistunut. Edelleen voi päätellä, että henkilöstö on lisääntynyt riippumatta siitä, kasvaako vai pieneneekö kunnan väkiluku.

ATK-ihmisiä on tullut lisää kymmenittäin, keitä he ovat korvanneet? Jos on hieman kyyninen, voi vielä päätellä, että nimenomaan ATK on kasvattanut henkilöstöä, ei vähentänyt sitä. Rakennus- ja ympäristöpalvelusten tuottamiseen tarvittiin 1021 henkilöä 2004, kun aikanaan pärjättiin 189:lla. Kuitenkaan Poria ei voi pitää minään varsinaisena kasvukeskuksena, jossa rakentaminen olisi ollut erityisen vilkasta.

1990-luvun alun laman aikana useassa isossakin kunnassa rakennuslupien määrä oli nolla, mutta tällä ei ollut mitään merkitystä rakennusvalvonnan henkilökuntamäärän kannalta. Nyt on hieman samanlainen tilanne; rakennuslupien määrä on laskenut noin neljänneksen, mutta lupaviranomaisten lukumääriin tällä uutisella ei näy olevan merkitystä.

Opetus- ja sivistysalalla väki on kasvanut ymmärrettävistä syistä (esimerkiksi lukio-opetus) paljon, viidestä sadasta runsaaseen kahteen tuhanteen. Henkilökunnan määrä suhteessa oppilaiden määrään vaikuttaa nyt luvalla sanoen korkealta. Selitys piilee osin siinä, että opettajat eivät enää riitä. Rehtoreiden määrä on kolmessa vuosikymmenessä (1972-2004) kasvoi 29:llä, ohjaajien 136:lla ja koulunkäyntiavustajien 74:llä.

Nimikelistojen perustella voi päätellä ainakin sen, että henkilöstön kasvu kunnissa on ilmiö, joka koskee kaikkia virastoja ja laitoksia. Voi tietenkin olla, että palveluiden kysyntä on kasvanut samalla tavalla kaikilla (kunnallisilla) palvelusektoreilla. Jotkut esimerkit panevat kuitenkin epäilemään, että tästä ei ole kyse. Epäilystä herättää myös havainto, että esimerkiksi Porissa ja Raumalla, joissa väestö ei ole lainkaan kasvanut vaan itse asiassa jopa supistui, henkilökunnan määrä kasvu on ollut samanlaista kuin väkiluvultaan kasvavissa kunnissa. Siten on hieman vaikea nähdä suoraa yhteyttä esimerkiksi paikallisten museoiden,

sinfoniaorkestereiden, palokuntien jne. henkilöstön kasvun ja toisaalta kunnallisten palveluiden kysynnän välillä.

Kolmen vuosikymmenen aikana virkaluetteloihin on ilmestynyt monta uutta nimikettä (*taulukko 2*). ATK-ihmisiä oli jo edellä puhetta, ongelmallisempaa on koulujen henkilöstön kasvu. Kun järjestelmä ennen oli tyyppiä rehtori ja opettajat, nyt nimikkeistö on monenkirjavaa ja ennen kaikkea määrältään moninkertaista. Esimerkiksi jälleen Porissa opettajien tueksi on tullut 87 koulunkäyntiavustajaa, kuraattoria ja koulupsykologia. Rehtorienkin määrä on moninkertaistunut (5:stä 28:aan), kun jokaisella ala-asteellakin pitää olla rehtori. Ja rehtorin myötä tulee kanslia ja sen henkilökunta. Nyt opettajanimikkeiden (erilaiset lehtorit, tuntiopettajat jne.) lisäksi kouluviraston piiriin ovat tulleet mm. seuraavat nimikkeet: hallinnon sihteeri, hallintosihteeri, hankekoordinaattori, hankesuunnittelija, kasvatustoiminnan ohjaaja, koulupsykologi, koulu-sihteeri, koulutussuunnittelija, kuraattori, koulunkäyntiavustaja, ohjaaja, oppimateriaalikeskuksen johtaja, projektivetäjä, projektityöntekijä, tietoverkkomekaanikko jne. Nimenomaan koulutoimen osalta on vaikea nähdä, että Porinkaan kokoisessa kaupungissa suurtuotannon edut olisivat dominoineet kehitystä ja johtaneet alhaisempaan henkilökunta/oppilas -suhteeseen.

Tehtävä- ja nimikemuutoksien vuoksi kaikki luvut eivät varmaan ole vertailukelpoisia, mutta yhtä kaikki muutokset ovat siksi suuria, että on mahdotonta laittaa niitä valtion asettamien lisävelvoitteiden, väestökehityksen tai muun vastaavaan piikkiin. Pikemmin kyse on siitä, että järjestelmä on byrokratisoitunut. Jotain varmaan kertoo se, että henkilöstön määrän kasvu noudattaa samaa kaavaa kaikissa virastoissa ja laitoksissa ilman välitöntä yhteyttä kysynnän määrään ja rakentamiseen. Miten muuten voi olla mahdollista, että kunnallisten palveluiden kysyntä kasvaa samalla tavalla kaikilla sektoreilla ja kaiken kokoisissa kunnissa? Markkinataloudessa näin ei koskaan tapahdu.

## Porin kaupungin yleisimmät tehtävänimikkeet 1972 ja 2004 (Taulukko 2)

Lähde: Solakivi ja Viren (2006)

VANHAT	NYKYISET	UUDET
yläkansakouluopettajat .....240	tuntiopettaja .....464	perushoitaja .....217
toimistoapulainen .....96	lehtori .....239	luokanopettaja .....211
apuhoitajat .....80	siivooja .....223	kanslisti .....161
opettaja .....74	perushoitaja .....217	ohjaaja .....138
kansalaiskoulut .....57	sairaanhoidtaja .....214	peruskoulun lehtori .....130
sairaanhoidajat .....43	luokanopettaja .....211	lastentarhanopettaja .....127
kodinhoitajat .....32	lastenhoitaja .....190	laitoshuoltaja .....111
lehtorit .....30	osastoapulainen .....178	terveydenhoitaja .....96
vanhemmat palomiehet .....29	kodinhoitaja .....175	perhepäivähoitaja .....89
talonmiehet .....28	kanslisti .....161	kiinteistönhoitaja .....81
terveysisaret .....26	ohjaaja .....138	koulunkäyntiavustaja .....74
erityisopettajat .....23	palomies .....138	sähköasentaja .....73
osastonhoitaja .....23	peruskoulun lehtori .....130	kotiavustaja .....61
tuntiopettajat .....20	lastentarhanopettaja .....127	palopäivystäjä .....61
sairaala-apulaiset .....19	keittiöapulainen .....126	terveyskeskusavustaja .....56
keittäjä .....18	laitoshuoltaja .....111	ympäristörakentaja .....49
palokorpraali .....18	terveydenhoitaja .....96	terveyskeskuslääkäri .....44
johtaja .....17	perhepäivähoitaja .....89	erityislukon opettaja .....42
osastoapulaiset .....17	hoitaja .....82	emäntä-keittäjä .....41
keittiöapulainen .....16	kiinteistönhoitaja .....81	kirvesmies .....38
kouluslääkärit .....16	koulunkäyntiavustaja .....74	laitosapulainen .....38
käyttäjät .....16	sähköasentaja .....73	lukion ja peruskoulun lehtori ..36
siivooja .....16	kotiavustaja .....61	kirjastovirkailija .....35
lastenhoitaja .....15	palopäivystäjä .....61	palkkakirjanpitäjä .....32
piirtäjä .....15	sairaala-apulainen .....60	ylipalomes .....32

VANHAT	NYKYISET	UUDET
lastenhoitoapulaiset .....13	terveyskeskusavustaja .....56	osastosihteeri .....31
yliopettajat .....13	ympäristörakentaja .....49	päivähoitoavustaja .....30
kassanhoitaja .....12	keittäjä .....47	koulusihteeri .....28
kirjanpitäjä .....12	toimistonhoitaja .....46	vanh. lehtori .....28
hoitajat .....11	sosiaalityöntekijä .....44	päiväkodin johtaja .....27
satamavalvoja .....11	terveyskeskuslääkäri .....44	terveyskeskushammaslääk. ....27
palomiehet .....10	erityislukon opettaja .....42	monitoimimies .....26
puhelinvälittäjä .....10	emäntä-keittäjä .....41	toimistovirkailija .....26
hammashoitajat .....9	kirvesmies .....38	yläasteen ja lukion lehtori ....25
oikeusneuvosmies .....9	laitosapulainen .....38	vastaava ruoanjakaja .....24
piirtäjärakennusmestarit .....9	osastonhoitaja .....38	fysioterapeutti .....22
sivukirjastonhoitajat .....9	yliopettaja .....37	mittausmies .....22
ulosottoapulaiset .....9	lukion ja peruskoulun lehtori ..36	kunnallistekniikan työntekijä ..21
assistentit .....8	kirjastovirkailija .....35	putkiasentaja .....21
kättilöt .....8	hammashoitaja .....32	aluepalomestari .....20
rakennusmestari .....8	palkkakirjanpitäjä .....32	atk-suunnittelija .....18
sosiaalitarikkaajat .....8	ylipalomes .....32	kuntohoitaja .....18
vahtimestari .....8	osastosihteeri .....31	laboratorion hoitaja .....18
kirjastonhoitaja .....7	päivähoitoavustaja .....30	projektipäällikkö .....18
kirjastoamanuenssit .....7	toimistosihteeri .....30	autonkuljettaja .....17
kotikunnanhoitajat .....7	koulusihteeri .....28	etumies .....17
osastonlääkärit .....7	vanh. lehtori .....28	projektityöntekijä .....16
emäntä .....6	päiväkodin johtaja .....27	kasvihuonepuutarhuri .....15
palokersantti .....6	terveyskeskushammaslääk. ....27	katuosaston työntekijä .....15
laboratorionhoitajat .....5	monitoimimies .....26	kuraattori .....15

Virkanimikkeiden määrä näyttää poikkeavan huomattavasti kunnasta toiseen (*Taulukko 3*). Siinä missä Vehmaalla oli 2004 runsaat 50 nimikettä, Turussa vastaava luku on yli 1 000!<sup>3</sup> Tämä tarkoittaa tietenkin sitä, että pienissä kunnissa on joko vähemmän työtehtäviä ja kunnan toimintojen piiri on rajatumpi tai kunnan työntekijät tekevät enemmän kaikenlaisia töitä. Mutta Tuskin Vehmaalla kunnan velvoitteet ovat 20 kertaa pienemmät kuin Turussa – niiden pitäisi kai olla täsmälleen samat. Eli selitys löytyy pikemminkin byrokratian olemuksella: kunnan koon kasvaessa työtehtävät muuttuvat ainakin nimikkeiden perusteella entistä hienojakoisemmiksi – vai pitäisikö puhua ”lokeroituneemmista tehtävistä”. Voi tietysti olla myös niin, että nimikkeiden muutoksen taustalla on puhtaasti palkka- ja henkilöstöpoliittisia syitä. Nimikkeiden kasvu joka tapauksessa korreloi positiivisesti kunnan asukasluvun kasvun kanssa, jos kohta riippuvuus ei ole täysin yksiselitteinen.

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

Yksityisellä sektorilla on myös moneen kertaan saneerattu ja jokaisen työntekijän tarve on tarkkaan laskettu. Kuntasektorin on paljolti säästynyt tältä katselmukselta, jo senkin vuoksi, että palkolliset ovat useasti itse päättämässä työpaikoistaan.<sup>4</sup>

3 Kuntien virkaluetteloin ja virkanimikkeiden kerääminen oli aikanaan melkoinen urakka, koska vanhat virkaluettelot ovat tietenkin vain paperilla. Erikoisinta oli kuitenkin se, että niitä ei tahtonut millään saada. Osa kunnista yksinkertaisesti kieltäytyi antamasta niitä! Yleinen asenne oli, ja on yhä edelleen, jotenkin skitsofreninen: mitä salaista virkaluetteloissa on? Kai veronmaksajilla on oikeus tietää, mihin heidän rahansa käytetään.

Tällaisessa tilanteessa on vaikea nähdä, että kuntakoon kasvattaminen ratkaisisi ongelmia. Päinvastoin tuntuu siltä, että ongelmat vain pahenisivat. Muutos tekisi tuottavuuden ja tehokkuuden seurannan aiempaa vaikeammaksi. Jos kunnan palveluksessa on yli 10 000 työntekijää, on valtuuston ja hallituksen tasolla lähes mahdoton arvioida henkilöstötarpeiden perusteita. Yksityisellä sektorilla se vielä käy, kun kultakin yksiköitä vaaditaan oma tuloksensa, mutta julkisella sektorilla ei ole mitään vastaavaa mittapuuta.

### Virkanimikkeiden kasvu eräissä kunnissa 1972-2004 (*Taulukko 3*)

Muutokset ovat nimikkeiden määrän vuosittaisia prosentimuutoksia. Lähde Solakivi ja Viren (2006)

KUNTA	1972	2004	muutos-%
Hämeenlinna	191	406	2.4
Imatra	74	349	4.8
Kaarina	70	223	3.8
Kankaanpää	49	123	2.9
Loimaa	48	248	5.3
Naantali	53	166	2.7
Pori	233	648	3.3
Rauma	203	298	1.3
Riihimäki	175	278	1.7
Ruoko	15	61	4.6
Sauvo	36	96	2.9
Somero	86	124	1.3
Toijala	74	110	1.3
Turku	352	1012	3.3
Vehmaa	31	54	1.9

4 Tässä yhteydessä voinee mainita Jarkko Heinosen väitöskirjassa (Heinonen 2013) esiin tulleen tuloksen, jonka mukaan kunnan suhtautuminen yrittäjiin oli heikkoa kaikissa isoissa kunnissa ja parhaat kunnat olivat yleensä keskikokoisia.

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

*Shanghain ja Espoon solmiman ystävyyskaupunkisopimuksen 15. jublavuotta julistetaan ensi viikolla Shanghain pormestarin Yang Xiongin Espoon-vierailulla ja yhteisellä kehitys- ja innovaatioseminaarilla Hana-saaren kulttuurikeskuksessa. Vuonna 1998 Espoo ja Shanghai allekirjoittivat kumppanuuskaupunkisopimuksen ja vuosi sen jälkeen tekivät ensimmäisen yhteistyöpöytäkirjan. Nykyisen 2010–2015 yhteistyöpöytäkirjan mukaan yhteistyön alat ovat tiede ja teknologia, yliopistojen yhteistyö ja parhaiden käytäntöjen vaihto. Vierailun yhteydessä biotaan myös uutta sopimusta Espoon ja Shanghain välisestä tieteellisestä ja teknologisesti yhteistyöstä, jolla rakennetaan verkostoa Shanghain ja Otaniemen alueen startupien ja yrityskehittämöjen välille.<sup>5</sup>*

Kun puhutaan henkilöstökuluista, lienee paikallaan kiinnittää huomiota yhteen yksityiskohtaan, nimittäin matkakuluihin. Matkakulut eivät tosin ole dominoiva erä kuntien menoissa. Niiden osuus kokonaisuudesta on van 0,2–0,3 prosenttia. Mutta vähemmän yllättävää on se, että osuus on moninkertaistunut, jopa kymmenkertaistunut, viime vuosikymmenten aikana (kymmenkertaistuminen koskee otoskunnistamme erityisesti Turkuja, jossa matkakulujen osuus menoista oli 1970 vain 0.03 %). Samalla kun kuntiin on ilmestynyt EU-hankekoordinaattoreita ja muita vastaavia ulkosuhteiden hoitajia, kasvavat tietenkin menot ”ulkosuhteiden” hoidosta. Kun lähdetään tutustumaan Lontoon vesilaitokseen, mukaan pääsevät sekä poliitikot että virkamiehet. Ajatus siitä, että kunnan pitää jotenkin ”näkyä” tai ”sen pitää vaikuttaa” tai ”olla mukana päättämässä”, tuntuu sopivan huonosti yhteen kunnan perustehtävän,

kunnallisten palveluiden tuotannon kanssa. Raadollisesti kyse lienee usein vain siitä, että kunta maksaa osan kunnan palkollisten ja poliitikkojen palkoista matkakulujen muodossa. Julkisesta kulutuksesta tulee yksityistä kulutusta.<sup>6</sup> Luulisi riittävän, että kunta ”näky” kuntalaisten elämässä, ei sen tarvitse näkyä New Yorkissa. Aika vähän perusteita on niin sanotulle ystävyyskuntatoiminnallekin. Sille oli ehkä jokin sosiaalinen tilaus historiassa, jolloin tiedonvaihto ja matkustaminen olivat kovin pienimuotoisia. Toisaalta niin sanottujen sosialistimaiden kanssa tapahtuva ystävyystoiminta edellytti joitain kulisseeja myös kuntatasolla (tasapuolisuuden nimissä ”ystävyystoiminta” vaati kulissimatkoja myös ”länsimaihin”). Nyt tästä teennäisestä ystävydestä on kaiketi päästy eroon, joten voi kysyä, mitä järkevää roolia ystävyyskuntatoimintakaan enää ajaa. Tarvitseeko esimerkiksi jokin Kokkolan suuruinen kunta peräti 15 ystävyyskuntaa eri puolella maapalloa?<sup>7</sup>

Mitään näyttöä ei ole siitä, että matkamenoiissa ilmenisi skaalaetuja, eli että matkamenojen suhteellinen osuus supistuisi kunnan koon kasvaessa. Näinhän voisi kuvitella: pakollisten matkojen ja kontaktien pitäisi rasittaa erityisesti pieniä kuntia. Näin ei kuitenkaan näytä olevan.

5 Espoo.fi 21.8.2013: ”Shanghain pormestari vierailee Espoossa ensiviikolla”, [http://www.espo.fi/fi-FI/Espoon\\_kaupunki/Tietoa\\_Espoosta/Shanghain\\_pormestari\\_vierailee\\_Espoossa\\_\(37052\)](http://www.espo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Tietoa_Espoosta/Shanghain_pormestari_vierailee_Espoossa_(37052))

6 Joskus edustaminen menee vähän överiksi, kuten oheisesta linkistä ilmenee: Kymen Sanomat 16.5.2012 ”Kotkan johdon kuiteista paljastui viiden tähden elämää”, <http://www.kymensanomat.fi/Online/2012/05/16/Kotkan+johdon+kuiteista+paljastui+viiden+t%C3%A4hden+el%C3%A4m%C3%A4/2012313435483/4?alku=10>

7 Kokkolan vuoden 2012 talousarviossa on määrärahaa käytettävissä ystävyyskaupunkitoimintaan 51 480 euroa. Mainittuja kaupungeja ovat: Härnösand, Mörbylånga, Ullånger, Averoy, Kristiansund, Fredericia, Marijampole, Fitchburg (USA), Sudbury (Kanada), Boldog, Hatvan, Ratingen, Fushun (Kiina), Ambla ja Järva-Jaani. Lisäksi Kokkolalla on yhteistyösopimus Venäjän Kostamuksen kanssa kaupunkien välisen yhteistyön ja ystävyuden kehittämistä.



Hieman samanlainen ongelma koskee kuntien järjestöille jakamia avustuksia. Kaikki kunnat jakavat avustuksia erilaisille järjestöille. Mukana ovat (tietenkin) poliittiset järjestöt, urheiluseurat ja erilaiset sivistys- ja vapaa-ajan harrastusseurat. Mistään pienestä asiasta ei kuitenkaan ole kyse. Esimerkiksi Turussa avustusta saavia järjestöjä oli vuonna 2004 peräti 615, ja niiden saamien avustusten osuus oli neljännesprosentti kokonaismenoista. Sen lisäksi tulevat vielä erilaiset projektiavustukset, jotka eivät ehkä rahallisesti ole aivan samaa suuruusluokkaa, mutta niiden lukumäärä on melkoinen. Esimerkiksi Turussa pelkästään nuorisolautakunnan ja kaupunginhallituksen projektiavustukset olivat vuonna 2004 503 800 € avustusten lukumäärän ollessa yhteensä 329. Korostettakoon, että lukumäärä tarkoittaa myönnettyjen avustusten lukumäärää, hakemusten lukumäärä kertoisi varmaan enemmän tarvittavan byrokratian määrästä kokonaismenoista. Solakiven ja Virenin tutkimuksesta ilmenee, että avustustoiminnan osuus menoista kasvaa selvästi kuntakoon mukana, eli se on taas yksi ylimääräinen vitsaus kasvaneesta kuntakoosta. Siinä missä esimerkiksi Turku avusti 615 järjestöä, Sauvossa avustusten saajia oli vain 9. Pikantti yksityiskohta avustuksissa on se, että pienissä kunnissa suurin avustusten saaja on yleensä paikallinen VPK, kun taas isoissa kunnissa sen saama avustus on olemattoman pieni.

**”Kuntien toiminnan tehokkuutta ja kuntaliitosten vaikutuksia on toki selvitetty vuosien varrella, mutta päätöksenteossa ja kuntauudistusten suunnittelussa näihin selvityksiin ei yleensä ole mitenkään reagoitu”**

Mutta palataan vielä Turkuun. Vuonna 2013 siellä jaettiin avustuksia jo kahdeksasta eri luukusta.<sup>8</sup>

### Hyvinvointitoimialan avustukset yhdistyksille ja järjestöille v. 2013

- Kulttuuriapuraha
- Kulttuuriavustus
- Liikunta-avustukset eläkeläisyhdistyksille
- Liikunta-avustukset erityisryhmien yhdistyksille
- Liikunta-avustukset maahanmuuttajayhdistyksille
- Liikunta-avustukset urheilu- ja liikuntaseuroille
- Turun opiskelijain tukisäätiön apurahat

Kaikien lisäksi esimerkiksi hyvinvointitoimialan avustuksia jaetaan erikseen järjestöille 1 052 400 euroa (esimeriksi Suomen Punainen risti, 210 000 euroa v. 2013) ja yhdistyksille 380 000 euroa (esimerkiksi Suomen Yksinelävät ry 500 euroa). Samalla tavalla kulttuuriavustukset jakautuivat kulttuuri-instituutioille (esimerkiksi Turun Musiikkijuhlasäätiö 286 000 euroa 2010) ja erikseen yhdistyksille (esimerkiksi Turun sotaveteraanit ry 250 euroa). Hieman ihmettelee sitä, että liikunta-avustukset jaetaan erikseen eri väestöryhmille, mutta ehkä tarkoitus onkin vähentää eri väestöryhmien välistä yhteistoimintaa (erityisesti varmistaa, että maahanmuuttajat eivät mitenkään integroituisi paikallisiin seuroihin).

8 Tätä nykyä avustusten kokonaismäärästä ei tahdo saada mitään selvää, koska luukkuja on monta ja avustusmuotoja niitäkin monta. Herää epäily, että avoimuuteen tässä asiassa ei pyritäkään.

Siinä, että kunta käyttää sanokaamme 1/2 prosenttia kokonaisuudesta erilaisiin avustuksiin, on jo ongelmaa kyllikseen, koska on hieman vaikea mieltää sitä, että kunnan pitäisi olla jokin tulojen tasaaja tai hyväntekeväisyysjärjestö. Valtion tehtävänä voi ehkä pitää tulonsiirtopolitiikkaa ja erilaisten avustusten jakoa, mutta kunnan tehtäviksi ne sopivat aika huonosti.

Toinen asia on se, että avustusmenettelyyn kuuluu tuhattomasti resursseja: Satojen avustusten käsittely työllistää niin virkamiehiä kuin lautakuntiakin. Monet avustettavat hakevat ja saavat avustusta usealta hallintokunnalta. Jos koko avustusmyllystä päästäisiin eroon, säästettäisiin varmaan kunnan resursseja saman verran, kuin mitä menee avustuksiin. Jos aitoa kiinnostusta kansalaistoimintaan ei ole, niin miksi sitä pitäisi pönkittää esimerkiksi Turussa yli 3 miljoonalla eurolla? Kunnallisen puoluetuen maksaminen erilaisten nuoriso-, raittius- ja sivistys- ja eläkeläisjärjestöjen kautta on paitsi kallista myös älyllisesti epärehellistä. Samalla se tekee mahdottomaksi noudattaa ”rehellisiä” pelisääntöjä muiden avustusten suhteen.

Kunnat maksavat erilaista piilotukea myös erilaisten maksujen ja tariffien muodossa. Ainakin isoille kaupungeille on tyypillistä, että kunnat sekä vuokraavat asuntoja liiketiloja kunnan käyttöön vapailta markkinoilla että vuokraavat näitä tiloja muiden kuin kaupungin omaan käyttöön. Ainakin Turun kaupungin osalta selvitykset (Toivanen 2013) viittaavat siihen, että vuokrissa on suuria eroja ja että jotkut ”preferoidut” kaupungin vuokralaiset ovat saaneet toimitilansa niin edullisesti, että on syytä epäilyä jonkinasteista subventiota.

Erikoista on tietysti vielä se, että jopa jotkut kansalaisjärjestöiksi naamioituneet pahantekijäläumät nauttivat valtion ja kuntien avustusta. Sekin kertoo osaltaan, että avustuksien maksamisen syy on täysin hämärtynyt, jos se koskaan on ollutkaan selvillä.

## LÄHDEVIITTAUKSET

Heinonen, J. (2013) Kunnan yritysilmapiin vaikutus yritystoiminnan kehittymiseen. Turun kaupakorkeakoulu A33.

Loikkanen, H. – Susiluoto, I. (2005) Paljonko verorahoilla saa? Kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuden erot ja niitä selittävät tekijät vuosina 1994–2002. Kunnallissalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisu, nro 50.

Moisio, Antti – Uusitalo, Roope (2003) Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Solakivi, M. ja M. Viren (2006) Kuntien henkilöstö, tehokkuus ja kuntakoko. Kunnallissalan kehittämissäätöön tutkimusraportteja No. 57, Helsinki, 2006.

Toivanen, J. (2013) Turun kaupungin sisäisesti, ulkoisesti ja markkinaehtoisesti vuokrattujen toimitilojen hintavertailu. Turun yliopisto, Taloustieteen laitos, pro gradu-tutkielma.

Viren, M. (2006) Kansalaisen kuntauudistus. Kunnallissalan kehittämissäätö, Polemia-sarja, No. 58, Helsinki 2006.

**Kuntataloudessa on tapahtunut viime vuosikymmenten aikana suuria muutoksia. Valtionosuuksien määrä ja jakotapa ovat vaihdelleet ja kuntien lakisääteisten tehtävien määrä on kasvanut merkittävästi.**

**Pitkään sekä kunnallisena virkamiehenä että luottamushenkilönä toiminut **Toimi Kankaanniemi** käsittelee kirjoituksessaan kunnallistaloudessa tapahtuneita muutoksia ja esittää ajatuksiaan siitä, miten kunnallista hallintoa saataisiin kehitettyä.**



## **KUNTATALOUS SYVÄSSÄ MURROKSESSA**

Kuntatalous on tärkeä osa kansantaloutta ja julkista taloutta. Kunnat keräävät suuren osan tuloistaan veroilla, mikä koskettaa jokaista kunta-laista. Toisaalta kuntien palvelut ovat hyvin lähellä ihmisten arkea.

Keskeiset kuntatalouden perusteet säädetään lailla. Eduskunta säätää sekä verolait että valtion avustusten ja -osuuksien perusteet. Kunnilla on erittäin paljon eduskunnan säätämiä lakisääteisiä tehtäviä. Tästä huolimatta kuntia syyllistetään usein myös ylimmän valtionhallinnon suunnalta.

### **KEHITYS JOHTANUT ERIITYMISEEN**

Aloittaessani kunnallishallinnossa 1970-luvun alkupuolella, valtion ja kuntien välinen byrokratia oli raskas. Valtio maksoi kunnille avustusta jälkikäteen yksityiskohtaisten tilitysten perusteella. Valtionavun suuruus perustui kuntien kantokykyluokitukseen. Luokkia oli yhdestä kymmeneen. Ylimmässä oli vain muutama vauras kunta. Köyhimmät kuuluivat alimpaan luokkaan. Niiden valtiolta saama tuki oli suurin.

Kunnanvaltuusto päätti syksyllä seuraavan vuoden ennakkovero-äyrin hinnan ja kunnallisverotuksen perusvähennyksen. Lopullinen

veroäyrin hinta päätettiin vasta verovuotta seuranneena vuonna.

Verotuksen toimitti verolautakunta, joka istui useita päiviä käyden verojohtajan johdolla läpi veroilmoituksia, selvityksiä ja tositteita. Eräiltä osin tehtiin myös harkintaverotuksia, kun lautakunta ei luottanut ilmoituksiin. Tämä johti usein valituksiin.

Vasta 1980–90 luvuilla kunnallisverotuksessa siirryttiin lopulliseen tuloveroprosentin määräämiseen verovuotta edeltäneenä syksynä. Perusvähennys yhtenäistettiin lainsäädännöllä kaikissa kunnissa samansuuruiseksi.

Tuolloin kuntien valtionosuuksissa siirryttiin pääosin laskennallisiin perusteisiin. Peruspalveluihin eli sivistys- sekä sosiaali- ja terveys-toimeen ja eräisiin muihin tehtäviin annetut valtionosuudet sidottiin lukuisiin tekijöihin, jotka osoittavat kunnan taloudellisen kantokyvyn.

Verojärjestelmän muutos hieman kavensi kuntien päätösvaltaa. Valtionosuusuudistus vahvisti kuntien itsehallintoa. Kun kuntalaisille säädettiin oikeus saada tietyt palvelut ja niihin liittyvä valtionosuus oli laskennallinen, kuntien päätösvalta kasvoi.

Perustuslaissa säädettiin ihmisille taloudelliset, sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet. Palvelujen järjestämistä vastuu on kunnilla. Samalla vahvistettiin ns. rahoitusperiaate eli valtiolle velvoite turvattava kunnille taloudelliset edellytykset järjestää peruspalvelut.

Valtionosuusjärjestelmä verotulojen tasausjärjestelmineen ei enää tasaa riittävästi kuntien välisiä taloudellisia eroja. Vuonna 2014 yhdessä kunnassa tuloveroa peritään 16,5%:n ja yhdessä 22,5%:n mukaan. Ero on kasvanut sietämättömän suureksi.

Kuntien valtionosuusjärjestelmä ei perimmältään ole valtion rahan jakamista kunnille, vaan jokaisen Suomessa asuvan perusoikeuksien turvaamista asuinpaikasta riippumatta oikeudenmukaisesti ja tasaveroisesti.

## UUSIEN LAKISÄÄTEISTEN TEHTÄVIEN SYNTY

---

Hyvinvointiyhteiskunnan perustan loivat kristilliset seurakunnat, jotka Vuorisaarnan hengessä aloittivat jo varhain diakonian, sairaanhoidon ja kansan opettamisen. Niistä juontuvat kuntien sosiaalipalvelut, terveydenhuolto ja sivistystoimi. Näiden tehtävien järjestämistä vastuusta kunnat eivät voi tinkiä. Tuottaminen voi tapahtua monin eri tavoin.

Sosiaali-, terveys- ja sivistyspalveluiden lisäksi kunnilla on nykyisin yli 500 lakisäätelistä tehtävää tai velvoitetta. Moni niistä on syntynyt lähes huomaamatta, vaikka jokaisesta on eduskunta tai valtionhallinto päättänyt.

Uusi tehtävä syntyy usein mm. niin, että jokin kunta on viranhaltijansa, luottamushenkilönsä tai kuntalaisensa aloitteesta ryhtynyt hoitamaan jotakin hyväksi koettua asiaa. Se on levinnyt muihin kuntiin. Lopulta idea on saavuttanut joko poliitikot tai ministeriön virkamiehet. Nämä ovat laatineet siitä säädöksen. Näin se on tullut koko maan kattavaksi velvoittavaksi normiksi.

Joskus saattaa yksittäinen kansanedustaja keksiä äänestäjiä koskelevan aloitteen. Kun puolue ottaa asian ohjelmaansa niin se nousee vaalilupaukseksi ja sitä kautta hallitusneuvotteluihin ja hallitusohjelmaan. Lähes poikkeuksetta tehtävät kasvattavat menoja. Eduskunta yleensä muistuttaa rahoitusperiaatteesta, joka harvoin toteutuu.

## PARAS-HANKE KASVATTI KUSTANNUKSIA

---

Pääministeri Matti Vanhasen hallitus päätti keväällä 2005 valtiontalouden kehysneuvotteluissa yllättäen käynnistää kunta- ja palvelurakennemuutoksen eli paras-hankkeen.

Hankkeesta säädetyn lain 5§:n 1 momentin mukaan sen tärkein tavoite oli suurkunnat. ”Kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta

tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on ta-  
loudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata  
palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.”

Vanhasen hallituksen tavoite luoda noin 80 työssäkäyntialuetta  
vastaavaa suurkuntaa ei onnistunut. Hanke ei myöskään kyennyt kor-  
jaamaan kuntien talouden suuntaa. Ongelmat syvenivät.

Vanhasen hallitus epäonnistui myös sosiaali- ja terveydenhuollon  
uudistamisessa. Perusterveydenhuolto ja lähes kaikki sosiaalitoimen  
tehtävät säädettiin järjestettäväksi vähintään 20 000 asukkaan väestö-  
pohjan kunnissa tai yhteistoiminta-alueilla. Monilla alueilla ajaututtiin  
hallintohimmeleihin tai ns. isäntäkuntamalliin, jossa tosiasiaa yksi  
kunta päättää muidenkin kuntien asukkaiden tärkeistä palveluista. Hal-  
linto ja päätöksenteko heikkenivät ja kustannusten kasvu on kiihtynyt.

Kiireellisintä on uudistaa koko terveydenhuolto. Pääkaupunkiseu-  
dulla joudutaan etsimään omat ratkaisut. Muualla maassa malleista paras  
on piirikuntayhtymä, jossa kaikki kunnat ovat ”isäntiä”. Kuntayhtymien  
hallintoa ja päätöksentekoa tulee uudistaa ja tehdä avoimemmaksi.

Piirikunnat voivat pohjautua likipitään nykyisiin sairaanhoito-  
piireihin. Ne eivät vastaa historiallisia, hallitsijan ylhäältä määräämiä  
maakuntia, vaan kunnista nousevaan tahtoon.

Kokoamalla terveydenhuolto piirikuntien hoidettavaksi saadaan  
merkittäviä synergiaetuja henkilöstön, tietojärjestelmien, tilojen ja mui-  
den resurssien käytössä sekä hankinnoissa, hallinnossa ja päätöksente-  
ossa. Tästä hyötyvät eniten palvelujen tarvitsijat sekä veronmaksajat.

Usein tarvittavat lähipalvelut tulee saada kohtuullisen etäisyyden  
päästä. Harvoin tarvittavissa palveluissa etäisyys voi olla pidempi.  
Harvemmin tarvittavien palvelujen keskittäminen koko maassa on sekä  
taloudellisesti että laadun turvaamiseksi edullisinta. Samalla tulee siirtyä  
yksikanavaiseen rahoitusmalliin.

Kataisen hallituksen tavoite vanhusten laitoshoidon vähentämisek-

si on hyväksyttävissä. Se on kuitenkin vaikea toteuttaa niin, että säästöä  
syntyisi 300 miljoonaa euroa. Koti- ja omaishoito edellyttää tuntuvasti  
lisäpanostusta. Omaishoidon lasketaan säästävän kunnille jo nyt 1,1 mrd  
euroa vuodessa. Paineet uudistuksiin ovat voimakkaat.

## ALUEHALLINNON DEMOKRATISOINTI LISÄÄ TALOUSVASTUUTA

Valtiolla ei ole sellaista paikallishallintoa, joka voisi palvelut toteuttaa.  
Ne tehtävät, joihin liittyy poliittista harkintaa, sopivat demokraattisesti  
johdetun kunnan vastuulle. Kunnille on kuitenkin säädetty myös sel-  
laisia tehtäviä, joihin ei liity poliittista harkintavaltaa. Ne ovat yleensä  
säädelty hyvin tarkkaan. Ne pitäisi siirtää valtiolle.

Monet laajaa väestöpohjaa edellyttävät tehtävät kunnat hoitavat  
yhdessä joko kuntayhtymän tai sopimuksen pohjalta. Tällöin yksittäisen  
kunnan luottamushenkilöelimillä ei ole suoraa vaikutusmahdollisuutta  
palvelujen laatuun, määrään ja kustannuksiin.

Kuntayhtymien ja sopimustehtävien päätöksentekoa on demokra-  
tisoitava. Suomessa ei muista Euroopan maista poiketen ole vaaleilla  
valittua, alueen asukkaille suoraan poliittisesti ja taloudellisesti vastuus-  
sa olevaa toimielintä, joka päättäisi laajaa väestöpohjaa edellyttävistä  
tehtävistä.

On käsittämätöntä, että laajalla alueella toimivissa osuuspankeissa  
ja -kaupoissa jäsenistö valitsee edustajistot suorissa, salaisissa vaaleissa,  
mutta koko terveydenhuoltoa, toisen asteen koulutusta sekä maan-  
käyttöä koskevista tärkeistä ja paljon verovaroja vaativista tehtävistä  
päättävät henkilöt eivät ole suorilla vaaleilla valittuja.

Suomessa pitää toteuttaa peruskunta-piirikunta- mallin mukainen  
aluehallinto. Peruskunnat voivat olla sen kokoisia kuin asukkaat itse päät-  
tävät. Piirikuntien tulee perustua alhaalta kunnista nouseviin tarpeisiin.

Laajaa väestöpohjaa edellyttävät tehtävät yhteen kokoamalla saavutetaan taloudellinen ja toiminnallinen hyöty. Suurkunnat eivät hyötyä tuo. Demokraattinen piirikunta mahdollistaa mm. henkilöstö-, tietotekniikka- ja hallintoedut. Se on vahva vastinpari yhä kansainvälistyvämmälle palvelujen tuottajataholle.

Kunnilla on osakeyhtiöitä, joissa kuntien edustajat ovat vain omistajaohjauksen kautta kunnallisen päätöksenteon osana. Osakeyhtiössä päätöksenteko on nopeaa ja salaista. Se on eduksi toimittaessa markkinoilla. Toisaalta siihen ei liity julkishallintoon kuuluvaa avoimuutta eikä kuntalaisten suoraa seurantamahdollisuutta.

### KUNNALLISVEROTUS MAKSUKYVYN MUKAAN

Koko 2000-luvun hallitukset ovat toimineet niin, että valtionverotusta on kevennetty ja kunnallisverotusta kiristetty. Tämä on johtanut verorasituksen siirtymiseen pienehkö- ja keskituloisille. Se on ollut tietoista politiikkaa, mutta ei hyväksyttävää.

Kuntien tuloveroprosenttien eriytyminen on kasvanut liian suureksi. Pääsääntöisesti alhaisen tuloveroprosentin kunnissa on parhaat ja korkean prosentin kunnissa heikoimmat palvelut. Tasausjärjestelmä on uudistettava.

Pääomatuloista ei peritä veroa suoraan kunnan palvelujen kustantamiseen. Jokainen käyttää kotikuntansa palveluja tai ainakin jokaista varten ylläpidetään mm. sairaanhoito- ja pelastustoimen palveluita sekä kouluja, katuja ja muita hyödykkeitä. On myös eettisesti väärin, että pienehköstä ansio- tai eläketulosta peritään veroa kunnalle, mutta suuristakaan pääomatuloista ei peritä.

Kunnat saavat osuuden yhteisöveron tuotosta. Siinä ongelmana on suhdanneherkkyys. Kun yrityksillä menee hyvin, vero tuottaa. Kun taantuma iskee, kunnat kärsivät menetyksiä, jotka osuvat samaan aikaan

kuin menot kasvavat.

Kiinteistövero luotiin 1990-luvun alussa korvaamaan mm. katumaksu ja asuntotulon verotus. Laissa on säädetty eri kiinteistötyyppien veroprosenttien ala- ja ylärajat. Näissä rajoissa kunnanvaltuusto päättää veron suuruuden. Sekä rajoja että veron perusteena olevia kiinteistöjen verotusarvoja on nostettu.

Kiinteistövero on tasaprosenttivero. Pienituloisen eläkeläinen maksaa asunnostaan saman prosentin kuin hyvätuloisen. Velkoja ei oteta huomioon. Erityisesti maaseudulla on kotitalouksia, jotka eivät saa kiinteistöverolle mitään vastinetta. Se on epäsosiaalinen verotusmuoto, joka kohdistuu niin omistus- kuin vuokra-asumiseenkin. Asuminen on muutoinkin kallista. Tulosta on helpompaa maksaa veroa kuin asumisesta.

### ”Kiireellisintä on uudistaa koko terveydenhuolto”

Kuntien tuloista vielä muutama vuosi sitten noin 40% oli valtionosuuksia. Nyt osuus on alle 30%. Valtionosuuksilla tasataan tehokkaasti ihmisten kaikkialla tarvitsemien palvelujen saatavuuden ja laadun eroja. Järjestelmää uudistettaessa ei tule pyrkiä poliittisiin tavoitteisiin kuten kuntarakenteen muuttamiseen tai jonkin väestöryhmän etujen ajamiseen.

Kuntien maksut ja taksat kohdistuvat niihin, jotka käyttävät eniten kuntien palveluja kuten lapsiperheitä, sairaita, työttömiä ja eläkeläisiä. Korotukset lisäävät epätasa-arvoa, joskin ne myös vastaavat kustannusten nousua ja ehkäisevät palvelujen kysynnän kasvua.

Kuntien velkaantuminen jatkuu ja jopa kiihtyy. Pitkävaikutteiset investoinnit on perusteltua rahoittaa lainoilla, koska ne hyödyttävät useita sukupolvia. Kuntarahoitusta Oy antaa lainaa kunnille lähes nol-lakorolla. Tähän myönteiseen asiaan saattaa liittyä ylivelkaantumisen riski. Jos valtion luottoluokitus alenee, kuten uhka eurokriisin myötä

on, myös kuntien korkotaso nousee. Heikoimpien kuntien ahdinko syvenee. Tähän on syytä varautua.

Kunnilla on myös kiinteistöjen ja kunnallistekniikan korjausvelkaa. Se kasvaa, jos peruskorjauksista tingitään. Velka lankeaa myöhemmin yhä suurempina kustannuksina. Myös poistoaikojen tulee olla realistisia. Valitettavan yleiset sisäilmaongelmat kärjistyvät kehitystä. Kuntien on syytä tunnistaa kaikki riskit.

### KRIISIKUNTIA TULOSSA YHÄ ENEMMÄN

---

Kuntalain uudistuksessa kriisikuntamenettely laajenee. Velvoite kattaa taseen alijäämä tiettyssä ajassa tulee pakolliseksi. Jos kunta ei tätä tee, se joutuu kriisikuntamenettelyyn. Tällöin valtioneuvostolle tulee mahdollisuus ryhtyä kuntajaon muuttamiseen. Alijäämän kattamisvelvoite laajenee myös kuntayhtymiin. Mm. erällä sairaanhoitopiireillä on alijäämää, joka on hoidettava lähivuosina pois. Kunnille lienee tulossa lisälaskuja.

Jopa kymmeniä kuntia uhkaa joutuminen lähivuosina kriisikuntamenettelyyn taseen alijäämän kattamisvelvoitteen johdosta. Mikään kunta ei voi pitkään tehdä alijäämää. Menojen karsimisen ja tuloveroprosentin kiristämisen tie ei voi jatkua loputtomiin. Tarvitaan uutta vastuunjako.

Kuntarakennelaissa säädetyt kriisikunnan talouden tunnusmerkit ovat löysät. Kun kaikki tekijät toteutuvat, kunta on jo niin suurissa vaikeuksissa, että sen asukkaat kärsivät palvelujen heikkenemisestä ja naapurikuntien halukkuus liitokseen on muuttunut vastustukseksi.

Kun syvässä taloudellisessa kriisissä oleva kunta ei kelpaa naapurikunnalle, valtioneuvosto joutuu tekemään pakkoliitoksen. Valtiontalouden kriisistä huolimatta valtion talousarvioon on lähivuosina varattava määräraha kriisikuntien liitosten erityistukeen. Muutoin ne kunnat, joihin tällaisia kuntia liitetään, ajautuvat myös kriisikunniksi. Kierre on

katkaistava etukäteen. Myös suuret kunnat voivat ajautua kriisikunniksi.

Vanhasen ja Kataisen hallitusten suurkuntahanke ei ole toteutunut, mutta kuntarakennelain, kuntien valtiosuuslainsäädännön ja kuntalain taseen alijäämän kattamisvelvoitteen johdosta Suomessa toteutuu kymmenen seuraavan vuoden aikana mittava kuntarakenneuudistus. Kuntien määrä saattaa vähentyä jopa alle puoleen nykyisestä.

Julkiset menot ovat pysyvästi 10–20% julkisia tuloja alemmalla tasolla. Menojen sopeutus on väistämätöntä. Kuntien osalta se uhkaa tapahtua niin, että suurkuntien reuna- ja liitosalueilta ajetaan julkiset palvelut alas. Ihmisten eriarvoisuus kasvaa. Myös kiinteistöjen arvot polarisoituvat.

### KEHITYSSUUNTA ON TAHDON ASIA

---

Taluspoliittisen vallan on annettu liiaksi luisua jopa kansainväliselle pääomalle, joka ei kannaa yhteiskunnallista vastuuta ikääntyvästä väestöstämme ja muista palveluista. Tarvitsemme taloudellisesti vahvoja, erikokoisia kuntia ja kuntien yhteistyötä, joka turvaa palvelut maan eri osissa ja on vahva vastavoima ylikansallisille, kasvottomille markkinavoimille.

Suomen paikallishallinto on historiallisesti rakennettu demokraattisen kunnallishallinnon varaan. Se on edelleen kuntalaisten etu, jota kannattaa ja pitää puolustaa. Viimeisen 10 vuoden aikana harjoitettu politiikka on ollut keskittävää ja antautuvaa. Pohjoismainen tasa-arvoinen hyvinvointimalli ei ole enää arvossa. Euron pelastaminen on oman kansan edun edellä. Suunnan muutos on poliittisen tahdon asia. Terve kuntatalous on menestyksen perusta.

**”Valtiosuusjärjestelmä verotulojen  
tasausjärjestelmineen ei enää tasaa riittävästi  
kuntien välisiä taloudellisia eroja”**

**Terveydenhuoltoon liittyvät menot ovat suurimpia kuntien menoeriä. Kuntaudistuksen rinnalla etenee hitaasti hallituksen suunnittelema sosiaali- ja terveystalouden uudistus.**

**Lääketieteen professori Mauno Vanhala pohtii kirjoituksessaan terveydenhoidon kulujen kasvun syitä sekä arvioi sote-uudistuksen etenemistä ja kertoo omat teesinsä siitä miten terveydenhoito tulisi uudistaa.**



## **TERVEYDENHOITO MUUTOKSESSA**

Suomalainen terveydenhuolto juontaa alkunsa 1700-luvun puoliväliin, jolloin Pohjanmaalle saatiin maamme ensimmäinen piirilääkärin virka. Vuosisadan loppuun mennessä piirilääkäreitä oli jo 11 ja vuonna 1857 heidän määränsä nostettiin 50:een, tarkoituksena parantaa maaseudun lääkäripalveluja.

Kunnanlääkärijärjestelmä käynnistyi 1800-luvun loppupuolella ja se toimi aina vuoteen 1972, jolloin maahamme saatiin kansanterveyslaki. Tuolloin Suomessa oli noin 5000 lääkäriä, joista kansanterveystyötä teki kymmenesosa. Kansanterveyslaki korjasi tilannetta nopeasti siten, että kymmenessä vuodessa lääkäreistä jo 40% teki työnsä terveyskeskuksessa. Kokonaislääkärimäärä oli samalla kasvanut jo noin 8000 lääkäriin (nyt jo 20.000 on ylitetty).

Kansanterveyslain pohjalta luotu terveyskeskusjärjestelmä sai rahoituksensa korvamerkittynä valtionosuuksiin vuoteen 1993, jolloin Esko Ahon hallitus siirsi terveydenhuollon valtionosuuden osaksi kunnille maksettavaa kokonaisvaltionosuutta. Tuohon saakka lääninhallitukset ja lääkintöhallitus valvoivat maamme terveydenhuollon virkojen määrää ja kuntiin perustettiin tarvittavat virat valtionapupäätösten perusteella. Käytännössä, kun huomioitiin viranhaltijan palkastaan maksamat kun-



nallisverot, kunnille tuli virkoihin täysimääräinen valtion korvaus.

Lama 90-luvulla aiheutti sen, että kunnissa terveydenhuollon henkilöstön virkoja laitettiin ”jäihin” tai jopa lakkautettiin säästösyistä. Toisaalta lama sai lääkärikunnan hakeutumaan avoinna oleviin virkoihin ja terveyskeskusten lääkäripula ratkesi muutamassa viikossa. Samaan aikaan kehitettiin myös väestövastuinen omalääkärijärjestelmä, joka sai vastaanottojen jonot loppumaan muutamassa kuukaudessa. Eli huolimatta lamasta, perusterveydenhuolto toimi hyvin ja turhia läheteitä ei erikoissairaanhoidon hoitoon syntynyt.

Väestön ikääntymisen mukanaan tuoma sairastavuuden kasvu ja valtion kunnille sysäävät lukuiset terveydenhuollon velvoitteet (määräaikaiset koululaisten ja neuvolatarkastukset, erilaiset todistukset, valvontatyö, kirjaamiset jne.) lisäsivät perusterveydenhuollon työtaakkaa. Mutta koska terveydenhuollon valtionosuudet eivät olleet korvamerkittyjä, niitä käytettiin kuntien valtuustojen päätöksillä laman muitten haittojen torjumiseen (toimeentulotuki jne.) sekä kunnan muitten velvoitteiden täyttämiseen (koulujen korjaukset jne.).

Kunnanvaltuustoissa istuvat poliitikot istuivat myös Erikoissairaanhoidon kuntayhtymien, eli Sairaanhoitopiirien valtuustoissa ja hallituksissa. Syntyi kahden tuolin ongelma. Poliittisen päätöksentekijän on hyvin vaikeaa kieltää sairaalaa ottamasta käyttöön jotakin uutta hoitomuotoa, vaikka se samalla tarkoittaa kulujen kasvua kuntayhtymässä. Kuntayhtymän menojen hallinta ei enää ollutkaan helppoa. On helppoa osoittaa, että uudet laitteet ja hoitomuodot vaativat tekijänsä. Erikoissairaanhoitoon onkin perustettu viimeisen 20 vuoden aikana noin 1800 uutta lääkärinvirkaa, joka on kymmenkertainen määrä verrattuna perusterveydenhuoltoon perustettuihin (n. 180). Muu henkilökunta on kehittynyt samassa suhteessa, eli vastaavana aikana erikoissairaanhoidossa koko henkilöstö on kasvanut 73.500:sta 84.400:aan (15%) ja perusterveydenhuollon henkilöstö on vähentynyt 56.200:sta 51.200:aan (-9%). Näin

perusterveydenhuollon työntekijämäärän kehitys jumiutui 90-luvun laman tasolle.

On syntynyt absurdi tilanne, jossa poliittiset päättäjät ja asiantuntijat yksissä tuumin toistavat, että perusterveydenhuolto on terveydenhuollon kivijalka, mutta päätöksenteossa se ei näy. Toimimaton perusterveydenhuolto on terveydenhuollossa olevan ongelmamme ydin.

## MIKÄ TERVEYDENHUOLLOSSA MAKSAA?

---

### 1.

Keskussairaaloitten ja terveyskeskusten rakennuskanta on keskimäärin auttamattoman vanhaa ja sisäilma- ja homeongelmien takia parhaillaan uusittavana. Esimerkiksi Kuopiossa, Joensuussa, Jyväskylässä ja Helsingissä rakennetaan uusia sairaaloita. Niiden vaatimat investoinnit ovat pääosin velkaa. Tiedämme, että vanhasta ei tule korjaamalla uutta ja olemme pakon edessä, mutta ilmaiseksi se ei tapahdu. Takaisinmaksu näkyy suoraan sairaaloitten laskutushinnoissa ja se tarkoittaa kunnille miljardiluokan lisämenoja.

### 2.

Potilastietojärjestelmämme ovat epäonnistuneita. Vielä 30 vuotta sitten vastaanoton kirjaamiseen riitti käynti- ja hoitotieto A3:n kokoiseen pahvilappuun, kuivamustekynällä tehtynä. Potilaskorttilaatikon aukaisemiseen ja kirjaamiseen meni 1-5 minuuttia ja lääkärillä oli aikaa hoitaa potilaita, noin 30-40 potilaan päivävauhdilla. Nyt hoidetaan 10 potilasta päivässä. Suurten tietotalojen insinöörien suunnittelemat potilastieto-ohjelmat vievät avaamisineen ja kirjautumisineen joka potilaan kohdalla 5-15 minuuttia, eivätkä ne edes joka päivä toimi. Valvova viranomainen on vuosi vuodelta lisännyt kirjattavien asioiden listaa ja

nyt hoitajankin työpäivästä kuluu neljännes erilaisten raporttien jne. tekemiseen. Myös lääkärinkoulussa pelotellaan tulevia lääkäreitä sillä, että kaikki mitä on tehnyt tai tekemättä jättänyt, täytyy kirjata. Se tarkoittaa sellaisten sairauskertomusten tekemistä, että kukaan tuomaria lukuun ottamatta ei niitä jaksakaan lukea. Toimimattomien tietojärjestelmien ja mielettömien kirjaamisvaatimusten aiheuttama tehokkuuden menetys tarkoittaa miljardiluokkaa vuositasolla.

### 3.

Toimimattomat hoitoketjut ovat kalliita kunnille. Taustalla on erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon ajatuksellinen eriytyminen. Erikoissairaanhoito pyrkii hoitamaan sairauden mutta perusterveydenhuollon tarkoitus olisi tuottaa myös terveyttä. Lisäksi perusterveydenhuollon lääkärin tulisi olla se taho, joka vastaa potilaan kokonaisuhoitosta. Hän tilaa erikoislääkärin konsultaation tai tekee lähetteen erikoissairaanhoitoon ja vastaa jatkohoidosta.

Keskusteluyhteys erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon välillä on ollut huonoa ja hoitoketjujen kehittäminen keskussairaalakeskeistä. Erikoissairaanhoito on suoltanut terveyskeskuksiin runsaastikin hoitoketjuja. Niihin on kuvattu esimerkiksi lonkkaleikkauspotilaan ideaalinen hoitoketju ja tämä noin 150 sivun nippu on lähetetty johtavalle lääkärille toimenpiteitä varten; tietämättä, että onko terveyskeskuksessa resursseja hoitaa jatkokuntoutus. Monen potilaan kuntoutuminen onkin hidastunut merkittävästi tai jäänyt toteuttamatta tämän rajapintaan liittyvän tiedonpuutteen takia.

Nyt tosin on alkanut näkyä hoitoketjujen mallintamisia siten, että tieto viedään ”vierihoitona” terveyskeskuksiin, jolloin yhdessä voidaan miettiä kyseisen hoitoketjun toimivuus kussakin Sairaanhoitopiirin kunnassa. Lähinnä uuden Terveystieteiden tutkimuskeskuksen pohjalla Keskussairaaloihin perustetut Perusterveydenhuollon yksiköt ovat onnistuneet

rikkomaan erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon rajapintaa ja rakentaneet toimiviakin hoitoketjuja.

### 4.

Hoitoonpääsyn-kriteerit on toinen surkuhupaisa, mutta kallis tarina. ”Kansallisen terveystalouden turvaaminen”-hankkeen nimissä tehtiin 2000-luvun alkupuolella tavallisimmille sairauksille kriteerit, joiden perusteella niiden erikoislääkäritasoinen hoito tapahtuisi. Kriteereiden tarkoituksena oli, että koko maassa kansalaiset saisivat tasa-arvoisesti erikoissairaanhoitoa. Tiedettiin, että joidenkin Keskussairaaloiden alueella yksittäisten lääkäreiden henkilökohtaisen innostuksen takia jotkin hoitomenetelmät olivat ylläpidettävissä, eli esimerkiksi leikattiin enemmän kohtuja tai selkiä, kuin sairauksien perusteella olisi pitänyt. Joitakin hoitoja taas ei saanut, esimerkiksi polven tekoniveltä jossakin alueella joutui odottamaan luvattoman pitkään.

Kriteerit laadittiin esim. lonkan nivelrikkopotilaalle ja niissä kerrottiin, että kuinka säännöllistä ja hankalaa vaivaan liittyvän kivun tai liikumisen ongelman tulee olla, jotta tekonivel olisi oikea hoito kyseiselle potilaalle. Kriteereitä oli laatimassa satoja erikoisasiantuntijoita, mutta niitä ei koskaan noudatettu. Esimerkiksi kirurgit ilmoittivat, että he eivät tarvitse niitä, vaan he tekevät aina itse leikkauspäätöksen potilaan kanssa. Toisena syynä saattoi olla se, että niiden noudattaminen olisi tukkinut ”ohituskaistan” muutaman lääkärin yksityisvastaanotolta sairaalan leikkauspöydälle. Ja kuten arvata saattaa, epätasa-arvo hoidon saannissa ja joittenkin hoitomuotojen ylläpidon toisaalla säilyivät edelleen.

### 5.

Ihmisten mielissä Suomen terveydenhuolto on kehittynyt viimeisten kahden vuosikymmenen aikaan hyvin sairaalakeskeiseksi. Vielä 70-luvulla synnyttiin, leikattiin umpilisäkkeet ja sapet sekä kipsailtiin lähes

joka terveystieteissä (kunnansairaaloissa). Nykyään siellä keikkalääkärit tekevät läheteitä erikoissairaanhoidon ja tutkimuksiin.

Kansanterveyslain ja Keskussairaaloitten rakentamisen myötä Terveystieteisiin jäi perusterveydenhuolto ja Keskussairaaloihin siirtyi erikoissairaanhoidon. Samoihin aikoihin pikkuhiljaa vanhojen kunnanlääkärien jäädessä pois rivistä, alkoi perusterveydenhuollon arvostus vähetä kansan silmissä. Kansa puhui ”kolmen markan lääkäreistä” ja arvauskeskuksista. Samoin erikoislääkärien silmissä terveystieteislääkärit olivat ”huonompaa kastia”. Näin syntyi juopa ja arvostuksen puute erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon välille ja siinä on osasyy, miksi järjestelmä ei toimi.

## 6.

Keikkalääkäritoiminta on luku sinänsä ja kansan silmissä suuri lääkärikunnan arvostuksen murentaja. Kyseessä on moraalinen ja eettinen kysymys. Keikkalääkärifirmoja alettiin perustaa vuosittain vaihteessa ja niitä markkinoitiin terveystieteisten hätäapuna esimerkiksi silloin, jos päivystykseen ei ollut halukkaita tekijöitä. Ne markkinoitiin pelastajana, mutta toisin kävi. Saatuaan päivystyksestä palan ne kaappasivat pikkuhiljaa koko päivystyksen hyvillä markkinapuheillaan ja sen jälkeen vallattiin päiväajan vastaanotto toimintoja. Alkuunsa kuntien maksamat korvaukset näyttivät kohtuullisilta, mutta perusterveydenhuollon lääkäripulan pahentuessa, keikkalääkärifirmat kilpailuttivat kuntia, siitä, mikä kunta eniten maksaa jotta se saa lääkärin. Tiedossa olevia ennätyksiä ovat Punkaharjulta pyydetty 360.000 € vastavalmistuneen lääkärin vuosityöpanoksesta ja Jyväskylän maksama 27.000 € kuukaudessa vuodeosastotyöstä.

## 7.

### Medikalisaatio ja kalliit hoidot

Viimeisten vuosikymmenten aikaan tavallisista ilmiöistä on tehty sairauksia ja niille on alettu kehittää lääkityksiä. Näitä ilmiöitä ovat esimer-

kiksi lihominen, vanheneminen, nukahtamisongelmat, kauneuskirurgia ja vaikkapa korkea kolesterolipitoisuus veressä. Hieman suuria neniä ja rintoja on pienennetty ja päinvastoin – ja yhteiskunta on maksanut käytännössä komplikaatioiden hoidot. Lääketeollisuus on markkinoitunut lääkityksiä vaikkapa lievästi koholla olevan kolesterolipitoisuuden hoitoon, vaikka potilaalla ei muita riskitekijöitä olisi ja hänen riskinsä saada vaikkapa sydänveritulppa ei poikkeaa juurikaan keskimääräisestä. Laihdutuslääkkeillä on ollut isot markkinat ja lihavuus on otollinen medikalisaation kohde, mutta tulee yhteiskunnalle kalliiksi. Kaikki nämä luonnolliset ilmiöt, joita yritetään hoitaa lääkityksillä, vievät resursseja sairauksien hoidolta ja ennaltaehkäisyltä.

Iso ongelma ovat myös kalliit hoidot, jotka ovat kehittyneillä ja joiden teho ei ole vielä varmaa. Kuitenkin riippuen hoitavan lääkärin henkilökohtaisesta kiinnostuksesta, joskus suositellaan esimerkiksi kalliita sytostaattihoidoja syöpäpotilaille, jonka elämää voidaan jatkaa muutamia kuukausia. Meille tulee muutenkin keskusteltavaksi käytettävissä olevien rahojen käyttö, eli ohjataanko resurssit kalliisiin, suhteellisen vähän hyötyä tuoviin hoitoihin vai ennaltaehkäisyyn, jolloin saalis on paljon suurempi. Olisi puntaroitava, jatketaanko yhden potilaan elämää esim. kolmella kuukaudella hintaan 100.000 € vai palkataanko tällä rahalla lääkäri tekemään vastaanottotyötä vuodeksi.

## 8.

Monikanavainen rahoitusmalli on suuri kustannusten aiheuttaja, lähinnä osaoptimoinnin takia. Suomessa terveyden- ja vanhustenhuoltoon kuluu noin 17 Mrd €, joka jakautuu siten, että 76% siitä on julkista, veropohjaista rahaa (kunnat 40%, valtio 22% ja KEELA 15%). Loppu 24% on yksityistä rahaa (kotitaloudet 20%, työnantajat ja yksityiset vakuutukset kumpikin noin 2%).

Näillä rahoilla tuotetaan kunnallinen perusterveydenhuolto,

erikoissairaanhoidon, vanhustenhuolto, työterveyshuolto, yksityinen KE-LA-korvauksen alainen sairaanhoito ja kuntoutus, lääkkeet, sairauteen liittyvät matkat ja yksityinen terveydenhuolto. Rahoittajina häärivät valtio, kunnat, sairaanhoitovakuutus, työtulovakuutus, työnantajat ja kotitaloudet.

On itsestään selvää, että jokainen maksaja pyrkii optimoimaan omat reviirinsä taloudellisin perustein. Kärjistettynä voi asiaa kuvata muutamalla esimerkillä.

a) Esimerkiksi liikunnanopettaja rikkoo polven nivelkierukan, jolloin hän käy ensin muutamaa otteeseen perusterveydenhuollossa ja on sairauslomilla. Sitten hän jonottaa erikoissairaanhoidon kuukausia ja saa leikkauksen ehkä 9-12 kuukauden kuluttua tapahtumasta ja on pahimmillaan koko ajan työkyvytön. Työnantaja ja KE-LA maksavat sairausloman kulut. Jos potilas olisi hoidettu heti, kustannuksia olisi säästetty runsaasti. On osoitettu, että hoitoon pääsyn odottelu on kalliimpaa kuin itse hoito, mutta koska odottelun maksaa toinen ja hoidon eri taho, ei asiaa saada järjestykseen. Vakuutusyhtiö Pohjola on tästä syystä rakentanut Omasairaalan, joka leikkaa heidän vakuuttamansa potilaat pikaisesti ja vakuutusyhtiö säästää näin odotusajan ja kuntoutuksen kuluissa huomattavasti.

b) Potilaalla on epämääräisesti ongelmia mahan toiminnassa ja välillä maha on täysin löysällä. Tämä oire sopii paksusuolen syöpään ja se pitäisi tutkia. Mutta jos terveyskeskuslääkäreitä ei ole ja ihmisille annetaan ainoastaan päivystysaikoja, tämä sairaus kehittyy pidemmälle, kunnes vielä pahemman oireen pakottamana ihminen hakeutuu erikoissairaanhoidon päivystykseen. Sitten tilanne voi olla jo niin hankala, että joudutaan rakentamaan potilaalle avanne, joka invalidisoi hänet työhönsä kykenemättömäksi. Tilanne olisi ehkäisty panostamalla perusterveydenhuollon toimivuuteen, eli hoitoon pääsyyn.

c) Työterveyshuolto diagnosoi potilaalla jonkun kroonisen sairauden ja lähettää hänet hoitoon perusterveydenhuoltoon (koska sairauden hoito ei välttämättä kuulu työterveyshuoltoon), mutta hoito ei onnistu, koska perusterveydenhuollossa ei ole lääkäreitä. Tauti pahenee ja aiheuttaa hoitamattomana kalliita komplikaatioita, joita yhteiskunta maksaa.

Esimerkkejä olisi lukuisia, ja ne kuvaavat, mitä voi tapahtua, kun jokainen rahoittajataho vahtii ainoastaan omaa pussiaan.

### TERVEYSPALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN SUOMESSA VERRATTUNA MUUHUN EU-ALUEESEEN

Suomessa kunta on lailla velvoitettu järjestämään ja rahoittamaan kuntalaisille terveydenhuollon palvelut. Perusterveydenhuollon kunnat ovat järjestäneet joko itse tai ne ovat rakentaneet Terveydenhuollon kuntayhtymiä, joille järjestämistä vastuu on siirretty.

EU:ssa Suomi poikkeaa täysin muista maista siitä, että palvelujen järjestäjiä (kuntia, kuntayhtymiä) on väestöön suhteutettuna ylivoimaisesti eniten. Yhdellä järjestäjällä on keskimäärin 15.000 asukkaan väestöpohja, kun se seuraavaksi pienin on Kreikassa, jossa sielläkin järjestäjää kohden on lähes 400.000 asukasta. Useimmissa EU-maissa järjestämisen pohjaväestö on mieluummin miljoonissa kuin sadoissa tuhansissa.

Pienelle järjestäjälle voi yksittäinen tapahtuma aiheuttaa taloudellisesti vaikean tilanteen. Jos pienen kunnan alueella syntyy useampia vaikeahoitaisia keskosa, jollekin asiakkaalle tulee pitkää hoitoa vaativaa syöpä tai sattuu useamman kuntalaisen vakavaan loukkaantumiseen johtanut kolari, on tilanne hankala. Kalliitten hoitojen tasausmekanismi astuu kuvaan tietyn kattosumman jälkeen, mutta yksittäisen kunnan talous kärsii joka tapauksessa.

Pienet terveyskeskukset joko elävät tai kuolevat 1-2:n paikkakunnalla pitkään töitä tehneen lääkärin mukana. He ovat osanneet ja halunneet tehdä paljon pieniä toimenpiteitä ja hoitaneet vaikeampiakin sairauksia perusterveydenhuollon tasolla. Nykyään nuoret eivät lähde yksin puurtamaan jonnekin syrjäkylälle, vaan kaikkien olisi päästävä keskuksiin. Heiltä puuttuu kokemus, jolla voi pärjätä yksin jollakin syrjäisellä paikkakunnalla. Tästä on seurannut etenkin pieniä terveys-asemia runteleva lääkäripula.

Erikoissairaanhoido voi Suomessa kohtuullisen hyvin. Se tarvitsee kansainvälisiin kokemuksiin perustuen ainakin 200.000- 250.000 asukkaan väestöpohjan. Tämä syystä, että pienemmillä väestöpohjilla erikoisalakohtaisen päivystyksen järjestäminen on kallista. Esimerkkinä voi mainita kohtuullisen harvoin tapahtuvat aivohalvauksen liuotushoidot, joiden toteuttaminen vaatii tietyn päivystystiimin ja tarpeeksi liuotettavia ollakseen kustannustehokasta. Sama koskee monia muita vähänkin harvinaisempia tapauksia. Edellä mainitusta syystä tulevaisuudessa ei kannataisi miettiäkään palvelujen järjestämistä pienemmillä alueilla. Palvelujen tuottajina nykyiset aluesairaalat tai pienet keskussairaalat toki voivat olla.

## **EU SUOMEN TERVEYSPALVELUJEN OHJAAJANA**

Kun liityimme vuonna 1995 EU:n, luulimme, että sosiaali- ja terveydenhuoltomme säilyy omana asianamme. Toisin kuitenkin on käynyt. Kun EU:ta on hivutettu liittovaltiota ja pankkiunionia kohden, on terveydenhuoltomme saanut osansa.

Vapaa henkilöiden, tavaroiden ja kaupan liikkuvuus EU:n sisämarkkinoilla on avannut portit kansainvälisten sijoitusyhtiöiden hallinnoimille keikkalääkäri- ja palveluasumista tuottaville yrityksille. Tässähän ei periaatteessa ole mitään huonoa, mutta se on tapahtunut suomalaisen

kuntakentän ollessa kaaoksessa ja terveyspalvelujen järjestämisen ollessa käymistilassa. Kuntien osaaminen kilpailuttajana on ymmärrettävästi ollut kehoa ja pienen kunnan lakitietämyskin verrattuna kansainvälisen yhtiön lakimiesarmeijaan on vaatimatonta. Näin useat kunnat ovat saaneet maksaa kalliilla euroilla huonosta palvelusta kilpailuttamisen osaamisen puutteensa.

### **”Suomessa kunta on lailla velvoitettu järjestämään ja rahoittamaan kuntalaisille terveydenhuollon palvelut”**

Kuten aiemmin mainittiin, keikkafirmat tulivat hyväntekijänä, mutta todellisuus on ollut tarua ihmeellisempää. Ne ovat vallanneet markkinoita kilpailuttamalla kuntia siitä, kuka eniten lääkäristä tai hammaslääkäristä maksaa. Ne eivät ole kyenneet vastaamaan sopimuksen mukaisiin palveluihin, mutta kunnat eivät ole vieneet yrityksiä oikeuteen sopimusrikkomuksista, vaikka olisi pitänyt. Pienen kunnan taistelu oikeudessa kansainvälistä yhtiötä vastaan on kovaa peliä ja maksaa sekin. Esimerkkeinä sopimusrikkomuksista ovat kielitaidottomat lääkärit, tai että lääkäriä ei ole toimitettu ollenkaan, lääkärin ammattitaito ei ole riittänyt jne. Kunnat ovat nielleet nämä rikkomukset ja antaneet yhtiöiden kasvaa siten, että nykyään ne havittelevat jo terveyskeskusten kokonaisulkoistuksia. Millähän kunta vahtii jatkossa näiden ulkoistettujen asemien palveluiden laatua ja hintaa?

Lisäksi keikkalääkäriefirmat ja yksityiset terveydenhuollon yritykset ovat vieneet Suomesta terveydenhuoltoon suunnattuja rahoja miljoonia euroja voittona yksittäisille omistajille (vrt. Medone-Attendo kaupat/ 43 M€, Dextra 23 M€ jne.). Lisäksi yritysten voittoja on kierrätetty sisäryhtiölainoilla jne. paratiisisaarille suomalaisen verottajan ulottumattomiin.

Aluksi on hyvä selkiyttää pari perusasiaa.

a) Terveys- ja sosiaalipalvelujen järjestämisvastuu on kunnilla ja useilta tahoilta on todettu, että ne ovat liian pieniä kyetäkseen järjestämään palvelut tasa-arvoisesti koko maahan. Järjestäminen tarkoittaa sitä, että kunta organisoii kyseiset palvelut tuottamalla ne joko omana toimintana, ostamalla, perustamalla kuntayhtymän ja hankkimalla sen kautta tai vaikkapa perustamalla liikelaitoksen tuottamaan palveluita. Kunnan järjestäjänä on lain mukaan tehtävä potilaalle mahdolliseksi vaikka sydämen siirto, eli hoitoa on saatava. Tämän esimerkin valossa kai jokaiselle on selkeää, että kunta ei omana tuotantonaan voi sydäntä siirtää, vaan sen on kuuluttava erilaisten kuntayhtymien ketjuun ja palvelu tuotetaan HYKS:ssä. Eli kunta järjestää sydämen siirrolle tuottajan ja maksaa siitä seuranneet kustannukset.

On esitetty, että järjestäminen voisi siirtyä kunnilta suuremmille, esimerkiksi maakunnan kokoisille organisaatioille. Tällöin yksittäisten kuntien kustannushallinta tulisi vakaaksi ja palvelujen järjestäminen yksinkertaistuisi. Tuotteet (palvelut) järjestäjä voisi sitten hankkia vapaasti sieltä mistä ne parhaiten ja laadukkaimmin saa.

Poliitikot vääntävät nyt järjestämiseen liittyvästä rahavirtojen hallinnoinnista ja siitä, onko hallintomalli isäntäkunta vai kuntayhtymä. Tosiasiassa ne ovat hyvin lähellä toisiaan (kts. Orpon raportti). Kummassakin on edustuksellinen lautakunta (Isäntäkunta) /hallitus (kuntayhtymä), joka päättää alueelle hankittavista palveluista, ilman kaupunginhallituksen otto-oikeutta. Ainoa asiallinen ero on, että esittelijöinä isäntäkuntamallissa ovat kaupungin virkamiehet kun taas kuntayhtymässä kuntayhtymän virkamiehet.

b) Monikanavainen rahoitus on tarkoitus purkaa siten, että mahdollisesti valtionosuuksien terveyden- ja sosiaalihuollon toimintaan tarkoitettu laskennallinen osuus menisi suoraan järjestäjälle, kuten myös KELA:n korvauksiin (matkat, lääkkeet, sairauslomat) ja kuntien terveydenhuoltoon käyttämät rahat menisivät suoraan järjestäjälle. Järjestäjä käyttää sitten rahat palveluiden ostoihin eri tuottajilta. Järjestäjä myös toimisi KELA:a korvaavana organaana, joka vastaisi matkakustannuksista, sairauslomista ja lääkekorvauksista. Tämä kannustaisi järjestäjää ostamaan esim. leikkaukset nopeasti (sairauslomakulu vähenee), liikuttamaan lääkäreitä syrjäisemmille seuduille (potilaiden matkakulut vähenevät) ja hoitamaan tauteja halvemmilla, mutta tehokkailla lääkkeillä.

c) Palveluja voidaan tuottaa omana toimintana, osuuskuntana, osuuskunnassa, yksityisesti, ammatinharjoittajana jne. Järjestäjä korvaa tuotannosta aiheutuneet kulut joko aiheutumisperiaatteella tai kilpailutuksen kautta. Päättäjät ovat sotkeneet tuotannon ja järjestämisen toisiinsa, ja se on ollut yksi koko tämän erikoisen SOTE-farssin syistä. Ikävää SOTE-ratkaisun vauhtamisessa on se, että koko suuri tuotantopuoli, jossa tämän uudistuksen säästöpotentiaali piilee, on ollut unohduksissa. Kun saamme järjestämisen kuosiin, alkaa kova työ selvittää edullisimmat ja laadukkaat tuotantotavat. Hallinto on tässä uudistuksessa pisara meressä ja meri on uusi tapa tuottaa palveluita kuntalaisille.

Orpon työryhmän mukaan sosiaali- ja terveystalouden palvelut järjestetään tulevaisuudessa perus- ja erityistason palvelut sisältävänä yhtenäisenä kokonaisuutena pääsääntöisesti sote-alueilla ja alueet hallinnoidaan pääsääntöisesti vastuukuntamallilla. Myös kuntayhtymä on mainittu hallintomallina, jota tietyissä olosuhteissa voisi käyttää.

Totesin jo aiemmin, että 200.000 asukasta on pienin järkevä väestöpohja tämännäköiselle toiminnalle. Orpon papereissa on Backmanin vaatimuksesta mainittu 20.000 asukkaan perustaso palveluiden järjestäjänä. Se

on kuitenkin käytännössä liian pieni kyseiseen tehtävään, mutta tuottajan rooli jollakin pienellä aluesairaалalla tai keskussairaалalla toki voi olla.

Käytännössä tämä tarkoittaa, että Sairaanhoidopiirit on purettava ja tilalle on rakennettava uusi organisaatio, joka järjestää maakunnan kokoiselle alueelle sekä sosiaali- että terveyspalvelut. Ainoastaan erityisen vaativa erikoissairaanhoido ja muutamat sosiaalitoimen erityistä osaamista vaativat asiat keskitettäisiin Erityisvastuualueille, joita Suomeen jäisi viisi.

Etelä-Karjalassa toteutettu EKSOTE on viritelmä siihen suuntaan, mutta sen perustamisessa tapahtui valuvika, jota ei kannata toistaa. Siellä Erikoissairaanhoidon kuntayhtymään koottiin sekä perusterveydenhuollon että sosiaalitoimen palvelut ja siitä seurasi, että toimintaa värittää edelleen erikoissairaanhoidokeskeisyys. Eksote:n alueella terveyskeskuksissa ei pääse terveyskeskuksissa lääkäriin. Erikoissairaanhoido EKSOTE:ssa toimii, samoin sosiaalitoimi ja psykiatria mutta perusterveydenhoito ei.

On itsestään selvää, että SOTE-uudistuksella saadaan runsaasti etuja verrattuna nykytilanteeseen. Luettelomaisesti mainitsen niistä muutamia.

a) Yksittäisten kuntien taloudellinen kantokyky ei joudu terveydenhuollon järjestämisvelvollisuuden takia koetukselle, koska menot ovat suunniteltavissa eikä satunnaista vaihtelua juurikaan esiinny.

b) Pienetkin kunnat saavat kuntalaisilleen yhteisen Järjestäjän hankkimana harvemmin tarvittavat erikoispalvelut tasa-arvoisesti.

c) Rahaa säästyy sisäisen laskutuksen poistamisella

d) Työvoiman käyttö koko Järjestämisalueella on joustavampaa. Tämä tarkoittaa, että erikoislääkärin vastaanotot sijoittuvat sinne missä ovat potilaat. Yhteiskunta voittaa matkakuluissa ja säästettynä työaikana.

e) Osoptimointi häviää. Kun sama Järjestäjä maksaa potilaan matkakustannusten korvaukset, sairauspäivärahan ja lääkekorvaukset, on mielekästä järjestää palvelut siten, että em. menoja voidaan hallita. Käytännössä se tarkoittaa esim. työssä olevan potilaan sairauslomaa aiheuttavan kirurgisen vaivan hoitoa nopeasti

f) Erityisesti Terveiden edistämiseksi ja kansantautien ennaltaehkäisyille saadaan yhteinen rakenne ja toiminta.

g) Suurena kilpailuttajana ja osajana Järjestäjä pärjää Keikkalääkärifirmojen ja Palveluasumisen yms. yksityisten palveluntuottajien kilpailun järjestämisessä ja sopimuksissa.

h) Maakunnan kokoinen Järjestäjä pärjää paremmin materiaalihankintojen, tietotekniikan yms. kilpailutuksessa ja hankinnoissa säästän rahaa.

i) Järjestäjä voi vapaasti hankkia palvelut eri tuottajilta ja tukea vaikkapa Osuuskuntamallista toimintaa uutena yritysmuotona. Koko maakunnan terveyspalvelujen kokonaisuus on Järjestäjän käytössä ja se voi aina valita parhaan hinta/laatusuhteen.

j) Järjestäjä tarkastelee koko SOTE:n tuotantoa yhtenä kokonaisuutena ja havaitessaan jossakin kohtaa puutteen, se voi strategisesti panostaa siihen. Tänä päivänä se tarkoittaisi Perusterveydenhuoltoon panostamista, jotta koko terveydenhuollon ketju saadaan sujumaan. Ihmisten tulee päästä perusterveydenhuollon vastaanotolle nopeasti.

k) Kun suuret palvelujen järjestäjät (maakuntien kokoiset) on saatu rakennettua, niin seuraavaksi voidaan ottaa mallia Ruotsin ”raha seuraa asiakasta” mallista. Alkuun se tietenkin koskee perusterveydenhuoltoa

ja erityisesti lääkäinvastaanottoa. Käytännössä Järjestäjä kilpailuttaa perusterveydenhuollon käynnit. Kilpailuun voivat osallistua kaikki yritykset ja myös oma toiminta on tuotteistettu vertailua varten. Järjestäjä saa kilpailutuksessa maakuntaan tuottajapaletin, jossa asiakkaan valitavissa on oman terveysaseman, kunnallisen osuuskunnan, lääkäriosuuskunnan, yksityisen lääkäriaseman, ammatinharjoittajalääkäriin tai vielä jonkun muun tuottajan lääkäinvastaanotto. Järjestäjä maksaa lääkärissä käynnin kulut tuottajalle ja asiakkaalla on täysi valinnanvapaus hakea palvelut sieltä mistä ne parhaiten saa.

### SOTE-UUDISTUKSEN POLIITTINEN HALLINTA

Kokoomus ja SDP tekivät 2011 hallitusneuvotteluissa kansalaisten näkökulmasta katsoen erittäin kalliin ja turmiollisen sopimuksen. Sen mukaan kokoomus vie suurta kuntauudistusta läpi ja demarit sitoutuvat siihen. Vastapainona demarit vievät hallituskaudella SOTE-uudistusta eteenpäin ja kokoomus sitoutuu siihen. Nuori, kokematon poliitikko-polvi (Katainen, Urpilainen) ei osannut arvioida, että elämässä joku voi mennä joskus pieleenkin ja näinpä lähdettiin fantastisella innolla, soitellen sotaan. Se naimakauppa on tuonut ongelmia alusta pitäen eikä sitä olisi pitänyt tehdä lainkaan. SOTE-uudistus olisi pitänyt tehdä ensin ja katsoa sitten, mitä tehtäviä kunnille jää ja minkälaisia rakenteita niiden tehtävien hoitoon tarvitaan.

SOTE-uudistusta on värkähty hallituksen toimesta nyt pari vuotta. Demariministeri Maria Guzenina-Richardson oli puolueelta väärä valinta, koska hän ei sisäistänyt missään vaiheessa SOTE:n kokonaisuutta eikä uudistuksen merkitystä. Voidaan sanoa että hänellä kuten muullakin hallituksen nuorisoketjulla oli enemmän intoa kuin elämäkokemusta viedä asiaa eteenpäin. Kun ei tiedä mistä lähtee ja minne on menossa, lopputulos on eksyminen.

**” poliittiset päättäjät ja asiantuntijat  
yksissä tuumin toistavat, että perus-  
terveydenhuolto on terveydenhuollon kivijalka,  
mutta päätöksenteossa se ei näy”**

Tietämättömyyden lisäksi ministerin alku-uraa leimasi hämmästyttävä tempaus, kun hän heitti SOTE-rakennelain valmistelusta STM:n kansliapäällikkö Välimäen pihalle ja korvasi hänet poliittisella sihteerillä, jolla ei ollut tarvittavaa tieto- tai kokemus pohjaa vetää uudistusta maaliin. Välimäellä sentään oli yli 30 vuoden kokemus asiasta ja myös selkeä mielipide. Hän tiesi mistä lähdetään ja hänellä oli maalikin tiedossa. Olisiko ainakin kannattanut kuunnella, mitä miehellä oli asiaa? Sittenkin syrjäyttämisen koki myös Välimäen tilalle valittu kansliapäällikkö Päivi Sillan-Aukee. Hän tosin sai jäädä virastoon töihin mutta ei tikullakaan saanut koskea uudistukseen.

Myös SOTE-rakennelaki työryhmän jäseniä on vaihdettu useaan kertaan. Kun jäsen ei ole miellyttänyt ministeriä, hänet on vaihdettu mukavampaan ja nöyrympään. Jos työryhmässä ei siedetä erilaisia mielipiteitä eikä arvosteta kenttäkokemusta, silloin tuloksesta voi olla tässä tapauksessa varma, eli SOTE-rakennelaki tuskin toteutuu tällä hallituskaudella.

Nyt liikkuvaan rekeen hypänneellä ministeri Susanna Huovisella on lähes mahdoton tehtävä viedä SOTE-rakennelaki edes jossakin muodossa maaliin annetussa ajassa. Jos se ei onnistu, seuraava hallitus kyllä SOTE-uudistuksen tekee, mutta siihen mennessä on syntynyt paljon korvaamatonta vahinkoa ja toipuminen voi viedä vuosikymmenen. Huonontunut kansanterveys on tästä poliittisesta sekoilusta jäljelle jäävä monumentti jota muistellaan sukupolvien kuluttuakin yhtä hyvin kuin Pohjois-Karjala projektia, mutta nyt huonona esimerkkinä.



**Kuntapolitiikan perinteisiä kiistakysymyksiä on se, tuottaako kunta palvelut itse vai tilataanko ne ulkopuolisilta tahoilta.**

**Kunnanjohtaja Olli Riikonen kertoo kirjoituksessaan miksi Tohmajärvellä päädyttiin ulkoistamaan sote-palvelut ja miten ulkoistaminen on onnistunut.**



## **TOHMAJÄRVI JA SOTE-PALVELUIDEN ULKOISTAMINEN**

Tohmajärvi on 4900 asukkaan kunta Pohjois-Karjalan eteläosassa, Keski-Karjalan seutukunnassa. Kunta irtautui neljä vuotta kestäneestä seudullisesta sote-yhteistyöstä ja kilpailutti sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotannon. Vuoden 2013 alusta lukien kunta on ostanut palvelut tarjouskilpailun voittaneelta Attendo Oy:ltä. Sopimuksen piiriin kuuluvat kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut erikoissairaanhoidon mukaan lukien. Sote-palveluista ulkopuolelle jäivät päivähoito ja ympäristöterveydenhuolto.

Miksi Tohmajärvi päätyi tällaiseen ratkaisuun? Miten kilpailutus toteutettiin? Saavutettiin tavoitteet – mitkä ovat ulkoistuksen vaikutukset palveluihin ja kunnan talouteen? Miten ratkaisu sopii yhteen Paras-lain ja nyttemmin kunta- ja sote-uudistuksen kanssa?

### **TAUSTAT JA TAPAHTUMAT**

Tohmajärvi ja Värtsilä muodostivat vuoden 2005 alussa uuden Tohmajärven kunnan. Värtsilä oli liitosvaiheessa Manner-Suomen kolmanneksi pienin kunta 614 asukkaan väestöllään. Kunnan talouden kumulatiivinen alijäämä oli vuoden 2004 lopussa 2000 euroa asukasta

kohti, mikä oli siihenastinen Suomen ennätys. Myös vanhan Tohmajärven kunnan (asukasluku liitostilanteessa 4897 henkeä) talous oli heikko. Euromääräisesti kumpikin vanha kunta toi uuteen kuntaan mukanaan 1,3 miljoonaa euroa kumulatiivista alijäämää, 462 euroa asukasta kohti.

Ilman kuntaliitoksen yhdistymisavustusta uuden kunnan ensimmäinen tilinpäätös olisi ollut 1,2 miljoonaa euroa alijäämäinen. Veroprosentti oli tuolloin 19,5 ja yhdistymisavustuksen paikkaaminen omilla verotuloilla olisi edellyttänyt veroprosentin olevan jo tuolloin 22,00. Joka tapauksessa käsillä oli suuri haaste. Talouden pinnalla pitämiseksi kunnan olisi kyettävä hillitsemään kuluja tai kasvattamaan tuottoja puolen veroprosentin tuottoa vastaavalla määrällä vuosittain pelkästään kuroakseen kiinni yhdistymisavustuksen pienenemisen vaikutuksen.

#### PARAS-HANKE

Vuonna 2005 silloinen Matti Vanhasen hallitus käynnisti vaalikauden puolivälitarkastelun tuloksena kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen, jolle annettiin kutsumanimi Paras. Taustalla olivat kuntien heikentyneet talousnäkökymät. Kunta- ja palvelurakennemuutuksen puitelain nojalla kunnat veloitettiin tekemään joko kuntaliitos tai perusterveydenhuoltoa ja siihen kiinteästi liittyviä sosiaalipalveluja koskeva yhteistoiminta-alue. Minimiväestöpohjaksi kunnalle tai yhteistoiminta-alueelle määriteltiin 20.000 asukasta, poikkeuksena kunnat, joiden kuntakeskusten välimatka ylitti 40 kilometriä. Kuntien tuli päästä puitelain mukaisiin rakenneratkaisuihin viimeistään vuoden 2013 alusta lukien.

Keski-Karjalan kunnissa (Kitee, Tohmajärvi, Rääkkylä, Kesälahti) päädyttiin yhteiseen neuvottelupöytään. Kitee olisi seudun suurimpana kuntana ollut halukas neuvottelemaan myös kuntaliitoksesta. Tohmajärven kunta ilmoitti, että sitä ei kuntaliitos kiinnosta, mutta Paras-lain

velvoittamasta yhteistoiminta-alueesta oltiin valmiit neuvottelemaan.<sup>1</sup> Kaikkien kuntien yhteinen huoli oli heikko kuntatalous. Kiteen vahva puunjalostusteollisuus kamppaili rakennemuutoksen kourissa ja työpaikat vähenivät. Sote-palveluiden osalta haasteita aiheutti, että Keski-Karjalan terveyskeskuskuntayhtymä oli ajautumassa johtajuuskriisiin pitkäaikaisten vastuuhenkilöiden väistyessä. Tohmajärvellä pitkäaikainen johtava lääkäri irtisanoutui, eikä virkaa saatu täytettyä vakinaisesti. Keikkalääkäreihin oli jouduttu turvautumaan jo aiemmin, mutta niidenkin saatavuudessa oli ongelmia.

#### YHTEISTOIMINTA-ALUEEN SYNTY

Seudun kunnat käynnistivät hankkeen, jonka tavoitteeksi asetettiin seudullinen sote-yhteistoiminta-alue vuoden 2009 alusta lukien. Hyväksytyssä yhteistoimintasopimuksessa on määritelty yhteistoiminnan tarkoitukseksi ”järjestää kuntalaisille riittävät ja asiakaslähtöiset sekä taloudellisesti ja tehokkaasti yhdessä tuotetut sosiaali- ja terveyspalvelut yli kuntarajojen.” Tarkoitukseksi määriteltiin palveluiden turvaaminen Keski-Karjalassa. Yhteisesti hyväksyttiin periaatteeksi myös se, että keskeisimpien sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus turvataan jokaisessa nykyisessä (silloin neljä) kuntakeskuksessa.

Talouden osalta yhteisesti hyväksyttiin erittäin kunnianhimoinen kustannusraami. Ensimmäisenä toimintavuonna 2009 budjetti on yhtä suuri kuin kuntien tarkistettu sote-menoarvio vuodelle 2008. Seuraavien vuosien talousraamiksi hyväksyttiin kustannusten nousu indeksillä.

Oma ja Tohmajärven kunnan päättäjienkin enemmistön omaksu- ma ajatuksenjuoksu kulki seuraavasti: Kun Paras-laki pakottaa kunnan joka tapauksessa viimeistään vuoden 2013 alusta sote-yhteistoimintaan, on parempi edetä siihen ennemmin kuin myöhemmin. Jos olisi jääty odottamaan lain takarajaa, Tohmajärven olisi siinä tapauksessa löy-

dettävä yksin keinot korkeiden sosiaali- ja terveystalustusten hillitsemiseen ja lääkärripulaan väliaikana. Joka tapauksessa silloisen tiedon mukaan viimeistään vuoden 2013 alusta olisi tullut olla silti mukana yhteistoiminta-alueessa. Sote-yhteistoiminnan auvoisuutta Paras-lain laatijat olivat perustelleet palveluiden turvaamisella ja toimintojen tehostamisella. Pyrimme tekemään välttämättömyydestä hyveen.

Sosiaali- ja terveystalustusten toisiinsa kytkeminen tiedostettiin olevan yksi suurista haasteista. Vain Tohmajärvellä sosiaali- ja terveystoimi olivat olleet samassa organisaatiossa. Muiden kolmen kunnan perusterveydenhuollosta vastasi kuntayhtymä ja sosiaalitoimesta huolehti kukin kunta erikseen. Yhteistoiminta-alueita muodostettaessa fuusioitiin siten viisi erillistä organisaatiota ja samalla organisaatiokulttuuria.

Uusi sote-organisaatio haluttiin rakentaa puhtaalta pöydältä ja kuntayhtymää suoremmin peruskuntien päätösvaltaan. Siksi päädyttiin ns. isäntäkuntamalliin ja tilaaja-tuottaja -toimintatapaan.

Yhteistoiminnan poliittista ohjausta varten muodostettiin sosiaali- ja terveystalustakunta, johon tuli jokaisesta kunnasta kolme edustajaa. Tilaajakeskus sijoitettiin Tohmajärven kunnan organisaatioon. Sosiaali- ja terveystalustusten tilaajaohjauksen lisäksi yksikköön tuli kolme muuta virkahenkilöä, jotka valittiin kunnista ja kuntayhtymästä siirtyvän henkilöstön joukosta.

Tuotanto-organisaation vastuukunnaksi tuli Kiteen kaupunki, johon perustettiin sosiaali- ja terveystalustusten liikelaitos. Se ristittiin nimikilpailun perusteella Helliiksi. Liikelaitosmallilla haluttiin korostaa sote-tuotantoyksikön taloudellista vastuuta. Operatiivisen palvelutuotannon pyörittäminen haluttiin irrottaa poliittisesta johtamisesta. Liikelaitoksen hallintoa varten nimettiin 5-jäseninen asiantuntijajohtokunta, jossa ei ollut poliittisia tai kuntakohtaisia mandaatteja.

Sote-henkilöstö kunnista ja kuntayhtymästä siirtyi liikelaitoksen palvelukseen lukuun ottamatta tilaajakeskukseen siirtyneitä. Yhtään

ulkopuolista rekrytointia ei tehty. Yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi tulivat kaikki perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen palvelut lasten päivähoidoista mukaan lukien.

Palvelut päätettiin Helli-liikelaitoksessa organisoida kolmeen elämänsäkaaren mukaiseen kokonaisuuteen: lasten ja nuorten palvelut, aikuisten palvelut ja ikäihmisten palvelut. Tavoitteena oli tällä tavoin ylittää ja häivyttää terveys- ja sosiaalipalvelujen välinen rajalinja ja tarkastella asioita asiakasnäkökulmasta tuotantolähtöisyyden sijaan.

Niin hallintomallista kuin tästä toimintatavastakin käytiin laajat keskustelut seudun kuntien valtuustojen yhteisissä seminaareissa. Perusajatukset ja tehdyt valinnat saivat tuolloin vahvan kannatuksen.

## YHTEISTOIMINTA-ALUEEN TUHO

Valitettavasti kaikki ei mennyt toivotulla tavalla. Valittu toimintamalli perusideoineen ei jälkikäteenkään arvioituna ollut syy. Suurimmat ongelmat eivät olleet myöskään palveluiden tuottamisessa, vaan ongelma muodostui talouden seurannasta ja hallinnasta, joka Helli-liikelaitoksen kirjanpidon osalta oli Kiteen kaupungin Tilike-kuntatilitoimiston vastuulla. Vaikeuksia oli myös roolijaon omaksumisessa, mikä on kunnan ja yhteisen sote-lautakunnan vallanjako ja mikä kuuluu liikelaitokselle.

Taloudellisesti alku näytti hyvältä, jopa loistavalta. Sote-yhteistoiminnan ensimmäisen vuoden (2009) päätteeksi saattoi kunnanjohtajan tilinpäätöskatsaukseen kirjoittaa, että sosiaali- ja terveystoimessa ei ole koettu näin maltillisen menokehityksen vuotta aikoihin. Nettokustannukset vuodesta 2008 vuoteen 2009 kasvoivat vain runsaalla 200.000 eurolla ja se selittyi erikoissairaanhoidon menolisäyksellä. Tosin Tohmajärven tilinpäätöksen vahvistamiseen mennessä ei ollut saatu lopullista selvyyttä Helli-liikelaitoksen tilinpäätöksestä ja kuntien

keskinäisestä kustannusten jaosta. Tilinpäätöskatsausta kirjoitettaessa arvio lisälaskusta oli nollan ja 150.000 euron välillä. Lopulta Tohmajärvi saikin hyvitystä 420.000 euroa ja sote-menot kääntyivät absoluuttiseen laskuun verrattuna edellisvuoteen.

Vuoden 2010 tilinpäätös olikin sitten tylyä luettavaa. Helliin tammi-elokuun osavuositarkastuksen perusteella Tohmajärven 10,6 miljoonan euron määräraha liikelaitokselta ostettaviin palveluihin tulisi ylittymään noin 150.000 eurolla. Sitten elettiin lähes puoli vuotta täydellisessä pimennossa. Maaliskuun 2011 lopulla Helli-liikelaitos toimitti tyrmistyttävät tiedot: Tohmajärven lopulliset kustannukset olivatkin lähes 11,8 miljoonaa. Ylitys talousarvioon nähden 1,16 miljoonaa ja kasvua edellisvuoteen 1,6 miljoonaa euroa, kasvua 15 %!

Tohmajärven kaikkien sote-kulujen kasvu vuoteen 2009 verrattuna asukasta kohti laskettuna oli 11,5 %. Katastrofia pienensi vain erikoissairaanhoidon kulujen alentuminen. Keskimäärin maan kunnissa sote-menot kasvoivat asukasta kohti vuonna 2010 vain 1,3 %, Pohjois-Karjalan maakunnassa 2,6 % ja 2000–6000 asukkaan kunnissa 3,4 %. Helli-kunnista Kiteen kulukasvu oli 9,1 % ja Rääkkylän 5,4 %. Kesälahden kulut laskivat -2,1 %.

Vuonna 2011 yhteistoiminta koki kovan takaiskun, kun Rääkkylä toteutti päätöksensä ja irtautui yhteistoiminta-alueesta toukokuun alusta. Rääkkylän palveluiden tuotannon otti vastuulleen Attendo, joka oli luvannut kunnalle miljoonan euron kustannuslennuksen sote-palveluihin. Rääkkylän irtautuminen aiheutti kiistaa kuntien välillä ja paljon ylimääräistä työtä. Tohmajärvi ja Kesälahti puolestaan irtauttivat lasten päivähoitopalvelut Helliin elokuun alusta lukien ja siirsivät ne osaksi kunnan sivistyspalveluita.

Tohmajärven vuoden 2011 budjetin pohja oli sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta pettänyt, kun 2010 tilinpäätösluvut selvisivät. Talousarvio oli laskettu miljoonan alle edellisvuoden toteuman. Ti-

linpäätösvaiheessa toistuivat kahden aiemman vuoden arviointivirheet ja aikatauluongelmat. Kiteen kaupunki ei saanut tilinpäätöstä ajallaan valmiiksi. Tammi-elokuun osavuositarkastuksessaan liikelaitos arvioi, että Tohmajärven Helliin ostamien palveluiden kustannukset kasvavat edellisvuoteen noin viisi prosenttia.

Maaliskuun 2012 alussa saatiin tietoa, että liikelaitoksen tilinpäätös vuodelta 2011 valmistuu vasta huhtikuussa ja kuntien maksusuudet ovat lopullisesti tiedossa maaliskuun lopussa. Kritiikin ja kunnan vaatimusten jälkeen Helli-liikelaitos esitti 9.3. Tohmajärven alustavan lopputuloksen vuoden 2011 kuluista. Kustannukset olivat yhteensä 11,97 miljoonaa euroa. Lasten päivähoidosta puhdistettuna kulut olivat 10,98 miljoonaa ja kasvua vuoden 2010 tilinpäätökseen noin 830.000 euroa eli 8,2 %. Jälleen oli todettava tilinpäätöskatsauksessa, että Kiteen kaupungilta ostettavien palveluiden talouden ja toiminnan seuranta on ollut käytännössä mahdotonta ja tuottaa suuria ongelmia kunnan talouden hoitoon ja ennakointiin. Nyt ei tullut helpotusta erikoissairaanhoidostaan, vaan ne kasvoivat huimat 11,3 %. Vuoden aikana osin Helliin ja osin omassa sivistystoimessa tuotetut varhaiskasvatuksen nettomenot olivat yhteensä 1,7 M€, kasvu 16,6 %.

## VIIMEINEN PELASTUSYRITYS

Vuoden 2010 karu tilinpäätös ja Rääkkylän eropäätös kasasivat paineita yhteistoimintaa kohtaan. Vuoden 2011 elokuussa kuntien oli vastattava valtiolle, miten Paras-lain velvoitteet aiotaan täyttää vuoden 2013 alusta lukien. Oli selvää, että minkään kunnan osalta väestöpohjavaatimukset eivät Rääkkylän irtauduttua täyty. Kuntien kesken käytiin neuvottelut. Rääkkylä lupautui palaamaan yhteistoimintaan vuoden 2013 alusta ja kunnat sopivat, että kaikki antavat tämännäköisen vastauksen valtiolle. Neuvottelutuloksesta huolimatta Rääkkylä ilmoitti, että se hakeekin

poikkeusta järjestää sosiaali- ja terveystalvet itsenäisesti.

Muiden kuntien kesken jatkettiin neuvotteluita sote-yhteistoiminnan parantamiseksi. Tohmajärven kunnan aloitteesta sote-palveluiden hallintomallia muutettiin luopumalla nopealla aikataululla tilaaja-tuottaja -toimintatavasta vuoden 2012 alusta lukien. Kun liikelaitoksen purkamisen tällä aikataululla jouduttiin toteamaan käytännössä mahdottomaksi, päätettiin, että uudessa yhteistoimintamallissa Hellin johtokunnasta tulee järjestämisvastuussa oleva toimielin ja siihen valitaan edustajat kunnista poliittisten voimasuhteiden mukaisesti. Samalla sote-lautakunta ja Tohmajärven isännöimä tilaajayksikkö lakkautetaan ja sopimuksen irtisanomisaika lyhennettiin puoleen vuoteen. Liikelaitoksen purkamisesta vuoden 2013 alusta lukien tehtiin aiesopimus.

Uuden sopimuksen tarkoituksena oli yksinkertaistaa yhteistoiminnan hallintoa ja palauttaa luottamus palveluihin. Muste ei ollut sopimuksista ehtinyt kuivua, kun valtuustossa tehtiin uusi keskustaryhmästä lähtöisin oleva aloite koko yhteistoiminnasta irtautumiseksi vuoden 2013 alusta. Sdp:n ryhmä oli vaatinut irtautumista jo vuoden 2012 alusta, mutta tämän aloitteen valtuusto aiemmin hylkäsi.

Yhteistoiminnan tulevaisuus näytti nyt mahdottomalta. Käytännössä koko Tohmajärven valtuusto<sup>2</sup> oli irtautumisen kannalla. Asiaan lienee vaikuttanut myös se, että Kesälahden ja Kiteen kuntaliitos näytti ilmeiseltä.<sup>3</sup>

## IRTAUTUMINEN YHTEISTOIMINNASTA

Tohmajärven kunnanvaltuusto otti myönteisen kannan irtautumista esittävään aloitteeseen maaliskuussa 2012 ja päätti virallisesti toukuun lopussa, että kunta irtisanoutuu Keski-Karjalan kolmen kunnan

sosiaali- ja terveystoimen yhteistoiminta-alueesta vuoden 2013 alusta lukien. Keskeisimpänä perusteena päätökselle oli tyytymättömyys yhteistoiminta-alueen tuottamien sosiaali- ja terveystoimen palveluiden hallitsemattomaan kustannusten nousuun. Tyytymättömyyttä olivat aiheuttaneet myös epätydyttävä talouden ja toiminnan raportointi sekä ongelmat lääkäripalveluiden saatavuudessa.

Kesäkuussa 2012 valtuusto päätti, että palveluiden tuottamisesta järjestetään tarjouskilpailu niin, että kaikki sosiaali- ja terveystalvet lukuun ottamatta virkavastuulla hoidettavia tehtäviä kilpailutetaan. Joensuun kaupungin järjestämä ympäristöterveydenhoito ja sivistystoimeen siirretty varhaiskasvatus eivät sisältyneet kilpailutukseen. Tarjouskilpailun piiriin kuuluvien palvelujen kustannukset vuonna 2011 olivat n. 17,5 miljoonaa euroa.

Päätöksiä tehtäessä oltiin tilanteessa jossa Paras-laki oli (ja on) voimassa, mutta kuntaministeri Virkkunen oli syksyllä 2011 ilmoittanut, että laissa mainittua velvoittavaa menettelyä ei käynnistetä. Myöskään korvaavaksi aiottua kuntarakennelakia ei ollut vielä olemassa. Näillä perusteilla irtautuminen tulkittiin kunnassa mahdolliseksi.

Yhteistoiminnasta irtautuminen todettiin Tohmajärven kunnan talouden hallinnan kannalta ainoaksi mahdollisuudeksi. Tavoitteena ollut toiminnan tehostumista tai parempaa kustannushallintaa ei tapahtunut, vaan kustannusten kasvu kiihtyi entisestään ja kritiikki tuntui valuvan kuin vesi hanhen selästä.

Irtautumispäätöksen perusteluissa teroitettiin valtuustolle sitä, että sote-palveluiden palauttaminen omaksi toiminnaksi edellyttää palvelutuotannon kustannusten hillitsemistä kovalla kädellä. Kustannuskehitys ei muutu automaattisesti vain yhteistoiminnasta irtautumalla. Toteutuneen kustannustason todettiin aiheutuneen osin lainsäädännöllisten palveluvelvoitteiden ja yksilöllisten palvelutasopäätösten seurauksena, joihin puuttuminen ei onnistu pelkästään poliittisin päätöksin.

## ULKOISTAMISPÄÄTÖKSEN PERUSTEET

---

Ulkoistamispäätöksen perusteluna arvioitiin, että tärkein ulkopuolelta tarvittava voimavara on johtamis- ja talousosaaminen. Tohmajärven palvelutuotannon uudistaminen, kehittäminen ja tehostaminen katsottiin vaativan ulkopuolelta tulevaa näkemystä ja osaamista, jolla ei ole rasitteenaan liiallista paikallista perinnetietoisuutta.

Palvelutuotannon ongelmista keskeisin oli lääkäreiden saatavuus. Virkalääkäriksi ei ollut halukkuutta, ostolääkäripalvelut tulivat kalliiksi ja jatkuvuutta ei ollut. Merkkejä siitä, että tilanne olisi olennaisesti muuttumassa, ei myöskään ollut. Tämän lisäksi pitkäaikaisten, ansioituneiden virkahammaslääkäreiden eläköityminen oli tuonut vastaavat haasteet myös hammaslääkäripuolelle. Helli-kaudella ongelmiin ei löydetty ratkaisuja leveämmistä hartioista huolimatta, vaan ajaututtiin ojasta allikkoon.

Yhteistoiminnasta irtautumisen valmisteleminen nimettiin luottamushenkilöistä koostunut 6-jäseninen ohjausryhmä. Valmisteluavuksi pestattiin Kuntamaisema Oy, jonka toimitusjohtaja Eero Vaissi laati selvityksen Tohmajärven palvelujen järjestämisestä Helliä irtautumisen jälkeen.

Selvityksessä tuotiin esiin nykytilanne ja muutosta vaativat sekä lainsäädännölliset tekijät niin, että uudelleen järjestäminen joko ulkoistamalla tai omaksi toiminnaksi siirtämällä tai muulla tavalla järjestämällä tapahtuu riittävästi valmistautuen. Selvityksessä todettiin, että Tohmajärven kunta on pieni yksikkö tuottamaan sosiaali- ja terveydenhuollon monimuotoisia ja entistä velvoittavammaksi muuttuneen lainsäädännön edellyttämiä palveluita omana toimintana. Ulkoistamisen eduksi arvioitiin, että kumppaniyritys tarjoaa yksittäistä kuntaa leveämmät hartiat palvelutuotannon johtamiseen, talouden hallintaan ja erityisosaamista vaativiin palveluihin. Ulkoistamisen tarpeesta vallitsi kunnan päätöksentekijöiden keskuudessa vahvasti kahta ilmaa.

Yhteistoiminnasta irtautuminen tapahtui valtuuston yksimielisellä päätöksellä. Palveluiden ulkoistamisesta valtuusto äänesti luvuin 17-10. Ulkoistamista vastustivat Sdp:n 8-henkinen valtuustoryhmä sekä yksi valtuutettu Keskustasta ja Kokoomuksesta.

Syksyllä 2012 valtio käynnisti velvoitetimet Tohmajärveä kohtaan yhteistoiminnassa pysymiseksi. Tapahtumaketjun huipentumana valtioneuvosto päätti 20.12.2012 vain neljä työpäivää ennen vuodenvaihdetta, että Tohmajärven tulee järjestää perusterveydenhuoltonsa yhteistoiminnassa Kiteen kaupungin kanssa aiemmin voimassa olleen sopimuksen mukaisesti.<sup>4</sup> Koska valtioneuvoston päätös ei sisältänyt kunnan päätöksiä koskevaa täytäntöönpanokieltoa, kunta päätti, että päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja irtautuminen viedään loppuun kunnan omien päätösten mukaisesti.

## MITEN KILPAILUTUS TOTEUTETTIIN?

---

Ulkoistamispäätös olisi ollut uhkarohkea ratkaisu, ellei olisi ollut ennakkokäsitystä siitä, että markkinoilla on toimijoita, joilla on valmius vastata haasteeseen ja syntyy myös kilpailua. Attendon kiinnostus tiedettiin, mutta myös Mediverkko ja MedGroup ilmaisivat etukäteen kiinnostuksensa. Yritykset kävivät esittäytymässä ohjausryhmälle kevään aikana. Toukokuun lopussa 2012 järjestettiin info- ja keskustelutilaisuus kaikille ulkoistuksesta kiinnostuneille yrityksille.

Kuntaliiton hankintayksikön päällikön Juha Myllymäen kanssa käytiin keskustelu hankinnan vaihtoehtoisista toteutustavoista ja tarjouspyynnön laadinnasta. Tämä osoittautui ratkaisevaksi sen kannalta, että hankintamenettelyksi päätettiin valita kilpailullinen neuvottelumenettely.

Kilpailutus käynnistettiin virallisesti julkaisemalla osallistumispyyntö julkisten hankintojen ilmoituskanavassa Hilmassa kesäkuun lopulla. Vastausaikaa annettiin elokuun alkuun saakka. Osallistumishakemuksissa

yritysten edellytettiin todistavan kyvykkyytensä vaaditun palvelukokonaisuuden tuottamiseen mm. toimilupien ja yrityksen taloudellisen aseman osoittavilla todisteilla. Kunta lupasi, että kaikkien hyväksyttävän hakeumuksen jättäneiden kanssa käydään neuvottelut. Osallistumishakemuksen jätti yhteensä kahdeksan yritystä: Attendo Oy, Coronaria Hoitoketju Oy, Espero Care Oy, Med Group Oy, Mediverkko Terveyspalvelut Oy, Pihlajalinna Oy, Terveystalo Oy ja Vetrea Terveys Oy.

Kiinnostuneiden osallistujien määrä ylitti odotukset. Tohmajärvi oli ensimmäinen kunta Suomessa, joka aidosti kilpailutti kunnalliset sosiaali- ja terveyspalvelut käyttäen kilpailullista neuvottelumenettelyä. Tilanne oli uusi ja haastava niin kunnalle tilaajana kuin yrityksille tarjoajina.

Kilpailullisen neuvottelumenettelyn etuna on, että kunta voi keskustella tuottajaehdokkaiden kanssa etukäteen selväksi mahdolliset epäselvät kysymykset ennen lopullisen tarjouspyynnön laatimista. Tarjoituksena on välttyä tulkintaongelmilta tarjous- ja sopimusvaiheessa ja sopimusriidoilta toiminnan käynnistyttyä. Neuvottelut vietin läpi elokuun puolivälissä siten, että jokaisen yrityksen kanssa varattiin aikaa kolme tuntia. Yrityksille tehtiin selväksi, että parhaat esitetyt ideat tullaan hyödyntämään lopullisessa tarjouspyynnössä. Neuvotteluissa käytiin läpi muun muassa kunnan ja palveluntuottajan työnjakoa, kustannusvastuita, riskienjakomalleja, henkilöstöasioita, hinnan määräytymisperusteita sekä palveluiden laatuvaatimuksia.

Mediverkko vetäytyi kilpailusta ennen neuvotteluita ja Vetrea osallistui neuvotteluihin Med Groupin yhteistyökumppanina. Neuvottelumenettelyn jälkeen Espero vetäytyi kilpailusta. Lopullinen tarjouspyyntö lähti viidelle taholle. Tarjouspyynnön saaneista Pihlajalinna ja Terveystalo eivät jättäneet tarjousta. Tarjouksen jättivät määräaikaan mennessä Attendo, Coronaria Hoitoketju ja Med Group.

Neuvottelukierros oli tarjouspyynnön valmistelun kannalta erittäin hyödyllinen, suorastaan välttämätön. Tarjouspyynnön muotoilun

kannalta nimenomaan palvelun laadun määrittely oli yksi keskeinen kysymys. Pääasiallisena tavoitteena olivat taloudellisemmat palvelut ja palveluista päällimmäisenä lääkäripalveluiden saatavuuden turvaaminen paikkakunnalla.

Tarjouspyyntömalleja oli periaatteessa esillä kolme erilaista: 1) Pyydetään tarjous hinnasta ja laadusta, 2) pyydetään tarjous vain hinnasta ja laatuvaatimus asetetaan kaikille yhtäläiseksi tai 3) ilmoitetaan hinta, jolla kunta palvelut ostaa ja palveluntuottaja kertoo, millaista laatua sillä saa.

Mallissa 1 olennaista on, mikä on hinnan ja laadun keskinäinen suhde. Jos rahaa olisi rajattomasti, laatua voisi painottaa. Toisaalta tarjousvertailuissa törmätään helposti ongelmiin, kuinka tehdä se luotettavalla ja puolueettomalla tavalla. Mallissa 2 ongelma olisi se, että tarjoajien ei tarvitsisi kuvata lainkaan, kuinka tempu tehdään, kunhan vain lasketaan tarjoushinta. Mallissa 3 taas ongelmaksi muodostuu se, miten kunta voisi tilaajana arvata, mikä on edullisin mahdollinen hinta, jolla ylipäänsä joku suostuu palveluita tarjoamaan. Ei pitäisi tarjota liikaa, mutta ei myöskään liian vähän.

Laadun minimitason määrittely pelkistyi varsin yksinkertaiseksi: On tuotettava ne palvelut ja sillä laatuasolla, jota sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädäntö kunnalta edellyttää. Tarjouskilpailun ulkopuolelle jäivät vain virkavastuulla kunnan hoidettavaksi kuuluvat tehtävät. Lisävaatimuksia esitettiin lähipalveluista. Esimerkiksi lääkärin vastaanotto- ja päivystyspalveluiden edellytettiin toimivan Tohmajärven terveyskeskuksessa arkisin virka-aikana klo 8-16. Myös vanhuspalvelut edellytettiin tarjottavan paikallisesti. Lisäpiteitä oli mahdollista saada minimivaatimukset ylittävistä lisälaadusta.

Tarjouskilpailu päätettiin ratkaista kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteella tarjoukset pisteyttämällä. Toisin sanoen hinta ja laatu vaikuttivat asiaan siten, että edullisimmasta hinnasta sai 95 pistettä ja parhaasta laadusta 5 pistettä. Laatumittariksi määriteltiin toiminta-

suunnitelma ja henkilöstösuunnitelma. Hinnan edullisuus arvioitiin neljän vuoden sopimuskauden kokonaishinnan perusteella. Muiden tarjoajien pisteet määrittyivät suhteessa edullisimpaan hintaan. Toiminta- ja henkilöstösuunnitelmassa muut suhteutettiin parhaaseen. Eniten yhteispisteitä saanut tarjous voitti. Sopimuskaudeksi määriteltiin neljä vuotta ja siihen kolmen vuoden jatkomahdollisuus.

Hintapyynnön määrittely ei toki ollut näin yksinkertaista. Pohdimme esimerkiksi sitä, miten määriteltäisiin hinnantarkistukset, kun tulevien vuosien tulo- ja kustannuskehitys ei ole tiedossa. Esillä oli mm. vuosihinnan korotus sosiaali- ja terveyspalvelualan kustannusindeksillä. Tämän ratkaisun esti voimassa oleva indeksiehtolaki.

Yleisen kustannuskehityksen ohella piti miettiä, kuinka väestömäärän ennakoitu lasku tai vanhusten ja eläkeikäisten määrän kasvu tulisi huomioida. Entä miten tulisi ennakoida lastensuojelun kustannuskehitys? Tohmajärvellä oli ja on lapsiin ja nuoriin suhteutettuna korkeat huostaanottoluvut. Jos kalliita huostaanottoja purkautuu sopimuskauden aikana tai tulee lisää, pitäisikö kunnan saada hyöty säästöistä tai kantaa kustannusvastuu uusista tapauksista?

Halusimme ennakoitavan ja spekulatiiv vapaan ratkaisun. Pohdintojen ja neuvottelumenettelyssä saatujen eväiden perusteella todettiin, että yksinkertainen malli on tässäkin paras, eikä minkäänlaisia voitonjako- tai tappiontasausmalleja sisällytetty tarjouspyyntöön, vaan palveluntuottaja joutuu ottamaan vastaan riskit, mutta vastaavasti se saa myös mahdolliset hyödyt. Missään vaiheessa ei edes pohdittu mallia, jossa palveluntuottaja saisi rahaa suoritemäärien kuten lääkärikäyntien tai toteutuneiden hoitopäivien perusteella. Se kannustaisi väärällä tavalla tuottamaan määrää.

Myös kunnan työmarkkinatukimaksuosuus sisältyy sopimuksen piiriin. Kunta joutuu maksamaan puolet yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneen pitkäaikaistyöttömän passiivisesta työttömyysturvasta. Jos

työtön osallistuu aktivointitoimenpiteeseen, kunta välttyy tältä kululta. Tämä kuluerä on palveluntuottajan vastuulla. Ideana on, että palveluntuottajalla on taloudellinen intressi edistää pitkäaikaistyöttömien työllistymistä ja aktivointitoimia, esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan mahdollisuuksia.

Paljon aivojumbppaa harjoitettiin myös asiakasmaksutuottojen käsittelystä. Saako palveluntuottaja maksutuotot itselleen vai tulouttaanko maksutuotot kunnalle? Päädyttiin jälkimmäiseen mm. siksi, että tuottajalle ei tule kannustinta tuottaa palveluita, joista voi periä maksimaalisen maksutuoton.

Tarjouksessa yrityksen tuli määritellä hinta vuosille 2013 ja 2014. Ilmoitimme, että hintaa korotetaan vuosittain kolmella prosentilla vuoden 2014 hinnasta. Tämä periaate koskee vuosia 2015 ja 2016 sekä mahdollisia optiovuosia 2017-2019. Optiovuosien osalta sopimus on kaksisuuntainen eli palveluntuottaja voi olla jatkamatta sopimusta näillä ehdoilla. Siinä tapauksessa sopimus päättyy vuoden 2016 lopussa tai jos kunta päättää jatkaa ulkoistusta, on järjestettävä uusi kilpailutus. Optiovuosien käytössä kunnalla on mahdollisuus ehdottaa sopimuksen jatkoa millä tahansa mallilla: vuosi kerrallaan, koko kolmivuotiskausi kerrallaan tai 1+2 tai 2+1 -mallilla.

Tällä sopimusrakenteella olemme varautuneet siihen, että mikäli sote-järjestämislaki toteutuu velvoittavana vuoden 2017 alusta, meillä on siihen saakka toimiva ratkaisu ja tarvittaessa myös siitä eteenpäin.

Hinta on sopimusvuosina kiinteä. Sopimusrikkomusten perusteella kunnalla on oikeus sanktioina alentaa maksettavaa hintaa. Toisaalta tuottaja voi saada lisähintaa, mikäli lainsäädäntömuutokset tai viranomaismääräykset tai suuronnettomuudet aiheuttavat kustannusten nousua. Tällä ennakoitiin esimerkiksi valmisteilla olleen vanhuspalvelulain sekä toimilupaviranomaisten mahdollisia vaatimuksia henkilöstömitoituksen tai vastaavien seikkojen suhteen.



**”Ulkoistamispäätöksen perusteluna arvioitiin, että tärkein ulkopuolelta tarvittava voimavara on johtamis- ja talousosaaminen”**

Kunta edellytti, että palveluntuottaja hankkii sosiaali- ja terveydenhuollon ateriapalvelut, kiinteistöjen hoidon sekä siivouksen kunnalta. Näille määriteltiin hinta, joka tuli sisällyttää tarjoukseen. Alun perin linjattiin, että tuottaja maksaa myös vuokraa käytössään olevista kiinteistöistä, mutta tältä osin sopimusta muutettiin ensimmäisen sopimusvuoden aikana niin, että tilat ovat yrityksen käytössä käyttöoikeussopimuksella ilman vuokran perintää. Sopimussumma alentui samassa suhteessa.

Tarjousten lopullisessa vertailussa laatuarvioinnin suorittivat neuvoteluryhmän jäsenet tietämättöminä siitä, minkä hintainen tarjous kunkin suunnitelman takana oli. Tällä pyrittiin siihen, että hintatieto ei vaikuta laatuasteiden määrittelyyn. Lopullisessa vertailussa laatueroit jäivät hyvin vähäisiksi, joten hinta käytännössä ratkaisi kisan Attendon eduksi.

Arvioinnin valmistuttua laskettiin tarjousten kokonaispisteet. Tarjouskilpailun tulos oli selvillä syyskuun lopussa. Kunnan ja Attendon välinen sopimus vahvistettiin kunnanvaltuustossa marraskuussa 2012.

Hellin organisaatiossa Tohmajärvellä työskennellyt henkilöstö, noin 100 työntekijää, siirtyi liikkeenluovutuksen periaattein Tohmajärven kunnan palvelussuhteeseen. Henkilöstöllä säilyi kunnallinen palvelussuhde, mutta he siirtyivät työolomajärjestelyn turvin palveluiden tuottamisesta vastaavan Attendon palvelukseen. Sopimuskauden päättyessä henkilöstö siirtyy vastaavasti takaisin kunnan tai muun tuottajaorganisaation palvelukseen.

Kunnan virkavastuulla hoidettavia tehtäviä varten Tohmajärven kunnan organisaatioon perustettiin sosiaali- ja terveystoimisto. Henkilöstö sen palvelukseen otettiin Helli-liikelaitoksesta siirtyvien

henkilöiden joukosta. Sosiaali- ja terveystoimiston päällikkönä toimii sosiaalityön johtaja. Johtava lääkäri rekrytoitiin siirtyvien ulkopuolelta. Hän työskentelee osa-aikaisesti työpanoksen ollessa yksi työpäivä viikossa. Lisäksi toimiston kokoonpanoon kuuluvat sosiaalisihiteeri ja toimistosihiteeri, jonka työstä valtaosa kohdistuu toimeentulotukiasiakkuuksiin. Alkuperäisvahvuus todettiin toiminnan käynnistyttyä liian pieneksi, joten joukon vahvistukseksi palkattiin lisäksi määräaikainen sosiaali-ohjaaja.

Sosiaali- ja terveystoimialasta vastaavana toimielimenä toimii kunnanhallitus. Kunnan ja Attendon yhteydenpitoväyläksi on perustettu sote-ohjausryhmä, johon kuuluu kunnasta kolme poliitikkoedustajaa yksi jokaisesta valtuustoryhmästä sekä kolme virkamiestä: kunnanjohtaja, johtava lääkäri ja sosiaalityön johtaja. Attendon puolelta ohjausryhmässä on kaksi edustajaa. Ohjausryhmän keskeinen tehtävä on arvioida sopimuksen toteutumista ja raportoida siitä kunnanhallitukselle.

#### **ULKOISTUKSEN TALOUDELLISET JA TOIMINNALLISET VAIKUTUKSET**

Kunnan ja Attendon välinen sopimushinta vuonna 2013 oli alun perin 18,2 miljoonaa euroa. Kun vuokrakustannukset puhdistettiin sopimustarkistuksen jälkeen pois, summa on varsin tarkkaan 18 miljoonaa euroa. Sopimuksen ulkopuolelle jäivät kunnan omat vastuut, joihin kuuluvat aiempien organisaatioiden eläkevastuut n. 700.000 euroa, toimeentulotuen kustannukset n. 600.000 euroa, ympäristöterveydenhuollon maksuosuus Joensuun seudun ympäristöterveydenhoitoyksikön palveluista n. 200.000 euroa sekä sosiaali- ja terveystoimiston kustannukset n. 90.000 euroa. Tulopuolella ovat noin 1,6 miljoonan euron asiakasmaksutuotot, joten sopimuksen ulkopuoliset tulot ja menot ovat jokseenkin yhtä suuret.

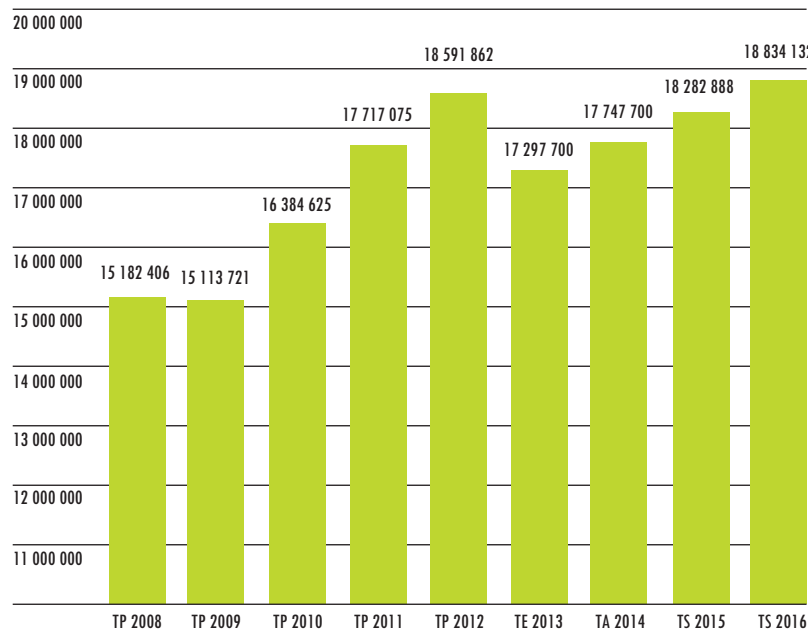
Tohmajärven koko sote-meno ilman varhaiskasvatusta oli vuonna 2012 lopulliset kulut huomioiden 18,6 miljoonaa euroa. Vertailukelpoiset kulut vuonna 2013 ovat 18,2 miljoonaa. Kunnat on oikeutettu arvonlisäveron palautukseen. Sote-palvelut itsessään ovat arvonlisäverottomia, mutta niihin lasketaan sisältyvän viiden prosentin ns. piilevä arvonlisävero. Kunta saa ostopalvelusopimuksen kustannuksista alv-palautuksena tämän siivun. Tämän hyvityksen jälkeen vuoden 2013 arvioitu toteuma on 17,3 miljoonaa. Vastaavasti vuodelle 2014 on budjetoitu 17,7 miljoonaa, joka sisältää kolmen prosentin sopimusnousun. Taso vastaa vuoden 2011 toteutuneita kustannuksia.

Kunnan talous ratkeaa sote-kustannuksilla. Tohmajärven kunnalla olisi ollut loppu edessä, mikäli Hellissä olisi jatkettu. Vuoden 2013 tuloksen arvioidaan olevan tasapainossa tällä 17,3 miljoonan euron sote-kustannustasolla. Maltillisellakin kehityksellä menot olisivat helposti kohonneet 19 miljoonaan euroon.

Kriittisimmäksi koetun lääkäripalvelun osalta on saatu tavoiteltua vakautta. Kun palveluntuottajalla on vastuu kokonaisuudesta, perusterveydenhuollon lääkäripalveluiden on toimittava. Tohmajärvellä on työskennellyt keskimäärin kolme lääkäriä virka-aikana. Samoin hammaslääkäripalvelut ovat toimineet varsin sujuvasti. Kuntalaisten tyytyväisyys on selkeästi lisääntynyt Helli-liikelaitoksen aikaan verrattuna. Suurimmat moitteet ovat Attendon toiminta-aikanakin tulleet puhelimeen vastaamisesta. Osin syy on ollut puhelinjärjestelmässä, johon vihdoinkin vuoden 2013 lopulla saatiin tarvittavia korjauksia. Selkein parannus entiseen on panostus mielenterveyspalveluihin. Niitä varten Attendo rekrytoi kaksi uutta sairaanhoitajaa tuottamaan matalan kynnyksen palveluita. Tämän oletetaan vähentävän psykiatrisen erikoissairaanhoidon ja etenkin laitoshoidon tarvetta.

Käynnistysongelmia on ollut lähinnä aikuissosiaalityön sekä vammais- ja lastensuojelupalveluiden kohdalla ammattihenkilöstön puutteen vuoksi. Loppuvuonna 2013 tilanne oli korjaantumaan päin.

## Tohmajärven SOTE-menot netto ilman varhaiskasvatusta 2008-2016



Tohmajärven sote-menot vuosina 2008-2016 ilman varhaiskasvatusta. Luvut todellisten lopullisten kulujen mukaan 2008-2012. Vuodet 2013-2016 Attendo-sopimuksen mukaisina sisältäen alv-palautuksen.

Tammikuussa 2014 Attendo solmi Terveystalon kanssa sopimuksen kirurgian ostopalveluista. Tämä mahdollistaa Attendon mukaan sen, että leikkaushoitoon voi päästä nopeammin kuin keskussairaalaan jonottamalla.

## HELLIN LOPPUSALDO

Tohmajärven ja Attendon ensimmäinen yhteistyövuosi oli jo pitkällä, kun Kiteen kaupunki sai Helli-liikelaitoksen viimeisen toimintavuoden 2012 tilit kuntoon. Kiteen perusturvalautakunta käsittelee tilinpäätöksen

lokakuun lopussa, jolloin Tohmajärvelle ja muille kunnille koitua loppulasku saatiin vihdoon selville. Lisälaskua Tohmajärvelle tuli lopulta vielä 468.000 euroa. Se on kuitenkin merkittävästi vähemmän kuin aiempina vuosina ja mitä pahimmillaan pelättiin. Kulukasvu Tohmajärven osalta edellisvuoden toteumaan oli nyt runsaat 3 %. Kesälahden ja Kiteen kulukasvu vuoden 2011 tilinpäätökseen oli peräti 8 %.

Tilinpäätöksen viivästyisestä johtuen Kiteen ja Kesälahden vuoden 2012 palvelutuotannon kustannukset eivät ehtineet Tilastokeskuksen keräämään kuntien talous- ja toimintatilastoon. Kyseessä on tiettävästi ensimmäinen kerta, kun kunnalta ei saada kerättyä tarpeellisia lukuja. Näin ollen ei ole esitettävissä täysin vertailukelpoista tietoa Helli-kuntien kesken yhteistoiminta-alueen toimintakauden kustannuskehityksestä euroina per asukas. Myös Tohmajärven osalta Tilastokeskukselle ilmoitetut luvut ovat hieman virheelliset, koska Helliin loppulaskua ja sen kohdentumista eri palvelukokonaisuuksiin ei ole kunnan tilinpäätöksen valmistuessa ollut tiedossa. Vaikutus sote-kustannusten kokonaisuuteen on hieman alle 100 euroa asukasta kohti.

### KUNTATALOUS, SOTE JA BKT

Vuoden 2012 tilinpäätöstietojen perusteella Manner-Suomen kuntien sote-menot olivat 67,6 % verotuloista ja valtionosuuksista. Vaihteluväli on Kauniaisten 50,1 %:sta Harjavallan 80 %:iin. Vastaavasti kymmenen suurimman kaupungin joukossa pienin sote-meno-osuus on Espoossa 60,9 % ja suurin Kuopiossa 75,5 %. Sote-menot vievät suuremman siivun iäkkään ja sairastavamman väestön kunnissa, mutta luonnollisesti siihen vaikuttaa myös palvelutuotannon organisointi ja päätöksiin tehdyt arvovallinnat. Väestörakenteeltaan ja muilta tekijöiltäänkin samankaltaiset kunnat voivat hankkia sote-palvelunsa kalliisti tai edullisesti.

Kuntien sosiaali- ja terveystoimen menot olivat vuonna 2001 kes-

kimäärin Manner-Suomen kunnissa 1971 euroa asukasta kohti. Vuonna 2012 menot olivat 3453 euroa asukasta kohti. Nimellinen kasvu on tällä 11 vuoden aikajaksolla reilut 75 %. Vastaavasti bruttokansantuote asukasta kohti vuonna 2001 oli 26 848 euroa. Vuonna 2012 bkt oli 32,5 % korkeammalla tasolla ollen 35.571 euroa per asukas. Kunnallisten sote-menojen keskimääräinen vuosikasvu 5,2 %, bkt:n 2,7 % vuodessa. Tämä on tapahtunut aikana, jolloin suuret ikäluokat ovat vielä olleet työelämässä ja heidän ikääntymisensä aiheuttama kustannusten ko- hoaminen ei vielä pitäisi näkyä mainittavasti terveystalouksissa eikä etenkin vanhuspalveluissa.

Kuntien palvelutuotantokustannusten kehitystä tarkemmin tarkastelemalla voidaan todeta, että 2000-luvulla Suomen kunnat ovat ohjanneet lisäresursseja etenkin vanhustenhoitoon. Julkisen keskustelun perusteella ei ole havaittavissa, että kansalaisten tyytyväisyys vanhuspalveluihin olisi lisääntynyt samassa suhteessa, jos lainkaan.

### BKT ja kuntien SOTE-menot asukasta kohti 2001-2012

Vuosi	BKT. eur/as.	Muutos%	Sote-menot eur/as.	Muutos%	Osuus BKT:sta
2001	26 848		1 971		7,3 %
2002	27 621	2,9 %	2 091	6,1 %	7,6 %
2003	27 917	1,1 %	2 197	5,1 %	7,9 %
2004	29 124	4,3 %	2 308	5,1 %	7,9 %
2005	30 009	3,0 %	2 445	5,9 %	8,1 %
2006	31 477	4,9 %	2 571	5,2 %	8,2 %
2007	34 004	8,0 %	2 710	5,4 %	8,0 %
2008	34 944	2,8 %	2 934	8,3 %	8,4 %
2009	32 276	-7,6 %	3 065	4,5 %	9,5 %
2010	33 323	3,2 %	3 106	1,3 %	9,3 %
2011	35 022	5,1 %	3 273	5,4 %	9,3 %
2012	35 571	1,6 %	3 453	5,5 %	9,7 %
<b>Yht./Keskim.</b>	<b>32,5 %</b>	<b>2,7 %</b>	<b>75,2 %</b>	<b>5,2 %</b>	

BKT:n lähde: Findikaattori / Tilastokeskus • Kuntien SOTE-menot: Kunnat.net

Suomessa on tällä hetkellä neljä kuntaa, jotka ovat ulkoistaneet koko sosiaali- ja terveystalonsa: Ensimmäisenä ehti Rääkkylä, sittemmin Tohmajärvi, Puolanka ja Mänttä-Vilppula.

Kokonaisulkoistuksia on etenkin poliittisen kentän vasemmalta laidalta paheksuttu. Yritysten tehtävä on tuottaa voittoa ja sitä ei saa kansalaisten terveydellä ja hyvinvoinnilla tehdä, kulkee ajatuksenjuoksu. Yhtä hyvin voisi kritisoida, että yhteiskunnassamme on hyväksytty elintarvikkeiden myynti ”kapitalistisen voitontavoittelun alttarille”.

Kokonaisulkoistuksen etuna on se, että palvelut tuottava yritys joutuu kantamaan vastuun kokonaisuudesta. Kermankuorinta osatimomalla ei onnistu, kun perusterveydenhuollon lääkäripalvelut ja erikoissairaanhoidon palvelut samaan pakettiin. Kustannuksia ei voi myöskään siirrellä terveyskeskuksen vuodeosastolta sosiaalipalvelulain mukaisia vanhustalouksia tuottavien yksiköiden piikkiin tai päinvastoin, kuten jopa kunnallisten organisaatioiden sisällä on voinut tapahtua.

Moni muukin kuin vasemman laidan päättäjät mielellään kannattaa sekamallia, jossa yksityiset yritykset täydentävät julkisia palveluita tai toimivat julkisten palveluntuottajien kumppaneina. Missä menee raja, jossa ulkoistamisesta tulee paheksuttavaa?

Suomessa ei liene yhtään kuntaa tai muuta sote-palveluiden järjestäjää, joka ei hankkisi joitakin vastuullaan olevia palveluita myös yksityisiltä palveluntuottajilta. Esimerkiksi Helli-liikelaitos, jonka tehtävänä oli tuottaa perustason sosiaali- ja terveystalonsa, osti viimeisen eli vuoden 2012 tilinpäätöksensä mukaan palveluita 20 miljoonalla eurolla. Omat henkilöstömenot olivat noin 18 miljoonaa. Missä on raja, jonka yli kunta ei saisi palveluita ostaa? Missä kohtaa yksityinen voitontavoittelu muuttuu sosiaali- ja terveystalouksissa paheksuttavaksi? Yksityiset yritykset tuottavat lähes kaikkia palveluita kaikille asiakasryhmille.

Kuntien velvollisuutena on järjestää palvelut. Järjestäminen tarkoittaa sitä, että kunta huolehtii lainsäädännön edellyttämien palveluiden olevan kuntalaisten saatavilla. Palveluiden tuottaja voi olla kuka tahansa. Kunnan tehtävänä on myös rahoittaa palvelut kuntalaisen omavastuun ylittävältä osalta riippumatta siitä, tuottaako se palveluita itse vai ostaa palvelut muulta tuottajalta. Ostopalveluiden käytön syyt ovat käytännöllisiä, eivät ideologisia. Pienemmän väestöpohjan alueella erityispalveluille kuten vaikkapa hampaiden oikomishoidolle ei ole kysyntää jatkuvasti. Yksityinen tuottaja voi käydä tarjoamassa palvelua vaikka yhtenä päivänä kuukaudessa ja muina päivinä tarjoaa palveluita jollekin muulle ostajalle. Jos kunta pitäisi palvelua itse, käytettävissä olisi ylikapasiteettia, jolloin palvelu on kyllä erinomaisesti tarjolla, mutta se tulisi kalliimmaksi kuin ulkopuoliselta ostettuna.

Miten yksityinen toimija voisi tuottaa sote-palvelut taloudellisesti kuin julkinen? Me emme Tohmajärvelläkään tiedä, mikä on Attendolle aiheutuva todellinen kustannus palveluiden tuottamisesta. Tiedämme kyllä, minkä verran kuluja kertyy Pohjois-Karjalan sairaanhoidon- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymän järjestämästä erikoissairaanhoidosta ja kehitysvammahuollosta, mutta perusterveydenhuolto ja sosiaalipalvelut muilta osin ovat Attendon kustannuksia, joista se ei ole tilivelvollinen. Riittävätkö kunnan maksamat rahat, jääkö yritys voitolle vai tappiolle?

**”Ulkoistamispäätös olisi ollut uhkarohkea ratkaisu, ellei olisi ollut ennakkokäsitystä siitä, että markkinoilla on toimijoita, joilla on valmius vastata haasteeseen ja syntyä myös kilpailua”**

Yrityksellä ei ole periaatteessa velvollisuutta avata omia kustannuksiaan, tosin asia on Attendolla harkittavana. Kustannusten läpinäkymättömyyttä on ulkoistuskriitikkojen helppo arvostella. Voidaanhan väittää, että firma "ostaa" itsensä halvalla sisään ja kun on saanut palvelutuotannon hyppysiinsä, kunnalla ei olekaan enää tosiasiallista irtautumismahdollisuutta. Kun kunta on koukussa, on helppo nostaa hinta uudelle tasolle aloitusvuosien tappioiden kuittaamiseksi. Omat kustannuksensa samoin kuin voitonjakonsa ja verotustietonsa avaamalla yrityksillä olisi mahdollisuus lisätä luottamusta ja hyväksyttävyyttä toimintaansa kohtaan. Kun kustannukset olisivat nähtävissä, myös mahdollisen uuden sopimuskauden kilpailuttaminen ei olisi kunnalle täyttä arpapeliä.

Attendon kuten muidenkin sote-yritysten oma etu olisi se, että ne kykenisivät osoittamaan, mitkä tekijät yksityisen yrityksen toimintavoimissa tuottavat tehokkaamman palvelutuotannon. Itse kuvittelisin, että suurten yritysten osalta edut voivat tulla "ketjuohjauksesta": Tunnetaan asiakastarpeet erityyppisissä yksiköissä, on tarkasti lasketut henkilömitoitukset ja monistettavat toimintakonseptit, tietyiltä osin keskitetyt palvelut, erikoisosaajien paikasta riippumaton käyttö ja johtamisosaaminen.

Kuntaan verrattuna oleellinen ero on se, että työolosuhteita, henkilöstön rekrytointia ja asiakaspalautetta ei tuoda kunnallisen päätöksentekojärjestelmän ruodittavaksi. Kunnallisen järjestelmän ongelmana on pahimmillaan se, että korjausliikkeitä palvelujärjestelmään tehdään mutu-pohjalta ilman todellista kustannustietoisuutta tai muutakaan faktaa.

Tohmajärven kunnan osalta "sisäänheittöhinnan" mahdollista ongelmatiikkaa pienentää se, että tämän hetken tietojen valossa vuoden 2017 jälkeisestä ajasta ei tarvitse kantaa huolta. Jos hallitus vie tahtonsa läpi, Tohmajärven kunnalla ei ole sote-palveluiden järjestämiseen oi-

keutta eikä velvollisuutta. Siinä yhteydessä uusi järjestäjä, on se sitten vastuukunnan yhteistoiminta elin tai maakunnallinen kuntayhtymä, ratkaisee myös tuotantotavat. Siinä tapauksessa, että sote-uudistus menisi jäihin tai muuttaisi olennaisesti muotoaan, käytettävissämme on sopimuksen optiovuodet. Sopimusmallimme on sellainen, että optiovuosien käyttö vaatii myös yrityksen hyväksynnän. Ellei Attendo ole halukas jatkamaan sopimusta, voimme päätellä, että sopimus on sille epäedullinen. Mikäli yritys puolestaan on kovin innokas kauden jatkoon, voimme toki miettiä, maksaako kunta palveluista ylihintaa.

Mikäli sote-uudistus järjestämisvastuun keskittämisineen toteutuu, olisi keskusteltava myös siitä, mikä on tällaisten kokonaisulkoistusten ja ylipäänsä yksityisten ja niihin rinnastettavien ulkoisten palveluntuottajien rooli suomalaisessa sosiaali- ja terveyspalvelukentässä. Mitään yhteisesti hyväksyttyä kehittämisnäkemystä ei nyt ole, vaan rintamat noudattelevat ideologisia jakolinjoja. Kuvaavaa on, että samoja uudistuksia voidaan argumentoida täysin päinvastaisella logiikalla: kokoomuslainen argumentti kunta- ja sote-uudistukselle on, että suuremmat yksiköt ovat kyvykkäitä kilpailuttamaan ja hyödyntämään markkinoita, sosialidemokraattinen tulkinta taas lähtee siitä, että suuret yksiköt ovat riittävän vahvoja tuottamaan palvelut omin voimin.

Entä mikä on suhtautuminen sote-alalla yrityksen voitontavoitteeseen? Tappiolla yritys ei tietenkään voi toimia. Pitääkö yrityksen tyytyä nollatulokseen vai saako se kerätä puskuria huonojen aikojen varalle? Vaikuttaako tai saako suhtautumiseemme vaikuttaa se, onko yritys suuri vai pieni, pörssissä vai listaamaton, paikallinen, suomalainen tai kansainvälinen? Jos on kyse yksityisen yrittäjän pyörittämästä toiminnasta, paljonko yrittäjä saa nostaa yrityksestään palkkaa?

Voidaan kysyä myös toisin päin: Paljonko julkisen sektorin toiminnassa saa olla sisällä tehottomuutta? Onko oikein, että julkinen palvelu olisi esimerkiksi 10-20 prosenttia tehottomampi? Onko veronmaksaja

tyytyväisempi, kun tietää, että hänen maksamastaan palvelusta ei kukaan saa kerättyä voittoa? Entä jos veronmaksaja saisikin palvelun 10 prosenttia halvemmalla? Voitaisiko hyväksyä, että yritys ottaa voittoa vaikka viisi prosenttia liikevaihdosta, jos se pystyy tuottamaan samalla etua myös veronmaksajille?

### MILLAINEN SOTE-UUDISTUS PITÄISI TEHDÄ?

Hoitavan terveyskeskuksen saa valita tämän vuoden alusta itse. Valinnan voi tehdä vain julkisten terveyskeskusten välillä, se on tehtävä koko vuodeksi kerrallaan ja valitsemastaan terveyskeskuksesta on haettava sen jälkeen kaikki tarvitsemansa palvelut. Mistä voi tietää, että tammikuussa hyvältä vaikuttavan terveyskeskuksen lääkäritilanne on hyvä vielä juhannuksen jälkeenkin? Entä jos hyväksi koettuun paikkaan tulee asiakasryntäys, eikä se enää sen jälkeen olekaan toimiva terveyskeskus? Siirtyvätkö huonon terveyskeskuksen lääkärit ja hoitajat toiseen paikkaan vai jäävätkö pyörittelemään peukaloitaan entiseen paikkaan ja tuottajakunta maksaa tehottomuudesta? Voi myös kysyä, mikähän on todellinen valinnanvapaus maaseutukunnissa pitkien välimatkojen Itä- ja Pohjois-Suomessa.

Ruotsissa asiakas päättää vapaasti, millä lääkäriä hän kulloinkin haluaa vaivansa hoidattaa riippumatta siitä, onko tuottaja yksityinen vai julkinen. Siis samaan tapaan kuin me voimme ratkaista, mistä kaupasta käymme tänään ostamassa omenat ja melonit. Ei tarvitse päättää etukäteen, käytänpö tätä S- tai tuota K-kauppaa vai kävisinkö koko vuoden sittenkin naapuripitäjän Lidlissä. Ruotsissakin palvelut rahoitetaan Suomen tapaan pääosin verovaroista. Raha seuraa potilasta ja ihminen itse suorittaa palveluiden ”kilpailutuksen”. Suomalainen malli on näennäistä valinnanvapautta ja silkkaa näpertelyä.

Olen valmis ostamaan Elinkeinoelämän valtuuskunnan sote-uudis-

tusmallin. Se on käytännössä Ruotsin malli: Sote-asiat maakuntatasolle, sinne suorilla vaaleilla valittavat poliittiset päättäjät ja verotusoikeus. Sote-palveluiden järjestäminen otettaisiin siis pois peruskunnilta, jolloin nykyisenlainen (tai jopa kuntaliitosbuumia edeltävä) kuntarakenne olisi erinomainen hoitamaan muut tehtävät. Sosiaali- ja terveystieteiden valtionosuudet ohjattaisiin suoraan järjestämävastuullisille maakunnille. Kuntia ei ole tarpeen sote-organisaation kokoiseksi paisuttaa. Kyllä kunnat ymmärtävät tarjota liikunta- ja muita harrastusmahdollisuuksia ja hoitaa jalkakäytävät muutenkin kuin sote-menojen kasvun pelossa.

Sote-uudistus on lähtenyt liikkeelle perusterveydenhuollon saata- vuusongelmista. Palveluiden sisältö ja saatavuus on kuitenkin jo aikoja sitten hautautunut hallinto- ja rahoitusmalleista käytävän keskustelun jalkoihin.

Maaseutukuntien asukkaiden näkökulmasta sote-uudistukseen sisältyy kaikissa malleissa uhka palveluiden etäännyttämisestä, kun päätösvalta viedään. Tarvittaisiin lainsäädännölliset raamit palveluiden saata- vuudelle myös maantieteellisesti, jottei kirkonkylien terveyskeskuksia tyhjennetä lääkäripalveluista. Jos ollaan sitä mieltä, että maaseudun asukkaat kulkevat kukin omaan vastuukeskukseen valittamaan vaivojaan, se olisi rehellistä sanoa ääneen. Palveluverkon harventamisella ei säästöjä saada, eriarvoisuuden kasvua kylläkin. Potilaan tutkiminen ja hoitaminen vie aikansa riippumatta siitä, montako lääkäriä tai hoitajaa saman käytävän varrella työskentelee.

Kovin vähän on mietitty vastuukuntamallin ongelmia ja uhkia keskuskaupunkien päätöksenteolle. Siinä vaiheessa, jos erikoissairaan- hoidon kysymykset tulevat keskuskaupunkien valtuustojen ongelmaksi muutenkin kuin taloudellisessa mielessä, on helppo ennustaa, että kaupunkien elinkeinokehityksen ja vetovoimaisuuden pohtimisen sijaan kokouksissa ratkotaan eri potilasryhmien kaupunginsairaalaan saamien palveluiden määrää ja laatua ja henkilöstön riittävyyttä.

Vastuukunta- ja maakuntamallit, joissa rahoitus valtionosuuksineen kiertää peruskuntien kautta ja päätöksentekijät ovat kunnista välillisesti valittuja - käytännössä puolueiden piirijärjestöjen nimeämiä edustajia - ei ole riittävän demokraattinen ja vastuullinen malli.

Suomessa suurin kynnys lienee siinä, että pitäisi vihdoinkin hyväksyä eurooppalainen demokratiakäsitys eli se, että meilläkin olisi kuntien ja valtion välissä yksi vaaleilla valittava kansanvallan porras. Se ei ole byrokratiaa, se on demokratiaa.

Maakuntatasoiseen järjestämistapaan tulisi yhdistää mahdollisimman laaja asiakkaan oma valinnanvapaus Ruotsin tapaan. Samalla on huolehdittava siitä, että piikki ei ole avoin. Koko uudistuksen tärkein tavoite on kuitenkin taloudellisen tehokkuuden aikaansaaminen. Mallin pitää olla siis taloudellisempi kuin nykyinen toimintatapa. Se on helpommin sanottu kuin tehty, sillä mikään ei todista, että sen enempää järjestäjäorganisaation kuin tuottajankaan suuruus olisi palvelutuotannossa tehokkuuden tae.

Suurin ongelma koko sote-palvelujärjestelmässä on se, että lääkäreitä ei saada terveyskeskustyöhön. Toinen on hallitsemattomasti kasvaneet kustannukset. Minulle ei ole auennut, mikä tässä suunnitellussa järjestämistavassa tilannetta muuttaa. Ei vastuukunnille ole tulossa monopolia lääkäreiden palkkaukseen. Kustannusten osalta riskinä on, että organisaatioiden kasvaessa kukkaronnyörien vartijoiden tehtävä vain vaikeutuu ja specialistien valta kasvaa.

Lääkäreillä on myyjän markkinat. Heitä on kyllä enemmän kuin koskaan, mutta he tekevät työtä vähemmän kuin koskaan. Syitä on monia. Ala on naisistunut, joka biologisista faktoista johtuen aiheuttaa katkoja työuraan. Lääkäreiden korkea palkkaus mahdollistaa downshiftauksen eli leppoistamisen – miksi tekemään iltoja, viikonloppuja tai edes perjantaipäiviä, kun tulot riittävät mukavaan elämään muutenkin. Kolmas syy on se, että yksityinen sektori tarjoaa mukavat työolot.

**”Kokonaisulkoistuksen etuna on se,  
että palvelut tuottava yritys joutuu kantamaan  
vastuun kokonaisuudesta”**

Kysymys kuuluu: Kuka hoitaa vanhukset, vammaiset, mielenterveys- ja päihdeongelmaiset, jos lääkärinkunta suuntaa sisäisiin eliitin palvelutehtäviin yksityissektorille ja julkisista hommista kelpaavat vain sairaalalääkärin työt?

Yksi mahdollinen ratkaisu on lääkärinkoulutuksen lisääminen. Kyvykkäät hakijat sisään ja kunnan kilpailu työtilaisuuksista, kuten monilla muillakin aloilla tapahtuu. Siten myös palkkataso kohtuullistuu. Erityisellä ”maalaislääkärien” koulutusohjelmalla pitäisi suunnata osa joukosta maaseututerveyskeskusten palvelukseen.

Jos ei tarjonnan lisääminen kelpaa, pitää ottaa sääntelykeinot käyttöön: Kaikki lääkärit valtion määräysvaltaan ja aluehallintovirastot määräämään työnsuorituspaikka. Jos yhteiskunta tarjoaa ilmaisen koulutuksen, pitäisi kai vastinettakin voida vaatia. Velvoitetystä voisi vapautua maksamalla saadun koulutuksen samaan tapaan kuin ilmaivoimista liikelentäjäksi siirtyvä joutuu tekemään. Kaikkia keinoja voi arvostella, mutta jos poliittinen järjestelmä ei uskalla käyttää mitään keinoja, on turha valittaa ongelmista.

Monikanavaisen rahoitusjärjestelmän purkaminen on välttämätöntä. Nyt Kela korvaa sairaala- ja terveyskeskuskyytejä ja sairauslomapäiviä. Tämä johtaa esimerkiksi siihen, että sairaanhoitopiirillä ei ole muuta kuin hoitotakuu, jonka perusteella leikkausaikataulua on vahdittava. Jonotusajan kustannukset hoitaa Kela ja sijaiskärsijänä on myös työssä olevan työnantaja. Jos sairaala vastaisi kokonaiskustannuksista matkoineen ja sairauslomapäivineen, hoitoketjun kustannukset olisivat läpinäkyvät. Kannattaisi hoitaa potilas nopeasti ja kerralla. Nyt kukaan

ei välitä Kelan kustannuksista, ne ovat käytännössä demokraattisen kontrollin ulkopuolella.

Vastaava Kelan ja kuntarahan sekametelisoppa koskee vanhusten tehostettua palveluasumista, jossa Kela korvaa asumis- ja lääkekuluja eri periaattein kuin vanhainkotihoitossa. Kodinomaisuus ja laitoshoidon purku on oikein, mutta kustannusten olisi oltava aidosti vertailukelpoisia ja läpinäkyviä.

Monikanavaisuuden purku ei automaattisesti tarkoita sitä, että yksityinen sote-palvelutuotanto lakkaa. Päinvastoin. Jos mennään Ruotsin-mallin mukaiseen toimintaan eli raha seuraa potilasta, korvaustaso olisi muuta kuin nykyinen yksityisen lääkäriaseman käytöstä saatava pieni Kela-korvaus.

Suurin haaste on todellakin tulevaisuuden vanhustenhoito sekä se, kuinka rahat riittävät jatkuvasti kehittyvän lääketieteen tarjoamien alati kalliimpien hoito- ja lääkintämahdollisuuksien paineessa. Suomessa on saatu kuntien vanhustenhoitomenot karkaamaan käsistä, vaikka vanhusten määrän kasvu on ollut vielä hillittyä. Entä sitten, kun suuret ikäluokat kymmenen vuoden kuluttua alkavat tulla vanhusikään? Miten riittää henkilöstö ja rahoitus?

Laitoshoidon purku on välttämättömyys. Lähihoitajia ja sairaanhoitajia tarvitsemme myös ulkomailta. Silti heitä ei riitä jokaisen vanhuksen luo useasti päivässä vointia ja kuulumisia kyselemään. On saatava aikaan tasohyppäys teknologian hyödyntämisessä. Sote-hallinnon, rahoituksen tai edes palvelumallien muutokset eivät yksin riitä. Tarvitsemme myös lisää omavastuuta ja omais- ja lähimmäisvastuun renessanssia.

**”Palveluverkon harventamisella ei säästöjä saada, eriarvoisuuden kasvua kylläkin”**

- 1 Keski-Karjalan kuntien väkiluvut vuoden 2012 lopussa: Kesälahti 2326, Kitee 9016, Rääkkylä 2532, Tohmajärvi 4992. Kiteestä tuli kaupunki vuonna 1992. Kitee ja Kesälahti yhdistyivät vuoden 2013 alusta lukien. Kitee ja Rääkkylä kävivät neuvottelut kuntaliitoksesta 2007–2008, mutta maaliskuussa 2008 kumpikin kunta päätti hylätä liitossuunnitelman.
- 2 Tohmajärven kunnan poliittiset voimasuhteet valtuustokaudella 2008–2012: Kesk 14, Sdp 8, Kok 3, Kd 1, Ps 1  
2013–2016: Kesk 11, Sdp 9, Kok 3, Ps 3, Kd 1.
- 3 Kuntauudistusta valmistelleen virkamiestyöryhmän ehdotuksen mukaan Keski-Karjalan neljästä kunnasta tulisi muodostaa yksi yhteinen kunta. Kuntien tuli antaa lausuntonsa huhtikuussa 2012. Tohmajärven kunnanvaltuusto ilmoitti lausunnossaan mm., että se ei pidä esitettyä kuntamallia toivottavana. Kesälahti ehdotti jo ennen kuntarakenneryhmän ehdotuksia kuntaliitosneuvotteluita Keski-Karjalan kuntien kesken, mutta Tohmajärven kunnanvaltuusto päätti joulukuussa 2011, että Tohmajärvi ei liitosneuvotteluihin osallistu.
- 4 Velvoitepäätös on muotoiltu koskemaan vain perusterveydenhuoltoa ilmeisesti siitä syystä, että Paras-lakiin 29.4.2011 voimaan tullut viimeisin muutos edellyttää, että perusterveydenhuolto siirretään yhteistoiminta-alueisiin 2013 ja sosiaalipalvelut viimeistään 2015 alusta lukien. Keski-Karjalan sote-yhteistoimintasopimus kattoi kuitenkin myös kaikki sosiaalipalvelut, joten valtioneuvoston päätös on epäjohdonmukainen. Erikoista on myös se, että Tohmajärvi on maan ainoa kunta, joka velvoitettiin valtioneuvoston päätöksellä noudattamaan Paras-lakia, vaikka läheskään kaikki muutkaan kunnat eivät sitä vuoden 2013 alusta noudata.



**Onko olemassa byrokraattisen julkisesti tuotetun ja markkinaehtoisen yksityisesti tuotetun kuntapalvelun välimuotoja?**

**Valtiotieteiden tohtori ja osuustoiminnan tutkijana perehtynyt professori **Tapani Köppä** peräänkuuluttaa osuustoiminnan tunnustamista ja nostamista sosiaalipoliittiseksi työvälineeksi kuntien palvelutehtävien uudistamisessa. Voiko osuustoiminnallinen yhteistyö innostaa myös kunnat aitoon yhteistyöhön leveitä harteita vaativissa tehtävissä? Millaisia kokemuksia osuustoiminnasta on yritysmuotona julkispalveluissa meillä ja muualla?**



## **OSUUSTOIMINTA KUNTAPALVELUISSA**

### **JOHDANTO**

Kuntien tehtäväkenttä on laaja. Kunta tarjoaa asukkailleen muun muassa koulutus-, sosiaali- ja terveystyö-, kulttuuri-, vapaa-ajan, nuorisotoimen, kiinteistö- ja kaavoitus- sekä ympäristöhallinnon palveluja. Suuri osa tehtävistä on lakisääteisiä ja osa vapaaehtoisia.

Kuntien taloudellinen liikkumavara on viime aikoina kaventunut, mutta tehtävien määrä ei ole vähentynyt. Erityisesti kuntien perustehtäviin kuulumattomiin palveluihin kohdistuu karsimispaineita, mutta myös peruspalveluista selviytymiseksi kunnat joutuvat etsimään uusia keinoja. Niitä voivat olla kunnan ja valtion välisen työn- ja kustannusjaon muuttaminen, tehtävien karsiminen, kuntayhteistyö, palvelutuotannon yhtiöittäminen tai ostopalveluihin turvautuminen.

Perinteisesti kunnan palveluja täydentävää työtä on tehty yhdistyksissä ja järjestöissä. Kansalaisyhteiskunnan, kolmannen sektorin ja järjestöjen, ensisijainen missio on kuitenkin yhteisöllisyyden ja välittämisen, osallisuuden ja aktiivisuuden eri muotojen tukeminen omatoimisesti ja vapaaehtoisesti. Ilman rahoitusta ja palkattua työvoimaa kolmas sektori ei pysty sitoutumaan pitkäjänteisesti kunnilta ”vapautuvien”

yleishyödyllisten palvelutehtävien tuottajaksi.

Viime aikoina kunnat ovat enenevästi siirtyneet ostamaan palveluja yrityksiltä. Palvelujen ulkoistamisen syyt ovat useimmiten olleet taloudellisia ja toiminnallisia. Kuntien laitosten ruokahuollossa ja siivouspalveluissa, rakennushankkeissa, yhdyskuntatekniikassa, kiinteistöjen kunnostus- ja ylläpitotehtävissä kuten myös liikennepalveluissa urakka- ja palvelusopimukset ovat jo rutiinia. Kuntapalvelujen tuottaminen markkinaehtoisesti yksityisillä yrityksillä laajentuu rivakasti myös palveluihin, joissa joudutaan ratkaisemaan pulmallisia kysymyksiä yksityisen yrityksen sopivuudesta yleishyödyllisen palvelun tuottajaksi tai joissa koetaan kunnan henkilöstön työllisyysturvan vaarantuvan. Myös kilpailulain ja -asetusten tulkinnat ovat osoittautuneet ongelmallisiksi, kun yhdistysten palvelutuotannolta on evätty julkisia tukia vetoamalla tuen kilpailua vääristävään vaikutukseen. Erityisesti harvaan asutulla maaseudulla, jossa toimivia markkinoita ei ole, kilpailusäädösten noudattaminen voi johtaa yhdistysten varassa ylläpidettyjen palvelujen loppumiseen tykkäänään.

Suomi ei suinkaan ole yksin paikallishallinnon palvelukykyä ja selviytymisvaihtoehtoja etsiessään. Byrokraattisen julkisen sektorin ja kaupallisen yksityistämisen vaihtoehtojen välissä palveluihin syntyy demokratiavaje ja kansalaisten perusoikeudet vaarantuvat. Ongelmaan on kiinnitetty vakavaa huomiota myös EU:ssa. Tämä näkyy sisämarkkinatoimenpiteiden uusissa painotuksissakin, joita seuraten esimerkiksi kilpailudirektiiveihin on tulossa sosiaalipalveluihin yhteisötalouden toimijoita suosivia säädöksiä. Suomessa demokratiavajetta ei juuri ole palvelujen kilpailutuksessa tunnistettu eikä meillä toisaalta kovin vahvaa yrityskantaa olekaan, joka voisi korvata kilpailua vääristäviksi tulkittujen yhdistysten karkottumisen palvelumarkkinoilta.

Kuntapalvelujen tuottajiksi tarvitaan uusia toimijoita ja ratkaisuvaihtoehtoja, jotka ottavat huomioon palvelujen käyttäjien, kuntalais-

ten omat tarpeet ja osallisuuden. Sijoittajien voitontavoittelu ei sovi yleishyödyllisten palvelujen tuottamisen pontimeksi. Ajankohtaiseksi kysymykseksi on noussut yhteiskunnallisten yritysten tulo suomalaisen keskusteluun. Tähän keskusteluun kuuluu itseoikeutetusti ja olennaisena osana osuustoiminta ja osuustoiminnallisten yritysten pitkän historiansa aikana osoittama suuri yhteiskunnallinen merkitys. Yritys- ja yhdistystoiminnan parhaat puolet yhdistävässä osuustoiminnassa piilee käyttämättömiä mahdollisuuksia innovatiivisiin ratkaisuihin myös kuntapalvelujen nykyisellä muuttuvalla kentällä.

## OSUUSTOIMINTA – MARKKINATALOUTTA JA TALOUDELLISTA OMA-APUYHTEISTYÖTÄ

Markkinatalous toimii vain, jos siinä on tilaa erilaisille yrityksille, pienille ja suurille, kaupungeissa ja maalla, ulkomaankaupassa ja kotimarkkinoilla. Yritysmuotojen eroihin kannattaa kiinnittää huomiota, kun tarkastellaan harjoitettavan toiminnan luonnetta ja tavoitteita.

Osuuskuntien muodossa harjoitetaan yritystoimintaa Suomessa kymmenillä eri toimialoilla. Osuuskunnat ovat markkinajohtajia tai kärkiyrityksiä perinteisesti vahvoilla toimialoillaan elintarviketaloudessa, metsäteollisuudessa, päivittäistavarakaupassa sekä hotelli- ja ravintola-alalla ja pankki- ja vakuutustoiminnassa. 1990-luvulta lähtien osuuskunnat ovat avanneet uuden väylän pienyrittäjyydelle ja yritysmuotoa on sovellettu menestyksellisesti yhä useammille tehtäväaloille.

Osuuskuntia voivat perustaa yksityishenkilöt tai kotitaloudet, eri alojen ammattilaiset, yrittäjät tai yhteisöt. Kysymyksessä voi olla tarvikkeiden tai palvelujen yhteishankinta, tuotteiden tai palvelujen valmistus tai yhteismarkkinointi. Sovitut tehtävät, joista osuuskunnat huolehtivat, voivat kattaa merkittävän osan yrittäjän elinkeinoharjoittamisen tuo-

tannosta, kuten esimerkiksi maitotilan koko tuotteiden markkinoinnin osuusmeijerin kautta. Pisimmälle viedystä osuustoiminnallisesta yhteis- taloudesta on käytetty täysosuuskunnan käsitettä. Tavallisimmin osuus- kunnat tarjoavat mahdollisuuksia lisätulojen hankintaan tai joustavuutta ja lisäetuja palvelujen saatavuuteen. Työ- ja asiantuntijaosuuskunnissa yrittäjäksi ryhtymisen kynnyks on matala ja lisäarvoa saadaan työnjaosta, erilaisten taitojen ja tietojen yhdistämisestä.

Osuustoiminta on taloudellista yhteistoimintaa. Markkinatalou- dessa se edustaa ainoata osakeyhtiömuodolle vaihtoehtoja, maailman- laajuisesti tunnettua ja laajasti sovellettua yritysmuotoa. Osuustoiminta muistuttaa toimijaosapuolten yhteistyöverkostoa tai allianssia, liittoso- pimusta, jotka ovat yrityselämässä tavallisia yhteistoiminnan käytäntöjä. Osuuskunnissa yhteistoiminta on rakennettu yritysmuodon sisään selkeiksi pelisäännöiksi pitkäjänteisen yritystoiminnan organisoinnille. Kilpailua ylikorostavan kapitalistisen, sijoitusvoittoja tavoittelevan yri- tystoiminnan rinnalla osuustoiminnallinen, vapaaehtoinen yhteistyö on kilpailuetu, joka

- antaa yhteisapelille ”molemmat voittavat”, win-win-malliset säännöt, joissa tavoitteena on yhteinen hyöty eikä sallita toisen kustannuksella etuilla
- mahdollistaa voimien kokoamisen mittaviin yhteisiin tehtäviin, osuustoiminta on tavallisten ihmisten suuruuden ekonomiaa
- mahdollistaa työnjaon ja osaamisen kombinoinnin sekä luo hyvät puitteet luovuudelle, kokonaisuuden ja pitkän ajan perspektiiville
- pitää keinottelun kurissa: osuuskunnan valtaaminen on vaikeaa koska jäsenyyksiä ei voi myydä tai siirtää kuten osakkeita pörssissä.

Osuustoiminnallisten yritysten ensisijaisena tarkoituksena ovat palve- lujen käyttäjien tarpeet ja niihin vastaaminen, ei voiton tuottaminen

sijoituksille ja sijoittajille. Osuuskuntien toiminnan tulee olla taloudel- lisesti kannattavaa ja hyvin johdettua kuten liiketaloudessa yleensäkin. Osuuskunnat ovat palveluyrityksiä ennen kaikkea. Osuuskuntien jäsenet ovat pystyneet ja pystyvät tässä tarkoituksessa myös keräämään tarvit- tavaa omaa pääomaa mittavienkin tehtävien hoitamiseen taloudellisen yhteistyön keinoin, joukkovoimallaan ja osuuskuntien yhteistyöllä.

Osuuskunnan jäsenillä on kaksoisrooli yrityksen omistaja-päätäjänä ja palvelujen käyttäjänä. Osuuskunnille ominaista on myös tekijyys, se että ihmiset saavat tehdä ja innostua. Tekijyyden ja osallisuuden merkitys korostuu pienosuuskunnissa jäsenten omavastuuna palvelujen tuottami- sessa ja käyttöön saamisessa monin muodoin. Osuuskunnassa päätökset tehdään demokraattisesti jäsen ja ääni-periaatteella, ei eurojen määrän mukaan, kuten osakeyhtiössä. Tuloksen jako osuuskunnassa tapahtuu primääristi suhteessa palvelun käyttöön eli asiakkaan aktiivisuuteen pal- velun tarvitsijana, ei sijoitukselle maksettavana osinkona. Osuuskorkoa voi osuuskunta maksaa, mutta koron merkitys on toissijainen suhteessa palvelujen käytöstä palkitsemiseen osuuskunnan tuottaman ylijäämän palautuksina, jälkitileinä tai jäsenbonuksina. Ylijäämän jako tapahtuu osuuskunnassa vasta sen jälkeen kun siitä on varattu osa yrityksen kehittämiseen. Tämäkin korostaa osuuskunnan tarkoitusta palvelujen tuottajana.

## OSUUSTOIMINNAN EDISTÄMINEN – PUITTEET, SISÄLTÖ JA VISIO

Taloudellisen yhteistoiminnan muotona kilpailulainsäädännön markki- nafundamentalistiset tulkinnat ovat osuuskuntien erityispiirteille uhka. Tulkinnat ovat jopa johtaneet osuuskuntien kesken harjoitetun yhteis- toiminnan käytäntöjen purkamiseen. Toisaalta osuuskuntia on yrittä- misen muotona harvalukuisuutensa vuoksi tunnettu viime aikoihin asti

muita yritysmuotoja huonommin, joten osuuskuntien perustamiseen on ollut vaikea saada asiantuntevaa yritysneuvontaa ja -koulutusta. Tilanne on kuitenkin korjaantunut osuuskuntatoimijoiden ja osuustoiminnan kehittäjien aktiivisen valistustyön ja verkostoitumisen ansiosta. Myös osuustoiminnan opetus ja sisällyttäminen yrittäjyyskasvatuksen ohjelmiin ovat viime aikoina lisänneet osuustoiminnan tunnettavuutta ja kiinnostusta yritysmuodon soveltamismahdollisuuksiin. Tällä hetkellä osuuskuntien perustamiseen saa asiantuntevaa ohjausta, koulutus- ja hanketukea valtakunnallisesti ELY-keskuksista yrityspalvelujen osana tai välityksellä.

Yritysmuotona osuustoiminta on osoittautunut käytännössä elinvoimaiseksi ja uudistumiskykyiseksi vaihtoehdoksi markkinatalouden osana. Talouskriisien aikana osuuskunnat ovat vahvistuneet ja parantaneet kilpailuasemaansa. Esimerkiksi paikalliset osuuspankit ja alueosuuskaupat ovat sitoutumalla jäsenistöään ja aluetaloutta tukeviin tehtäviinsä kyenneet säilyttämään jäsentensä luottamuksen ja terävöittämään profiliaan ankuriyrityksinä, joita ei myydä ulkomaille ja joiden toiminnan tulokset palautuvat paikallistalouteen.

Suomessa lainsäädäntö tunnustaa osuuskunnan tasavertaiseksi yritysmuodoksi muiden yritysmuotojen rinnalla. Eduskunta hyväksyi esityksen osuuskuntalain uudistamisesta 23.4.2013 ja uusi laki tuli voimaan 1.1.2014.

Kansainvälisesti sekä Euroopan parlamentti että EU:n komissio ovat kiinnittäneet huomiota osuuskuntien edistämiseen ja niiden monipuoliseen merkitykseen, ja tämä näkyy myös useissa EU:n ohjelmavalmisteluasiakirjoissa ja päätöksissä. Yhteisötalouden merkityksen tunnustaminen ja huomioiminen merkitsevät EU:n sisämarkkinapolitiikassa linjauksen käännettä kohti sosiaalista markkinataloutta. Vuosi 2012 oli YK:n julistama maailmanlaajuinen osuustoimintavuosi, joka antoi arvovaltaista tukea osuustoiminnan tunnetuksi tekemiselle ja tun-

nustamiselle. Kansainvälinen osuustoimintaliitto ICA jatkaa osuustoimintavuoden hyvien kokemusten pohjalta kampanjaa osuustoiminnan vuosikymmenen merkeissä. Kunnianhimoisena tavoitteena on nostaa osuustoiminta suosituimmaksi yritysmuodoksi nuorten keskuudessa. Jotta Suomi voisi säilyttää maineensa maailman osuustoiminnallisimpana maana, uusia avauksia osuustoiminnallisen yritystoiminnan edistämiseksi tarvitaan. Kiinnostava, tarvittaviin uudistuksiin lisäarvoa tuova mahdollisuus ovat kuntapalvelut.

### **KUNTAPALVELUT, DEMOKRATIAVAJAE JA OSUUSTOIMINTA OMA-AVUN SOSIAALIPOLITIIKKANA**

---

Kuntapalvelujen organisoinnissa on merkitystä sillä, puhutaanko lakisäätteisistä kansalaisten peruspalveluista vai muista verovaroin kustannettavista julkishyödykkeistä. Osa kuntapalveluista on niin sanottuja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, joita voidaan julkisena velvoitteena antaa yritysten tai järjestöjen tehtäväksi erilaisin rahoitusosuuksin. Kuntapalvelujen, kuten muidenkin julkisten palvelujen rinnalla voivat palveluja tuottaa markkinataloudessa yksityiset yritykset bisneksenä, liikevoittoa tavoitellen. Näillä yleisillä markkinoilla toimii myös kunnallisia liikelaitoksia, joiden tulee yhtiöittää toimintansa pääsääntöisesti vuoteen 2015 mennessä.

Keskustelu osuustoiminnan soveltuvuudesta yleishyödyllisten palvelujen tuottamiseen kuntapalveluissa vaatii markkinatalousnäkökulman rinnalle sosiaalipoliittista arviointia. Valtavirran sosiaalipoliittikka on hyvinvointivaltiossa keskittynyt julkisen sosiaali- ja terveystalouden järjestelmän hallintoon, talouteen ja toimintaan. Toki vapaehtoistyön, yhdistysten ja järjestöjen julkista palvelutoimintaa täydentävä rooli on tunnustettu, mutta samalla on holhoavasti paheksuttu sitä että julkinen

valta tinkisi vastuistaan kansalaisten peruspalvelujen järjestämiseen siirtämällä niistä huolehtimista kansalaisjärjestöille.

Ortodoksinen pitäytyminen julkishallinnon näkökulmaan on jättänyt osuustoiminnan perinteisen sosiaalipoliittisen idean, käytännöt ja saavutukset sokeaksi pisteeksi sosiaalipoliitiikan ammatillisessa ja yliopistollisessa koulutuksessa. Kirjanoppineiden ja muiden fariseusten penseydestä huolimatta osuuskuntien tarpeesta ja niiden soveltamisesta voivat palvelujen käyttäjät kuitenkin itse päättää. Osuustoiminnallinen oma-apuyhteistyö, jonka avulla ihmiset voivat omistamiensa yritysten avulla vaikuttaa elinehtojensa parantamiseen, on jo herännyt Suomessa uusosuustoiminnan muodoissa.

Tarve osuustoiminnallisten ratkaisuvaihtoehtojen sosiaalipoliittisen merkityksen tunnistamiseksi, perustelemiseksi ja soveltamiseksi on ilmeinen, jos kuntapalvelujen ulkoistamiseen halutaan mukaan käyttäjälähtöisiä vaihtoehtoja. Nykyisessä kilpailuasetelmassa, jossa osuuskuntien erityispiirteitä ei tunnisteta eikä osuuskuntia useinkaan ole mukana vaihtoehtojen joukossa, osuuskuntien lisäarvoa ei voida ottaa huomioon verrattaessa palveluja tarjoavia yrityksiä toisiinsa ja arvioitaessa palvelutuotannon merkitystä kansalaisten kohtelun ja demokratiavajeen kannalta. Kuntapalvelujen kokonaisuutta on tarkasteltava ”osuustoiminnallisten silmälasien läpi”, jotta voidaan avata sosiaalipoliitiikan valtavirran ajattelu- ja toimintamallien ulkopuolelta uusia näköaloja palvelujen tuottamiseen, kun ihmisten osallisuus palvelujen käyttäjinä, mahdollisina tuottajina ja tekijöinä rakennetaan sisään palvelujärjestelmään.

**”Kuntapalvelujen tuottajiksi tarvitaan uusia toimijoita ja ratkaisuvaihtoehtoja, jotka ottavat huomioon palvelujen käyttäjien, kuntalaisten omat tarpeet ja osallisuuden.”**

## OSUUSTOIMINTAA KUNTAPALVELUJEN TYÖKALUPAKKIIN

Kuntapalvelujen nykyisissä ja tulevissa tarpeissa osuuskunta voi tulla kysymykseen varteenotettavana vaihtoehtona vain, jos toimintamalli tunnetaan ja sen soveltamismahdollisuutta voidaan arvioida tasavertaisesti verrattuna muihin ratkaisuihin.

Kuntapalveluihin soveltuvia käytännön esimerkkejä osuustoiminnasta löytyy maailmalta niin palvelun käyttäjien perusosuuskunnista kuin palvelun tuottajien muodostamista työ- ja asiantuntijaosuuskunnista, henkilöstöosuuskunnista sekä yritysten hankinta-, markkinointi- ja kehittämisosuuskunnista. Suomessa uusia pien- ja keskisuuria osuuskuntayrityksiä on syntynyt kuntapalvelujen toimialoille etupäässä monialaisina työosuuskuntina tai palvelualan ammattihenkilöiden tiimiyrityksinä. Käyttäjälähtöiset osuuskunnat ovat uusosuuskuntina jokseenkin tuntemattomia.

### Työ- ja asiantuntijaosuuskunnat kuntapalvelujen tuottajina

Työosuuskunta on yritys, jonka jäsenet työskentelevät siinä ja omistavat yhdessä tuotantovälineensä. Puhutaan myös asiantuntijaosuuskunnista, kun pääasiainen työväline on jäsenten ammattitaito. Myös ammatinharjoittajat voivat markkinoida työosuuskunnan kautta työsuorituksia, joissa he käyttävät omia koneitaan tai laitteitaan. Hoito- ja hoiva-alalle erikoistuneita työosuuskuntia toimii alle sata eri puolilla maata. Alalla on runsaasti käyttämättömiä kehittämismahdollisuuksia, jotka aktualisoituvat julkisen palvelutuotannon muuttuessa ja kun palvelukokonaisuuksien tarjonnassa saadaan osuuskuntien monipuolisuus ja ammattisektorirajojen joustava ylittäminen toimimaan.

Työ- ja asiantuntijaosuuskuntia toimii monilla paikkakunnilla

myös kulttuuripalvelujen ja vapaa-ajan palvelujen tuottamisessa yhteistyössä kuntien kanssa. Usein aktiivisia luovien alojen osuuskuntien aloitteentekijöitä ovat ammatilliset oppilaitokset, joissa oppilasosuuskunnista on tullut suosittu yrittäjyysvalmennuksen ja opintojen tuki-instrumentti.

### **Henkilöstöosuustoiminnasta yrittäjyyttä byrokraatiaan**

Kuntapalveluihin henkilöstöosuustoiminta toisi radikaalin uuden ratkaisumallin. Kysymykseen voi tulla kunnallisen laitoksen muuttaminen henkilöstöosuuskunnaksi. Kunnallisten laitosten tavallisia tehtäväaloja ovat sosiaali- ja terveystalvet, vesi- ja energiahuolto, ruokahuolto, liikenne, kiinteistönhoito ja jätteenkäsittely. Vaihtoehtona kunnallisten laitosten palvelujen yhtiöittämiselle tai palvelujen kilpailuttamiselle henkilöstöosuuskunta korostaa henkilöstön osaamista ja kykyä palvelun toimintatapojen organisointiin tekijälähtöisesti. Yhtiöittämisen vaihtoehtona esimerkiksi keittola-ravintolatoiminnan, liikennelaitoksen tai kiinteistöpalvelujen muuttaminen henkilöstöosuuskunnaksi voi tulla kysymykseen. Tarvittava ammattitaitoinen henkilökunta, laitteet, kalusto ja rakennuskanta sekä asiakaskuntakin ovat jo valmiina eikä yritysmuodon muutos muodollisesti tuota ongelmia.

Vakavaa keskustelua henkilöstöosuuskuntien soveltamisesta terveydenhoitoon on käyty lääkäri- ja hoitohenkilökunnan aloitteesta Keski-Suomen sairaanhoitopiirin organisaatiouudistuksen yhteydessä. Terveydenhoitojärjestelmän uudistamisessa osuustoiminnallinen vaihtoehto on noussut keskusteluun myös palvelujärjestelmän alueellisen organisoitumisen mallina. Henkilöstöosuustoiminta voi nousta avainrooliin sote-uudistuksen ytimessä. Myös terveysasemaosuuskuntien ja verkkolääkäri-/hoitajaosuuskuntien perustamiseksi on viritelty ja toteutettu osuustoimintasukuisia aloitteita.

### **Kuluttaja-/käyttäjälähtöinen osuuskunta**

Markkinataloudessa kaupallinen palveluostustoiminta on menestystarina. Lähes kahdella miljoonalla suomalaisella on osuuskaupan Setukortti ja miltei saman verran jäseniä kuuluu osuuspankkeihin. Nämä osuuskunnat kutsuvat jäseniään asiakasomistajiksi, millä halutaan korostaa osuuskuntien jäsenten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuutta osuuskunnan toimintaan ja palveluun sekä päättäjinä että asiakkaina.

Yleishyödyllistä, kuntapalveluihin soveltuvaa kuluttaja-/käyttäjämistykseen perustuvaa palveluostustoimintaa Suomessa on oikeastaan vain vesihuollossa. Vesihuollossa osuustoiminnalliset ratkaisut ovat kunnille tuttuja yhteistyökumppaneita erityisesti maaseudulla. Valtio ja kunnat ovat tukeneet vesiosuuskuntien perustamista avustuksin, lainoin ja takauksin sekä järjestämällä niille tarvittavaa koulutusta ja ohjausta. Monilla paikkakunnilla kunnat myös ostavat vesiosuuskunnilta palveluja asuntoalueille, joille ei ole vedetty kunnallisia vesi- ja viemäriverkkoja. Perinteisten vesiosuuskuntien määrä on kasvanut etenkin maaseudulla nopeasti kun viemärointi on tullut maaseudun jätehuoltolain määräysten mukana ajankohtaiseksi lisäpalveluksi.

Hyvinvointivaltiossa julkinen valta vastaa sosiaali- ja terveystalvetujen järjestämisestä ja myös tuottaa niitä pääosin. Julkisen palvelutuotannon, yksityisen palvelubisneksen ja järjestöjen tuottamien palvelujen välissä osuustoiminnallisille käyttäjäosuuskunnille ei ole jäänyt elintilaa. Palvelurakenteen uudelleenorganisoinnissa käyttäjälähtöisyyteen perustuva osuuskuntamalli on kuitenkin syytä nostaa keskusteluun vaihtoehtona, joka voi sekä parantaa palvelujen toimintatapoja että tehostaa niitä samalla kun se antaa keinoja demokratiavajeen ongelman ratkaisemiseen.

Esimerkkejä toimivista terveydenhoito-osuuskunnista löytyy Italiasta ja Japanista. Japanissa terveydenhoito- ja hyvinvointipalvelut ovat kuuluneet jo pitkään kuluttajaosuustoiminnan tehtävälöihin.

Nykyisin terveyspalvelujen tarjonta on monipuolista terveysasemineen, sairaaloihin ja varsinkin aktiivisissa jäsenten osallistumismuotoineen. Italiassa sosiaaliosuuskunnat ovat alueillaan sosiaali- ja terveyspalvelujen ”markkinajohtajia”.

**”Osuustoiminnallisessa yhteistyössä toteutuvat  
pääomavallan sijasta demokraattisen yhteis-  
toiminnan periaatteet ja käytännöt.”**

Omaisten muodostamista hoivaosuuskunnista ei Suomessa toistaiseksi ole kokemuksia, mutta sellaisille on helppo ajatella olevan tarvetta ikääntyvän väestön hoidon tulevaisuuden järjestämisessä. Maalta kaupunkeihin muuttaneiden lasten aktiivinen yhteenliittyminen ikääntyvien vanhempiensa hoivapalvelujen organisoimiseksi olisi mahdollista palveluosuuskunnan muodossa. Omavastuuta ja julkista tukea yhdistämällä palveluja todennäköisesti voitaisiin tuntuvasti tehostaa ja kustannuksia vähentää.

### **Asumisyhteisö/asunto-osuuskunta**

Lähipalvelujen organisointiin osuustoiminnallinen oma-apuyhteistyön idea antaa monipuolisia, yhteisöjen omaleimaisuuteen ja aktiivisuuteen perustuvia mahdollisuuksia. Läsnäolon ja palvelun välittämisen yhdistäminen logistisesti ja teknisesti voi tuottaa aktiivisessa yhteistyössä uusia ratkaisuja, innovaatioita, jos palvelun käyttäjä on palvelussa osallisena myös päättäjänä. Saarijärven seudun asumisoikeusyhdistyksen Omatoimiry on esimerkki yhteisöllisestä osuustoimintahengestä ja ikäihmisten toimintatarmosta, joka palvelee sekä yksityisen että yhteisen elinvoiman vahvistumista. Rakennettava yhteisötalo tarjoaa asumismuodon, joka

korvaa oman kodin yksinäisyyden ja on samalla vaihtoehto vanhainkodille, hoivakodille ja palvelutalolle.

### **Lähipalveluja kunnan laitoksille**

Päiväkodit, koulut, kirjastot, terveyskeskukset, virastot, kokoukset, vanhainkodit, uimahallit, kuntosalit, virkistysalueet, ...

Oma kuntapalvelujen ryhmänsä ovat palvelut, joita tarvitaan kunnan omistamien kiinteistöjen hoitoon, henkilöstöpalveluihin ja oppilaitosten oppilashuoltoon. Kunnissa on siirrytty yhä useammin ostopalveluihin siivouspalveluissa, ruokahuollossa, teiden ja katujen talviaurauksessa, puistojen, urheilun- ja liikuntapaikkojen hoidossa jne. Nämä palvelut voivat erityisesti pienillä paikkakunnilla tarjota merkittävän työllistymismahdollisuuden paikallisille pienyrityksille, yhdistyksille ja osuuskunnille. Osuuskuntien muodostaminen voi puolestaan olla järkevä yhteistyömuoto yritysten ja yhdistysten palvelujen koordinaation varten.

### **Lähiruokaa! Nyt!**

Ruokahuollossa näkyy kunnan akuutti taloustilanne ja sen vaikutus sektorikohtaisiin tulosvaatimuksiin ja kustannusten karsintatavoitteisiin. Hankintakilpailuissa ratkaisee liian usein hinta: kouluruokailussa tarjotaan Brasiliasta dumpattua lihaa, perunat Puolasta ja porkkanat Espanjasta. Terveellisyys, kotimaisuus, valtakunnalliset tavoitteet luomun- ja lähiruokan lisäämisestä ja paikallinen työllistäminen kaikuvat kuuroille korville. Samalla keittiöhenkilöstön ammattitaito vähin erin ulkoistetaan ja lähiruokan tuottajien pääsy paikallisille markkinoille sulkeutuu.

## Hybridimallit

Markkinataloudessa suuret osuuskunnat ovat hankkineet kokonaan tai osaomistukseensa tytäryhtiöitä tai yhtiöittäneet toimintojaan lähinnä parantaakseen pääomahuollon tarpeitaan ja pärjätäkseen kansainvälisessä markkinakilpailussa. Elintarviketeollisuuden suuret markkinointiyhtiöt kuten Valio, Atria ja HK sekä Metsä Group ovat osuuskuntien omistuksessa, ja osuuskunnat vastaavat suoraan jäsenpalveluista ja raaka-aineen hankinnasta jäseniltä. Osuuskuntalain uudistuksessa myös osuuskuntien omia rahoitusmahdollisuuksia monipuolistetaan lisäosuus- ja -osake -instrumenteilla.

Osuustoiminnallisesta hybridimallista on hyvinvointipalveluihin syntynyt kiinnostava sovellus, Pohjois-Karjalan Terveys Oy. Se on Pohjois-Karjalan Osuuskaupan tytäryhtiö, joka aluksi tarjosi terveyspalveluja kaupan henkilökunnalle, mutta laajentaa toimintaansa avoimille markkinoille. Yritys tuo toimintaan tehokkaan liikeorganisaation asiantuntemuksen ja rutiinit.

Tutustuminen osuustoiminnan piirissä koeteltuihin ratkaisumalleihin tarjoaa kuntapalvelujen yhtiöittämisinnolle mielekkään vaihtoehtoon. Kiinnostavan vertailumahdollisuuden osuustoiminnalliseen ketjuyhteistyöhön tarjoaa S-ryhmän vihreä bonuskortti, jonka jäsen saa alueosuuskaupastaan ja jota hän voi oman kotikauppansa lisäksi käyttää kerryttämään bonuksiaan maan kaikissa osuuskaupoissa, sekä tämän lisäksi myös kumppanuusyritysten palveluja ostaessaan. Soveltuisiko malli kuntayhteistyöhön terveydenhoidossa, jossa kansalaiset odottavat joustavuutta esimerkiksi joutuessaan matkoilla tai kesämökillä turvautumaan muun kuin kotipaikkakuntansa lääkäriin?

Ei ole mitään syytä, miksi kunnallinen yhteisyrittäjä ei voisi toimia osuuskuntana aina silloin kun yhteistyöhön kelpuutetaan osakeyhtiömuotokin. Osuustoiminnallisessa yhteistyössä toteutuvat pääomavallan

sijasta demokraattisen yhteistoiminnan periaatteet ja käytännöt. Kuntien väliseen yhteistoimintaan osuustoiminta toisi väistämättä yhteistahtoa ja osallisuutta, jossa eri osapuolten osallistuminen, vastuut ja veloitteet ovat oikeudenmukaisessa suhteessa palvelutarpeisiin ja niiden käyttöön ja jossa yhteisen hyvän ja oman pärjäämisen tavoitteet kannustavat jokaista talkoohenkisiin uudistuksiin.

Hybridimallin ”pehmeinä” sovelluksina osuuskunnat voivat tarjota ratkaisuja myös julkisten organisaatioiden ja kansalaisjärjestöjen yhteistyölle ja erilaisten toimintatapojen yhdistämiselle. Sopimuksellisuutta tarvitaan, jotta yhteisöjen perinteistä talkoohenkeä, naapuriapua, vapaaehtoistyötä ja keskinäistä oma-apua jaksetaan yhä ylläpitää ja uudistaa. Yhdistystoiminnan tulkitseminen kilpailun vääristämiseksi on vakava uhka innovatiiviselle paikalliselle taloudelliselle yhteistoiminnalle. Kilpailuformaattien ylitarjoonaa pursuavien tosielämän viihdeohjelmien sijaan tarvitaan yhteisöllisiä oppimisympäristöjä ja kasvualustoja taloudelliselle yhteistoiminnalle, yhteisölliselle vauraudelle ja elinvoimaisuudelle.

**”Osuustoiminnallinen oma-apuyhteistyö, jonka avulla ihmiset voivat omistamiensa yritysten avulla vaikuttaa elinehtojensa parantamiseen, on jo herännyt Suomessa uusosuustoiminnan muodoissa.”**



Yhteiskunnassa on meneillään muutos, joka vaatii kokonaista ajattelutavan muutosta, entisten ajatusmallien uudelleenarviointia.

*”Osuustoiminta on talouden mekanismi, joka varmistaa sen, etteivät yhteisen työn tulokset joudu ulkopuolisten taskuihin”* (Kreikkalainen taloustieteen professori Marios Nikolinaikos, uusosuustoiminnan tutkijoiden seminaarissa Trondheimissa elokuussa 1983).

### Kilpailutusvimma

Kapitalistinen markkinatalous tuhoaa yhteisöt. (Karl Polanyi, Suuri murros; alkup. 1944, suom. 2008) Miksi byrokraatit komppaavat? Tarcoituksella vai ymmärtämättömyyttään?

*Julkisten palveluiden sektoroitunut kustannusjahti muistuttaa sitruunan puristamista. Siitä jää karvas jälkimaku kuntatalouden kokonaisuuteen. Kilpailuviranomainen ei kiellä lähiruoan, lähiboivan tai läbienergian suosimista. Kysymys on kilpailutuksen kriteereistä ja niiden soveltamisen osaaamisesta. Kunnallisissa hankinnoissa ja tehtävien ulkoistamisessa tarvitaan myös sektoritavoitteiden yhteensovittamista kokonaistalouteen, muutosten seurausten arviointia ja toimenpiteiden välillisten vaikutusten huomioon ottamista.*

- Tarpeettomasta kilpailutuksesta päästään, kun osapuolet tekevät keskenään yhteistyösopimuksen esimerkiksi perustamalla osuuskunnan.
- Palvelun käyttäjien, niiden tuottajien ja tekijöiden osallisuutta edistetään yhteistyöllä, ja tässä osuustoiminnalliset ratkaisut ovat käden ulottuvilla.

- Osuuskunnan avulla toimintaa voidaan tehostaa ja paikallisuus säilyy.
- Tarvitaan kansalaisyhteiskunnan aitoa osallisuutta. Sote-uudistus on sosiaalireformi, jonka tavoitteena pitää olla parempi kunta ja yhteiskunta. Kriisitietoisuuden herkistely ei riitä kokoamaan sote-uudistuksen tueksi riittävää poliittista tahtoa ja vastuullista markkinatalousvoimaa.
- Osuustoiminnan idea, aate ja kasvaminen kansanliikkeeksi on tehnyt siitä varteenotettavan työkalun sosiaalisten uudistusten toimeenpanijoille.

### OSUUSTOIMINNAN LYHYT HISTORIA

---

Historiallisessa evoluutiossa osuustoiminnalle on varattu Ranskan vallankumouksen perillisenä liberalismiin (vapaus) ja sosialismiin (tasa-arvo) rinnalla osa teollisen yhteiskunnan suuressa tarinassa. Veljeys (yksi kaikkien ja kaikki yhden puolesta) lienee valistuksen aatteista osuustoiminnalle läheisin innoituksen lähde. Hädän ja puutteen lapseksi ristitystä osuustoiminnasta kasvoi 1800-luvulla merkittävä taloudellisen yhteistoiminnan innovaatio, jonka avulla työväestö, pienyritykset ja talonpojat saivat äänensä kuuluviin markkinoiden mielivaltaa vastaan ja pystyivät parantamaan sosiaalista asemaansa ja nostamaan elintasoaan. Pitkän historiansa kuluessa osuustoiminta on osoittanut elinvoimaisuutensa sopeutumalla erilaisiin yhteiskunta- ja talousjärjestelmiin. Osuustoiminnan liekki on säilynyt tukahduttamistoimista huolimatta vuosikymmenten ajan sotilasjunttien valtakausien yli Argentiinassa. Francon diktatuurin aikana luotiin Espanjan baskimaalla perusta koko maailman uus- ja työosuustoimintaliikkeelle esikuvaksi nousseen Mondragonin osuuskuntayhteisön menestykselle.

Vapaaehtoinen yhteenliittyminen ja päätösvalan demokraattisuus ovat kuitenkin herkästi haavoittuvat elinehdot, joihin puuttuminen

ulkoapäin voi viedä pohjan koko osuustoiminnalta. Näin kävi Neuvostoliiton komentotaloudessa kolhooseille, kuten myös monissa Afrikan maissa osuuskuntien ajautuessa valtiiovallan holhoamiksi poliittisten tavoitteiden etäispäätteiksi.

Suomessa osuustoiminnasta tuli yhteiskunnallis-taloudellisten reformien keskeinen toteuttamisväline 1900-luvun alun murrosten keskellä. Osuustoiminnan jäljet näkyvät ja osuuskunnat vaikuttavat Suomen talousaluekartalla vielä nykyisinkin. Strategisesti tärkeillä elintarviketalouden, päivittäistavarakaupan, rahoitus- ja vakuutustoiminnan ja metsäteollisuuden toimialoilla osuuskunnat ovat markkinajohtajien kärkijoukossa suomalaisessa talouselämässä.

Kylätoiminnassa toteutui maaseudun ihmisten konkreettisia utopioita, samoin työttömien työosuuskunnissa lama-Suomessa. Tutkijoitakin tarvittiin. Uusien osuuskuntien tulo pienyritysjyyteen palautti osuustoimintaan yhteiskuntareformistisia tunnusmerkkejä vastauksena 1990-luvun laman ja suurtyöttömyyden toivottomuuteen. Osuustoiminnan imagoon tällä seikalla on ollut suurempi merkitys kuin uusosuuskuntien taloudellisesti vielä vaatimattomasta kansantuoteosuudesta voidaan päätellä. Monet nuoret ovat jo löytäneet osuustoiminnan ja kokevat sen vaihtoehdoksi rahavallan näköalattomuudelle.

Historia ei loppunutkaan liberalismiin voittoon, kuten Francis Fukuyama profetoi vielä parikymmentä vuotta sitten. Paljon jäi vielä kesken, kuten kuntapalvelu-uudistus ja sote-reformin teko, joissa osuustoiminnan tarinakin jatkuu.

## LÄHTEITÄ

Antila, Krista (2010), Italian ja Veneton läänin kolmas sektori. Maaraportti maaseutualueiden palvelutuotannon haasteista ja hyvistä käytännöistä. Raportteja 57. Verkkojulkaisu: <http://www.helsinki.fi/ruralia/julkaisut/julkaisut.htm>

Eisto, Ilkka, Palviainen Simo, Pohjonen Soile, Vihinen Hilikka (toim., 2006), Sopimuksellisuus maaseutupolitiikassa. Maa- ja elintarviketalous 80. MTT Taloustutkimus. 2006.

European Parliament resolution of 19 February 2009 on Social Economy 2008/2250(INI)

EU:n Komissio (2013), Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/smact/index\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/smact/index_fi.htm)

The EU Single Market. Public Procurement (2013), [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm)

International Co-operative Alliance (January 2013), Blueprint for a Co-operative Decade. <http://ica.coop/sites/default/files/attachments/ICA%20Blueprint%20-%20Final%20-%20Feb%2013%20EN.pdf>

Kumpusalo, Esko (2011), Osuuskuntamallille tilausta terveydenhoidossa. [http://yle.fi/uutiset/osuuskuntamallille\\_tilausta\\_terveydenhoidossa/5339905](http://yle.fi/uutiset/osuuskuntamallille_tilausta_terveydenhoidossa/5339905)

Kunnallisten liikelaitosten yhtiöittäminen. (<http://ep.kouvola.fi/kokous/20133178-26-1.PDF>)

Köppä Tapani (2010), Yhteisötalous yrittäjyyden uusien muotojen kasvualustana maaseudulla. Helsingin yliopisto Ruralia-instituutti. Raportteja 69. Mikkeli. 2010.

Köppä, Tapani & Pihlaja, Ritva (2013), Keskustelunavauksia. Teoksessa: Vihinen, Hilikka & Moilanen, Hanna (toim), Maaseudun palvelut valinkauhassa – markkinoiden toimivuus ja SGEI (yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut). MTT/Raportti 81.

Leviten-Reid, Catherine (2009), The Role of Co-operatives in Health Care. National and International Perspectives. An International Conference Saskatoon, Saskatchewan. 30. October 2008. Centre for the Study of Co-operatives University of Saskatchewan. [http://usaskstudies.coop/CSC%20Research%20Reports%20&%20Other%20Publications/2009\\_Role\\_of\\_Coops\\_in\\_Health\\_Care1.pdf](http://usaskstudies.coop/CSC%20Research%20Reports%20&%20Other%20Publications/2009_Role_of_Coops_in_Health_Care1.pdf)

Ojala Marjo (2010), Yleishyödylliset palvelut, valtionavustukset ja kansalaisjärjestöt. Oikeusministeriö. OSMO 41/2010.

Osuuskuntalaki (2013), <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20130421>

Pellervo-Seura (2013), Tietoa osuustoiminnasta <http://pellervo.fi/tietoa-osuustoiminnasta/osuuskuntaneuvonta/osuuskunnan-perustaminen/>

Pihlaja Ritva (2010), Kolmas sektori maaseutukunnissa. Helsingin yliopisto Ruralia-instituutti. Julkaisuja 19. Mikkeli.

Polanyi, Karl (2008): Suuri murros: Aikakautemme poliittiset ja taloudelliset juuret. (The great transformation: The political and economic origins of our time, 1944.) Suomentanut Natasha Vilokkinen. Esipuhe: Risto Heiskala. Klassikko-sarja.

Rantanen Manu, Kangaspunta Kari & Laanterä Sari (toim., 2007), Ilo toimia yhdessä. Uusia näkökulmia hyvinvointipalvelujen tuottamiseen. Helsingin yliopisto Ruralia-instituutti. Raportteja 20. Mikkeli.

Riikonen, Eero (2013), Työ ja elinvoima. Eli miksi harrastus, leikki ja taide ovat siirtymässä työn ja työhyvinvointiajattelun ytimeen? Osuuskunta Toivo.

United Nations (2012), International Year of Co-operatives 2012. <http://social.un.org/coopsyear/> Suomessa: YK:n Kansainvälinen osuustoimintavuosi 2012. <http://www.osuustoiminta.coop/2012/>

Vanhala, Mauno (2013), Osuuskunnista apu julkiseen terveydenhuoltoon. [http://ohjelmat.yle.fi/akuutti/osuuskunnista\\_apu\\_julkiseen\\_terveydenhuoltoon](http://ohjelmat.yle.fi/akuutti/osuuskunnista_apu_julkiseen_terveydenhuoltoon)

Vihinen, Hilikka ja Moilanen, Hanna (toim., 2013), Maaseudun palvelut valinkauhassa – markkinoiden toimivuus ja SGEI (yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut). MTT/Raportti 81, 2013.

Yhdessä yrittämään (2013), <http://www.yhteistoiminta.fi/>

YVI (2013), Yvistä energiaa. <http://www.yvi.fi/>

Hagen, Henry ja Hänninen, Jarmo (2014), Osuustoiminnasta valoa vanhuspalveluihin. Kunnallissalan kehittämissäätiö.

**”Ei ole mitään syytä, miksi kunnallinen yhteisyritys (liikelaitos, kuntayhtymä) ei voisi toimia osuuskuntana aina silloin, kun yhteistyöhön kelpuutetaan osakeyhtiömuotokin.”**

**Kun hyvinvointivaltiota rakennettiin, kasvoi kuntien työntekijöiden määrä rajusti. Tämä takasi sen, että eläkemaksujen maksajien ja eläkeläisten suhde pysyi edullisena ja eläkemaksut kohtuullisina.**

**Pitkään eläkealalla toiminut yhteiskuntatieteiden tohtori ja sosiaaliturvapolitiikan dosentti **Olli Pusa** tarkastelee kirjoituksessaan kuntien eläkejärjestelmän tilaa ja etenkin eläkevelkaan liittyviä ongelmia.**



## **KUNTIEN ELÄKEJÄRJESTELMÄ**

### **TAUSTA**

Kuntien eläkejärjestelmä on huolehtinut kuntien työntekijöiden eläkeistä. Nykyään tehtävää hoitava Keva huolehtii käytännössä myös valtion, Kirkon ja Kelan eläketurvan käytännön hoidosta. Noiden rahoitus on kuitenkin edelleen kyseisten sektorien omassa hoidossa. Kuntien eläkejärjestelmää arvioitaessa keskityn vain siihen osaan, joka koskee kuntia. Jatkossa käytän usein sekaisin termejä kuntien eläkejärjestelmä ja Keva, jolloin tarkoitan molemmilla ensin mainittua.

Kuntasektorin luvut ovat melkoisia. Vakuutettuja 520.000 ja eläkeitä maksetaan vuodessa 3,8 miljardia. Se perii kunnilta eläkemaksuja 4,7 miljardia, joka on yli 10% kuntien toimintamenoista. Kevan kokonaisvastuuksi Keva laskee 100 miljardia, mutta arvio lienee alakanttiin. Sitä kattamassa on n. 35 miljardin euron rahastot. Luvattujen eläkkeiden vastuusta lienee katettu 25-30%.

Kuntien eläkejärjestelmä toimi aluksi ns. jakojärjestelmän perusteella eli vuosittain perittiin juuri sen verran rahaa, kuin eläkkeisiin tarvittiin. Rahastointi aloitettiin vuonna 1988, joten rahastoja on nyt kerätty neljännesvuosisata.

Tässä artikkelissa yritän kuvata sitä, missä tilanteessa kuntien eläkejärjestelmä nyt on ja millaisia haasteita sillä on edessään. Onko Keva valmis vastaamaan edessä oleviin haasteisiin? Kertomusta voi lukea kahdellakin tasolla. Se kuvaa suoraan Kevaa, mutta monet asioista voi yleistää Suomeen laajemminkin.

Tavoitteena on hakea ulkopuolista näkökulmaa ongelmiin. Vahvuutena on tuntemus asioihin toimittuani 1980- ja 1990-luvuilla kyseisessä organisaatioissa 7,5 vuotta matemaatikkona, rahastopäällikkönä, apulaisrahoitusjohtajana ja rahoitusjohtajana. Toimin myös perustamisvaiheessa Kuntarahoitust Oy:n oton toimitusjohtajana ja olin käynnistämässä Kuntien Asuntoluotto Oy nimistä rahoitusyhtiötä.

Tällainen historian kytkös voi olla myös rasite ja rajoittaa näkökulmaa asioihin. Kun kyseessä ei ole tieteelliseksi tarkoitettu artikkeli, en jatkossa kiinnitä tähän ongelmaan laajemmin huomiota. Asian arvioinnin jätän lukijan vastuulle.

## ALKUHISTORIAA

Kuntien eläkejärjestelmä on keksintönä vanhempi asia kuin yksityinen työeläkejärjestelmä. Aikaisemmin eläkkeistä huolehdittiin vaihtelevasti kuntakohtaisesti. Vuonna 1964 kuntien eläkkeiden hoito koottiin yhteen kunnalliseen eläkelaitokseen, myöhemmin Kuntien eläkevakuutus ja nykyään lyhenteenä Keva. Järjestelmän alkuhetkillä oli jo näkyvillä monia nytkin vaikuttavia jännitteitä. Kuka järjestelmää hoitaisi? Yksityiset työeläkevakuutusyhtiöt olisivat halunneet ottaa kuntien eläkkeet hoitoonsa samalla tavalla kuin yksityisetkin eläkkeet.

Kunnallismiehet halusivat kuitenkin oman laitoksen, jota hallinnoitaisiin kuin kunnallishallinnon yksikköä ja jota koskisi kunnallinen itsehallinto. Siksi laadittiin oma erillislaki kunnallisesta eläkelaitoksesta. Se oli osa kunnallista itsehallintoa, oikeudelliselta asemaltaan kai lähinnä

rinnastettavissa silloisiin kuntainliittoihin. Hallintoa hoiti valtuuskunta, hallitus ja toimisto. Nämä elementit ovat hallinnossa tänäkin päivänä.

Osana itsehallintoa tuo elin päättäisi omassa valtuuskunnassaan (lain antaminen raamien mukaisesti) siitä, paljonko se perii maksuja jäseniltään. Jäseniä olivat lain perusteella automaattisesti kunnat ja kuntainliitot. Lisäksi jäseniksi saattoi liittyä kunnallisia yhdistyksiä ja kuntien täysin omistamia osakeyhtiöitä.

## JÄRJESTELMÄN RAHOITUS

Ratkaiseva päätös alkuhetkellä oli se, että järjestelmään ei tullut rahastointia. Se piti maksun pienenä, millä perusteltiin järjestelmän edullisuutta. Maksu oli 1960-luvulla matala yksityisessä järjestelmässäkin. Siellä eläkettä karttui aluksi 1% vuodessa ja tavoite-eläke oli 40% palkasta ja tavoiteltu eläkeikä 65 vuotta.

Toinen merkittävä linjanveto oli eläketurvan taso. Kunnille jätettiin oikeus valita joko perusturva tai lisäturva, joka koskisi kaikkia kyseisen kunnan palveluksessa olevia. Perusturvan tuli olla vähintään sama kuin se oli yksityisellä puolella. Toisena vaihtoehtona oli lisäturva, jossa tavoite-eläke oli 66%, karttuma 2,2% vuodessa ja eläkeikä keskimäärin reilusti alle 63 vuotta (monille ammateille oli määrätty 63 vuotta alempi eläkeikä).

Järjestelmän kustannuksista tehtiin kyllä ihan asiallisia analyysejä sen ajan tietotaidolla. Laskelmat teki Eläketurvakeskuksen toimitusjohtaja Markku Kaikkonen. Analyysin tulos oli aika lohdullinen. Kuntien eläkemeno olisi huipussaan vuonna 1990 ja se olisi silloin n. 19% palkoista.

Jälkikäteen tiedämme, että ennustus meni pahasti pieleen. Mutta siihen olivat aivan omat syynsä. Ensiksi laskelmassa oletettiin, että lähes kaikki kunnat valitsevat perusturvan mukaisen eläkkeen. Todellisuudessa melkein kaikki valitsivat huomattavasti kalliimman lisäeläketurvan. Toteutunut eläketurva oli tuplasti kuviteltua kalliimpi ja

maksaisi kunnille maltaita. Toki todellinen hinta tulisi näkyviin vasta vuosikymmenten päästä.

Toinen asioita muuttanut tekijä olikin sitten valtakunnanpoliittinen linjaus, josta ei voi silloisia eläkejärjestelmän toimijoita syyttää. Maahan alettiin rakentaa hyvinvointivaltiota ja sen toteuttajat palkattiin lähinnä kuntien palvelukseen. Tarvittiin valtava määrä sairaanhoitajia, sosiaalialan työntekijöitä, lastentarhan opettajia ja peruskoulun opettajia. Vaikka opettajien eläketurva jäikin valtiolle, kasvoi kuntien työntekijämäärä moninkertaiseksi. Kun 1965 kunnallisessa eläkelaitoksessa oli vakuutettuna n. 130.000 kuntien työntekijää, oli vakuutettuja 1987 n. 440.000.

Ei ole monimutkainen matemaattinen tehtävä arvioida, millaisia vaikutuksia tällä prosessilla oli jakojärjestelmän maksuun. Kun palkkasumma, josta maksu kunnilta perittiin, kasvoi voimakkaasti, ei maksuprosenttiin kohdistunut nousupaineita. Päinvastoin jonakin vuonna se saattoi jopa laskea työntekijämäärän ja palkkasumman kasvun takia, vaikka vastuita järjestelmään kertyi valtavaa vauhtia. Kuntien eläkeongelmien siemenet oli kylvetty.

### **MITÄ KUNNALLISESSA ELÄKELAITOKSESSA PUUHATTIIN?**

---

Kunnallinen eläkelaitos eli uinuvaa elämäänsä pari vuosikymmentä herättämättä suurempaa ulkopuolista huomiota. Keskeisiä toimintoja olivat eläkepäätösten teko, eläkkeiden maksaminen ja eläkemaksujen perintä.

Lisäeläkkeistä päätettiin kunnallisen eläkelaitoksen valtuuskunnan päättämässä eläkesäännössä. Sen sisällön viilaamisesta tuli yksi laitoksen toimintamuodoista. Millaisia vivahteita tarvittiin esimerkiksi

välppämiesten eläkeiän hienosäätöön? Kuntasektorin sisällä kunnallista eläkelaitosta pidettiin äärimmäisen tylsänä ja byrokraattisena virastona. Laitokselle muodostuikin maine, jonka mukaan se oli Siperia, jonne puolueet karkottivat hankalasti sijoitettavat politrunkkinsa. Kunnallisen perinteen mukaanhan kunnallisen eläkelaitoksen johtavat viranhaltijat nimitettiin puolueiden voimasuhteiden mukaisesti.

Tuota uinuvaa elämää jatkui 1980-luvun puoliväliin asti. 1980-luvun alussa ns. STAT-komitea teki laskelmia suomalaisen eläkejärjestelmän kustannusten kehityksestä. Siinä ennustettiin, että kuntien eläkemaksut tulevat nousemaan 40-50 prosenttiin palkoista. Nuo ennusteet säikäyttivät perusteellisesti kunnallisia päättäjiä. Perustettiin komitea selvittämään kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitusta ja rahastointia. Jotkut kunnalliset vaikuttajat alkoivat avoimesti puhua eläkerahastoinnin puolesta (mm. Kunnallisliiton varatoimitusjohtaja Eero Koivukoski).

Lopputuloksena oli, että päätettiin aloittaa eläkerahastointi 1988 alusta. Itse menin kyseisen laitoksen palvelukseen 1987 alkupuolella rahastointia valmistelemaan. Erikoinen tilanne, jossa uusi ja vanha maailma kohtasivat. Innokkaana viranhakuprosessin, haastattelujen ja soveltuvuustestien jälkeen uutta tehtävää aloittava törmäsi kysymykseen: Miksi sinut on karkotettu tänne Siperiaan? Siperiasta oli löytynyt kultaa.

### **ELÄKERAHASTOINNIN PERIAATTEET**

---

Kuntien eläkerahastointi aloitettiin vuoden 1988 alusta. Sitä koskeva laki oli siten kirjoitettu säännöstelyajan ideoiden mukaan. Samanaikaisesti Suomessa vapautettiin pääomamarkkinat. Tuo lain taustapohdiskelu sinänsä on mielenkiintoinen asia, koska se oli rahastoinnin alkuvaiheissa keskeisiä ohjaustekijöitä.

Rahaston varojen sijoittamiselle asetettiin erilaisia reunaehtoja.

Perusidea oli, että rahaston kasvattamisvaiheessa sillä ei saanut kasvattaa kuntien toimintaa. Eli rahasto olisi jotenkin pitänyt eristää kuntien taloudesta. Yksityisellä sektorilla käytössä ollut automaattinen takaisinlainaus kunnille ei sopinut kuntien eläkerahastolle ja sellaista ei tullutkaan.

Rahaston varoilla olisi lähtökohtaisesti pitänyt tukea elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä parantavia investointeja. Ajatus oli sinänsä varsin pitkälle pohdittu. Kevan näkökulmasta rahoitus tuli kunnista, niiden palveluksessa olevien palkoista maksetuista eläkemaksuista. Jos kunnissa oli paljon työntekijöitä, se merkitsi suurta palkkasummaa ja oli edullista Kevan rahoitukselle. Mutta laki kurkotti pitemmälle. Pitää edistää elinkeinoelämän toimintaa, jotta olisi kunnille veroja maksavia kohteita.

Tuollainen muotoilu ei sulkenut pois kuntia lainoituskohteina. Kunnilla on myös paljon tehtäviä elinkeinoelämääkin palvelevien perusrakenteiden ylläpitämisessä. Sähkölaitoksia, katuja ja teitä, toimintiloja yrityksille jne. Noiden rahoitusta taas ei voinut erottaa kuntien muusta taloudesta. Eli kovin puhdasoppisiin ratkaisuihin ei edes ollut mahdollisuutta.

Asian ratkaisu oli lopulta aika pragmaattinen. Kunnille lainattiin ”elinkeinoelämää” palveleviin kohteisiin rahaa käyväällä markkinakorolla. Hinnan piti vastata kuntien riskittömyyttä lainanottajana ja samalla rajoittaa pankkien rahastusta kuntien lainoilla.

Keva pyrki tietoisesti kanavoimaan rahaa yritystoiminnan rahoittamiseen. Suoraan tai välikäsiä (esim. kehitysaluerahasto) kautta lainattiin rahaa yrityksille. Kaikesta huolimatta kävi pian ilmi, että tuo ei tulisi imemään merkittävää osaa Kevan sijoituspotentiaalista.

Kotimaisten markkinoiden tilanne oli 1980-luvun lopussa ongelmallinen. Markkinat olivat (kuten Suomen talouskin) ylikuumentuneet. Kiinteistöjen ja osakkeiden hinnat olivat sijoitusmielessä liian korkeita.

**”Kun 1965 kunnallisessa eläkelaitoksessa oli vakuutettuna n. 130.000 kuntien työntekijää, oli vakuutettuja 1987 n. 440.000”**

Maassa oli kyllä runsaasti sijoittajia, jotka aavistelivat pahaa ja etsivät uhreja, joille voisi kaataa salkussaan olevan mustan pekan. Poliitikkojen hallinnoima Keva oli potentiaalinen uhri tässä suhteessa.

Kotimaan rajoitukset ja näkyvissä oleva rahaston valtava kasvu johtivat loogisesti siihen, että Keva alkoi pikkuhiljaa sijoittaa rahoja myös ulkomaille, ensimmäisenä eläkelaitoksena Suomessa. Miksi sijoittaa lisää rahaa kotimaan ylikuumentuneille markkinoille? Sijoittaminen ulkomaille rauhoittaisi tilannetta. Silloin tätä katsottiin joustavasta näkökulmasta. Jos tilanne Suomessa muuttuisi, voisi Keva kotiuttaa rahojaan ja investoida enemmän Suomeen. Kevan näkyvissä olevassa rahaston kasvussa ei ulkomaiselle sijoittamiselle tosiasiaa ollut vaihtoehtoa.

Tilanne Suomessa muuttui dramaattisesti 1990-1991, kun Suomi syöksyi lamaan. Valtionkin kyky ylläpitää yhteiskunnan toimintoja vaarantui, kun valtion velansaannista alettiin huolestua. Myös kuntien velkatarpeet kasvoivat rajusti, mikä lisäsi painetta Kevaa kohtaan. Kevan sijoitustoiminnassa se aiheutti muutoksia.

Keva rahoitti valtiota ostamalla laajasti valtion joukkovelkakirjoja. Niiden reaalikorko oli tuohon aikaan 15%, joten mitään hyväntekeväisyyttä se ei Kevalta ollut. Kuntien lainankysynnän räjähdykseen Keva reagoi aktiivisella Kuntarahoitus Oy:n toiminnan. Se otti lainaa kotimaisilta ja ulkomaisilta markkinoilta ja välitti kunnille. Rahan saatavuutta paransi viranomaisstatuksen riskittömyys ja samoin rahan hinta pysyi kohtuullisempaan.

Suomalaisia pankkeja järjestely raivostutti, koska niiden mahdollisuudet rahastaa itselleen edullisilla kuntien lainoilla heikkenivät.

Kevassa katsottiin pankkien kalliiden lainojen olevan lähinnä piilotettua pankkitukea, joka ei ollut kuntien asia. Hankkeen lainmukaisuutta epäiltiin ja kieltämättä asioissa oli monenlaista tulkinnanvaraa. Mutta pankeilla ei ollut suoranaisia keinoja estää asiaa. Keva ei harrastanut mitään erityistä hyväntekeväisyyttä. Se vain käytti muskeleitaan kuntien hyväksi ja samalla suojasi omia rahastojaan kuntien valtavalla lainakysynnältään.

Kun Suomen pörssi syöksyi, alkoi Keva varovaisesti aktivoitua osakesijoituksissa. Pahimpina lamavuosina Keva keräsi systemaattisesti kotimaista osakesalkkua lamahinnoin. Keva ui vastavirtaan pörssissä, lähes ainoana toimijana. Tietenkin asiaan sisältyi riskejä. Pörssin syöksykierre olisi voinut pahentua ja koko elinkeinoelämä halvaantua. Mutta silloin olisi ollut myös selvää, ettei Kevan kaltainen laitos olisi ikinä kyennyt maksamaan luvattuja eläkkeitä. Ne olivat täysin sidoksissa Suomen elinkeinopohjan kestävyYTEEN. Romahduksen hetkellä Kevan osakesalkun arvon menetykset olisivat olleet ongelmista pienimpiä.

Osa kuntapäätäjii halusi saada Kevan tuottamaan runsaasti vuokra-asuntoja. Ylikuumentuneilla asunto- ja rakennusmarkkinoilla siitä ei Kevan sijoitusorganisaatiossa innostuttu. Lamarysähdyn jälkeen Keva aktivoitui. Rakennusalan lama romahdutti rakentamisen hintoja. Tontti kunnalta ja rakentaminen edullisin lamahinnoin teki toiminnasta Kevalle edullista. Myöhempi asuntojen hintojen nousu huolehti sijoitusten kannattavuudesta ja samalla Keva ylläpiti Suomessa jonkinlaista rakennusalan aktiviteettia. Eikä siinä tarvinnut ryhtyä hyväntekeväisyyteen.

Edellä olevien esimerkkien tarkoituksena on kuvata sitä, että Keva on Suomessa varsin erikoinen organisaatio (”kummallinen eläkelaitos”). Eläkejärjestelmä, jonka ei oikeasti pitäisi rahoittaa maksajiaan ja julkinen viranomainen, jonka yhteiskunnalliset vastuut olivat täsmentymättömiä. Volyymit ovat kuitenkin sellaisia, että niillä on merkitystä koko Suomen kannalta.

Kevan toimintaa ei voi parhaalla tahdollakaan sanoa huolellisesti mietityksi ja ennakoituksi. Organisaatio oli rakentumisvaiheessa kun se joutui osaltaan myrskyn silmään. Eteen tuleviin tilanteisiin jouduttiin reagoimaan pikaisesti, aika vaihtelevalla menestyksellä.

## KUNNALLINEN KETJUKIRJE

Suomalaista eläkejärjestelmää rinnastetaan joskus ketjukirjeeseen. Tulevat sukupolvet maksavat edeltäjiensä eläkkeet. Väestörakenteen muutokset aiheuttavat ongelmia, kun eri ikäluokkien kokoerot ovat suuret. Kun suuret ikäluokat ovat eläkkeellä, maksajina on olennaisesti pienempi ikäluokka. Silloin maksut nousevat helposti kipurajalle ja ylikin.

Alun perin eläkerahastoinnin ideana oli yksityiselläkin sektorilla kerätä varoja puskuroimaan tätä muutosta. Siihen miten se tapahtuisi, ei otettu kantaa ja se jätettiin pois lakiteksteistä. Nyt tuo ajatus tuntuu olevan hyvää vauhtia unohtumassa ja rahastojen kasvattamista ennakoidaan myös suurten ikäluokkien eläkkeellä olon aikana.

Kuntien eläkejärjestelmässä rahastojen puskurirahastojen luonne on selkeämpi. Niitä tulee purkaa, kun on ”oikea aika”. Hätäisimmät kuntapäätäjät tuntuvat panikoituneen jo nyt ja esimerkiksi Joensuun kaupunki on halunnut, että maksuja alennetaan ja rahastointi lopetetaan. Tällaisen voi myös tulkita poliitikoille tyypilliseksi vastuunpakoiluksi. Jos maksuja ei alenneta, joutuu kaupunki ottamaan enemmän lainaa, mikä näkyy kiusallisesti kaupungin tilinpäätöksessä äänestäjille. Jos sama vaikutus saadaan alentamalla eläkemaksua, lainaa vastaava vaje tehdään eläkejärjestelmään. Mutta se ei näy kirjanpidossa vuosikymmeniin, ei ainakaan nykyisellä vaalikaudella.

Tuo ketjukirjekysymys on paljon laajempi ongelma kuin kuntasektoria koskeva. Ja siihen liittyy Suomessa vähän puhuttu vakava virhe eläkejärjestelmän rahoituksessa. Kaikilla sektoreilla (yksityinen, valtio,



kunta, kirkko) on tällä hetkellä aika samankaltainen tilanne. Rahastot kattavat ehkä 20-30% järjestelmien lupaamista eduista. Loppu peritään vuosittaisissa maksuissa. Eli kaikilla on sama perinteinen ketjukirjeiden ongelma: kuinka varmistaa maksajien riittävyys tulevaisuudessa?

Suomessa on järjestelmä, jossa ketjukirje on sektorikohtainen, ei valtakunnallinen. Tämä luo nollasummapelin tilanteen eri sektoreiden välillä. Suomessa yhteiskunnallisten muutosten seurauksena työvoima siirtyy sektorilta toiselle. Dramaattisin muutos tässä tapahtui 30 vuotta sitten, kun kuntien työntekijämäärä moninkertaistui alentaen voimakkaasti kuntien eläkemaksua.

Viimeisen parin vuosikymmenen aikana on EK:n piirissä ollut kantava idea edistää tätä kehitystä itse hallinnoimansa eläkejärjestelmän hyväksi. Siirretään ihmisiä julkisten eläkejärjestelmien piiristä maksajiksi yksityiseen eläkejärjestelmään alentamaan tulevia maksuja. Sen seurauksena julkisiin järjestelmiin jää vähemmän maksajia ja maksu prosentteina palkoista nousee.

Tätä politiikkaa on toteutettu mm. siirtämällä 60.000 valtion liikelaitosten työntekijää maksamaan eläkemaksunsa yksityiseen eläkejärjestelmään ja siirtämällä yliopistojen uudet työntekijät samoin yksityisen eläkejärjestelmän maksajiksi jne. Lasku näistä toimista menee tietenkin viimekädessä veronmaksajien katettavaksi.

Samaa kustannusten siirtoa julkisen sektorin maksettavaksi toteutettiin myös ns. Kela-maksun poistamisessa. Kun Kela-maksu poistettiin yrityksiltä ja siirrettiin valtion vastuulle, EK:ssa luvattiin että he maksavat vastaavasti korkeampaa eläkemaksua yksityiseen eläkejärjestelmään. Eli tosiasiaa osa yksityisen eläkejärjestelmän kuluista siirrettiin (välillisesti) valtion maksettavaksi.

Tätä EK:n politiikkaa kutsutaan keksijänsä mukaan ”laatuajatteluksi”. Kun sen operaatioiden seurauksena julkisen talouden ongelmat kasvavat, vaiheeseen kaksi kuuluu julkisen toiminnan arvosteleminen ja

lisätoimenpiteiden vaatiminen.

Kuntien eläkejärjestelmän osalta tämä uhka on nyt realisoitumassa mm. sote-uudistuksen kautta. Sen yksi seurannainen on mitä ilmeisimmin yksityisen sosiaali- ja terveystoiminnan yleistyminen. Tuossahan ei sinänsä ole mitään pahaa, jos toiminta tehostuu. Mutta kuntien eläkejärjestelmän ja kuntien talouden kannalta se voi olla kohtalokasta. Jos suuri osa kuntien nyt tuottamista palveluista toteutetaan yksityisten toimesta, kuka hoitaa toteuttajien eläketurvan? Jos eläkkeet siirretään yksityiseen eläkejärjestelmään, katoaa kuntien eläkejärjestelmän maksajapohja. Maksutulo romahtaa pikaisestikin, mutta eläkeoikeudet on ansaittu jo kauan sitten. Eläkemenoiissa ei sen takia tapahdu merkittäviä muutoksia pitkään aikaan.

### **”Kuntien eläkerahastointi aloitettiin vuoden 1988 alusta”**

Jos kuntien eläkejärjestelmän maksajapohjasta esimerkiksi puolet häviää, eivät kunnat enää selviäkään 25-30% eläkemaksulla vaan maksu voi olla 50-60% palkoista. Silloin 1980-luvulla rahastoinnin synnyttäneet uhkakuvat toteutuivat.

Kuka maksaa yksityistetyt hyvinvointipalvelut? Jos merkittävä osa niistä rahoitetaan yksityisillä maksuilla, ostovoima siihen jouduttaisiin hankkimaan kunnallisveroja alentamalla. Silloin kuntien mahdollisuudet huolehtia vanhoista eläkevastuistaan romahtaisivat.

Toinen vaihtoehto olisi, että palvelut yksityisellä sektorilla tuotavien toimijoiden henkilöstö vakuutetaan yksityisellä sektorilla, mutta palvelut maksetaan kuntien kassasta. Silloin kunnat yhtäältä maksavat omia vanhoja vastuitaan ja samalla rahoittavat yksityisten palveluntuottajien kautta yksityisen sektorin eläkevajeita. Lopputulos on suunnilleen sama kuin edellisessä vaihtoehdossa.

## KEVAN VALMISTAUTUMINEN MAKSAJAPOHJAAN LIITTYVIIN UHKIIN

Keva ei ole täysin toimeettomana katsellut sivusta maksajapohjaansa liittyviä uhkia. Tässä suhteessa on nähtävissä kaksi toimenpidettä, joihin Keva on ryhtynyt.

Ensimmäinen on se, että Keva on järjestelmällisesti pyrkinyt laajentamaan kuntien eläkejärjestelmän vakuutettujen piiriä. Esimerkiksi kunnilla ei ole mahdollisuutta valita sitä, missä henkilökuntansa vakuuttavat. Ne ovat tuon järjestelmän viimeinen maksaja. Sen sijaan esimerkiksi kuntien omistamilla osakeyhtiöillä on oikeus valita, vakuuttavatko työntekijänsä Kevassa vai yksityisessä järjestelmässä.

Keva on toiminut järjestelmällisesti laajentaen siellä mahdollisesti vakuutettavien kunnallisten yritysten piiriä. Kevassa vakuutettujen yritysten ei enää tarvitse olla enää kokonaan kuntien omistamia. Nyt jopa riittää, jos yritys on kuntien päätösvallassa, mitä se sitten tarkoittaakin. Näiden yhtiöiden ja muiden yhteisöjen joukkoon oletetaan siis jatkossa tulevan runsaasti toimijoita myös sosiaali- ja terveyssektorilta. Sitten kun Kataisen hallituksen sotesta joku saa selvää. Mutta niin vanhoilla kuin uusillakin Kevassa vakuutetuilla yrityksillä on oikeus valita paikka, missä vakuuttavat henkilöstönsä. Kevan perimä maksu on kuitenkin olennaisesti korkeampi kuin yksityisen sektorin maksu. Sillä on kurottu kiinni aikaisempaa pienempää rahastointia ja on siinä onnistuttukin.

Miksi jokin kunnallinen yritys sitten valitsisi vakuuttamisen Kevassa, jos maksu on kalliimpi? Ei sellaiseen voisikaan luottaa. Siksi Keva perii osan maksuistaan aikaisemman eläkemenon perusteella. Se helpottaa osakeyhtiöiden maksuja.

Tämä toiminta on auttanut pitämään maksajia Kevassa, mutta sillä on omat heikkoutensakin. Ensiksi periaate, jossa kuntien lisämaksu sidotaan aiheutettuun eläkemenoon, saattaa aiheuttaa ongelmia kir-

janpitolain näkökulmasta. Nyt asia on hoidettu kirjanpitolautakunnan ohjeilla. Jos nuo vastuut pitäisi kirjata näkyviin, voisi monessa kunnassa tase näyttää kovin erilaiselta kuin nyt.

Maksun suuruus vaihtelee myös rajusti kuntien kesken. Suurimpia maksajia suhteellisesti ovat muutenkin vaikeuksissa olevat taantuvien alueiden kunnat. Niillä tuon vanhan eläkevastuun osuus voi nousta suureksi. Nuo kunnat ovat kouluttaneet ja hoitaneet nuorisensa, joka on muuttanut muualle ja hyödyttää uusia asuinkuntiaan. Mutta lasku heistä menee edelleen vanhoihin kuntiin. Monelle kriisissä olevalle kunnalle se saattaa olla lopullinen kuolinisku. Ei siis kovin solidaarinen ratkaisu, Nuo ratkaisumallit vaikuttavat tuleensa tiensä päähän ja jotakin uutta ideaa Keva tarvitsisi selvittääkseen.

Tuohon asiaan olisi sinänsä olemassa yksi kestävä ratkaisu. Lopetetaan kilpailevien ketjukirjeiden järjestelmä ja korvataan se yhdellä valtakunnallisella ketjukirjeellä. Jatkossakin eri sektorin voivat huolehtia omista eläkkeistään ja rahastoistaan, mutta vajeilla rahoitettava osa eläkkeistä kaadetaan yhteen pooliin. Sinne menisi työntekijöiden palkoista menevä jakojärjestelmämaksu siitä riippumatta millä sektorilla henkilö työskentelee. Sieltä maksut kohdistettaisiin sektoreittain toivottavasti yksinkertaisemmalla tavalla kuin nyt niitä selvitetään. Jos suuri joukko työntekijöitä siirtyy sektorilta toiselle, se ei saisi vaikuttaa järjestelmien toimintaan.

Miksi tuollaista ei ole toteutettu? Varmaankin keskeisin syy on edellä mainittu EK:n ”laatuajattelu”, jossa ideana on yrittää pelastaa yksityisen sektorin eläkejärjestelmän rahoitus julkisen sektorin kustannuksella. Taustalla on se, että tuosta järjestelmästä on valtaviin rahastojensa myötä tullut muodollista merkitystään suurempi valtakeskus Suomessa. Ja on vaikea kuvitella, että tuollaista uudistusta voidaan toteuttaa niin kauan, kuin EK omistaa tasavallan hallituksen. Tuo asia ei ole Kevan käsissä, mutta ei se ilmeisesti ole tehnyt paljoakaan asiaa edistääkseenkään.

Palataan edellä olleeseen pohdintaan Kevan rahastoinnista. Joskus 1990-luvun kuluessa Kevan sijoituspolitiikassa tehtiin uudenlaisia strategisia linjauksia. Pääosa varoista sijoitettiin ulkomaille, mikä rahojen nopean kertymisen näkökulmasta oli ymmärrettävääkin. Samalla kuitenkin luovuttiin aikaisemmista ideoista rahoituksen suuntaamisen joustavuudessa.

Kevan sijoitusstrategia rakennettiin muistuttamaan tyypillisen suuren eläkerahaston strategiaa maailmalla. Määriteltiin esimerkiksi maakohtaisesti prosenttiosuuksia, paljonko sijoituksista suunnattiin kyseiseen maahan. Se tuotti hajautetun kansainvälisen sijoitussalkun. Tähän tulokseen saattoi vaikuttaa osaltaan se, että apuna käytetyt kansainväliset neuvonantajat tyypillisesti rakensivat tällaisia salkkuja.

Se mikä tuossa yhteydessä sivuutettiin, oli rahaston perimmäinen luonne. Kuvatunkaltaista strategiaa noudattavat rahastot ovat tyypillisesti täysin rahastoivia. Niiden kyky maksaa lupaamansa eläkkeet riippuu ratkaisevasti siitä, millaista tuottoa ne saavat varoilleen. Siksi tällainen strategia on niille looginen eikä olisi perusteltua vaatia niiltä muunlaista toimintaa.

Mutta Keva ei ole tuollainen rahasto. Se on vain osittain rahastoivan järjestelmän pullistuma, jossa rahastot kattavat ehkä 25–30% todellisesta eläkevastuusta. Siis 70–75% järjestelmän rahoituksesta perustuu siihen, että tulevaisuudessa peritään eläkemaksuja ihmisten palkkatyöstä. Tuon palkkatyön edistäminen olisi loogisesti keskeisiä tavoitteita kuntien eläkejärjestelmän sijoitustoiminnalle.

Sinänsä Kevan toiminta on tuottanut tulosta. Korkealla maksulla, etujen karsimisella ja määrätietoisella sijoitustoiminnalla järjestelmän rahoitusasema nyt vastaa yksityisen sektorin tilannetta.

Maksajapohjan turvaaminen oli esillä kuntien eläkerahastoinnin

käynnistäneessä lainsäädännössä. Nyt se ilmeisesti on unohdettu Kevan sijoitusstrategioissa. Se ei ole ainutkertaista. Samalla lailla se on unohdettu yksityisessä eläkejärjestelmässäkin. Siellä alkuperäisenä ideana oli, että pääomat ohjataan yksityisen elinkeinoelämän käyttöön. Silloin keinona olivat takaisinlainaus ja muut lainausvälineet.

**”Suomalaista eläkejärjestelmää rinnastetaan joskus ketjukirjeeseen. Tulevat sukupolvet maksavat edeltäjiensä eläkkeet”**

Kun yksityisen eläkejärjestelmän sijoituspolitiikkaa uusittiin 1990-luvulla, tuo unohdettiin. Silloin takaisinlainaus kuivui lähes kokonaan. Varoja on sijoitettu paljolti samanlaisella logiikalla kuin Kevassa. Taseessa näkyvät varat kiinnostavat, piilevät vastuut eivät. Taseessa näkyvien varojen sijoittamiseen voi ottaa mallia kansainvälisiltä markkinoilta, niistä voi kehittää tuottoisia bonusjärjestelmiä ja ne tuovat seksikästä valtaa taloudessa. Suomalaisen pienyritystoiminnan rahoitus unohtui tässä huumassa lähes kokonaan.

Piilossa olevien vastuiden suhteen tilanne on toinen. Niistä ei ole helppoa kehittää bonusjärjestelmiä, toiminta on hiljaista puurtamista ja vaikeaa. Samanaikaisesti suomalainen pienyritystoiminta vaikertaa rahoituksen saatavuutta kun suuret eläkelaitokset tuskailevat sijoituskohteiden löytämisessä. Alkeellinenkin yhteiskuntataloudellinen ajattelu on kadonnut.

Havainnollistetaan asiaa yksinkertaisella esimerkillä. Oletetaan, että eläkelaitos sijoittaa 100 miljoonaa kahteen kohteeseen. Toinen on kohde ulkomailla, josta laitos saa tuottoa 5% eli 5 miljoonaa vuodessa. Toinen kohde on jokin yritystoiminta Suomessa, josta eläkerahasto saisi saman 5% tuoton eli 5 miljoonaa vuodessa. Oletetaan, että tuon liiketoiminnan

vuotuinen liikevaihto on 100 miljoonaa ja siitä puolet olisi henkilöstökuluja. Siis karkeasti palkkoja 40 miljoonaa ja eläke- ym. maksuja 10 miljoonaa. Toki eläkemaksujen vastineeksi kertyisi uutta eläkevastuutakin lähes sama määrä, joten nettohyöty olisi pitemmällä tähtäimellä olennaisesti pienempi järjestelmän rahoituksessa. Kun palkkoja olisi 40 miljoonaa, siitä maksettaisiin veroja ehkä 10 miljoonaa, siis tuloja valtiolle ja kunnille.

Vaikka tuotto eläkelaitoksen kirjanpidossa olisi sama, nettovaikeus kuntien ja eläkejärjestelmän talouteen olisi olennaisesti erilainen eri vaihtoehtoissa. Toki ero ei vaikuttaisi sijoitusihmisten bonustuloihin. Historiallinen reaalituotto on ollut 3,7% vuodessa. Keva tuntuu sinänsä tiedostavan, että tuollaisen tuoton odottaminen tulevaisuudessa on utopiaa. Rahaston toimikauden aikana on rahan määrää kasvatettu maailmassa valtavasti. Sen seurauksena omaisuusarvot ovat kasvaneet parantaen tuottoja, mutta elinkustannuksiin se ei vielä ole laajasti levinnyt pitäen inflaation kohtuullisena. Onko realistista odottaa jatkossa samanlaista kehitystä ja millaisia riskejä asiaan sisältyy?

Kevan sijoitusorganisaatio toimii ilmeisestikin hyvin ja sen henkilöstö vaikuttaa ammattitaitoiselta. Mutta laajempi pohdinta siitä, mikä on laitoksen asema, tuntuu unohtuneen. Aivan kuin laitos olisi laiskistuneesti pysähtynyt nauttimaan asemastaan ja unohtanut uudistumistarpeet. Toki esimerkiksi tuollainen pienyritysten rahoittaminen ei olisi helppoa eikä Kevalla olisi siihen valmiuksia. Ja Kevan kaltaisessa poliittisesti ohjatussa järjestelmässä on aina vaarana, että poliitikot alkavat syyttää eläkerahaa järjestömiin itselleen kunniaa ja ääniä tuottaviin hankkeisiin. Tarvittaisiin siis tiukka seula ja ankara kontrolli.

Se, että tuollaista ei ilmeisesti tosissaan edes pohdita, osoittaa sekä Kevassa että yksityisessä eläkejärjestelmässä tiettyä ylimielisyyttä ja suuruussharhaa. Nuo ovat liian pieniä asioita kiinnostaakseen miljardien päällä istuvia eläkeihmisiä. Tuollaiseenhan ei todellisuudessa edes sitoutuisi kovin suurta osaa Kevan kaltaisen mammutin rahoista.

Yritän lyhyesti tiivistää edellä olevia pohdiskeluja. Kevassa eläketurva hoituu kohtuullisesti ja rahastojen hoito on ilmeisesti ihan ammattitaitoisissa käsissä.

Laitoksen suurin ongelma on käsittääkseni se, että se on käpristynyt omaan erinomaisuuteensa ja unohtanut monet strategisiin uhkiin liittivät ponnistelut. Sitä vaivaa tyypilliset oireet, jotka uhkaavat löysää rahaa tulvillaan olevia organisaatioita. Johdon mielenkiinto suuntautuu enemmän laitoksen statuksen mukaisen elämänmenon varmistamiseen ja siihen liittyvien symbolien keräämiseen, kuin laitoksen ongelmien pohtimiseen.

Tuo tarkoittaa, että hallinto toimii paljolti samoin kuin ennen rahastointia, vaikka maailma ja laitos ovat muuttuneet paljon. Laitoksen yhteiskunnallinen ja strateginen linjaus olisivat ylimmän johdon, hallituksen ja valtuuskunnan asioita. Poliittisia päättäjiä näillä paikoilla perustellaan sillä, että he tuovat laitokseen yhteiskunnallista näkemystä. Mutta niin ei todellisuudessa ole tapahtunut.

**”Jos suuri osa kuntien nyt tuottamista palveluista toteutetaan yksityisten toimesta, kuka hoitaa toteuttajien eläketurvan?”**

**Mihin kuntien rahat menevät?**

**Pauli Vahtera** on aktiivisesti talousasioista kirjoittava KHT-tilintarkastaja ja vantaalainen kuntapäättäjä.

Kirjoituksessaan Vahtera käy läpi kuntatalouden karmean tilanteen ja esittää omat teesinsä siitä, miten kuntatalous saataisiin kuntoon.



## KUNTATALOUDEN KRIISI

### KUNTATALOUDEN 20 VUODEN KUJANJUOKSU

Julkinen talous Suomessa on ajettu syvään kriisiin pitämällä yllä illuusiota hyvinvointivaltiosta. Hyvinvointivaltio on kiihdyttänyt ihmisten vastuuta omasta elämästä. Meillä on yhä enemmän asukkaita, jotka ovat aktiiviväestön vastuulla. Ulkomailta on Suomeen tullut kymmeniä tuhansia uusia asukkaita, jotka eivät koskaan tule tekemään mitään oman elämänsä eteen.

1990-luvun laman jo taituttua vuonna 1996 kuntien lainakanta oli asukasta kohden noin 700 euroa. Sen jälkeen lainakanta on yli kolminkertaistunut, vaikka kuntien tulot ovat vuosi vuodelta nousseet. Kunnat ovat eläneet viimeiset vuosikymmenet kuin pellossa: yli varojensa, eikä mitään todellista korjausliikettä ole tehty paljosta puheesta ja rakenneuudistuksista huolimatta.

Holtiton meno on ollut mahdollista kansantalouden kasvaessa. Verotuloja on saatu lisää sekä kunnan asukkaiden palkkojen nousun, että kunnallisveron korotusten avulla. Vuonna 1970 keskimääräinen veroprosentti (silloin veroäyri) oli 14, vuonna 1990 lähestyttiin 17:a ja nyt ollaan jo 20:ssä. Kunnat ovat saaneet lisätuloja myös koko ajan

lisääntyneinä valtioavustuksina ja kuntalaisten palvelumaksujen korotuksilla. Verotuloja on lisätty kiinteistöveron jatkuvilla korotuksilla. Monien kuntien talouden kriisiin taustalla ovat suuret yhteisöverotulot, jotka mahdollistivat tuhlailevan rahan käytön.

Helppo raha mahdollistaa huolettoman rahan käytön. Kun valtio maksaa maahanmuuttajien kunnille aiheuttamat kulut kolmen ensimmäisen vuoden ajan, kuntapäätäjät luulevat, että näin voidaan ilmaiseksi elävöittää kuntien toimintaa. Ei olla köyhiä, eikä kipeitä, jolloin ei tarvitse miettiä, mistä rahat saadaan sen jälkeen kun valtio vähentää tukeaan. Ja onhan silloin apuna edelleen KELA, joka maksaa asumistuellla suuren osan maahanmuuttajien kustannuksista.

Kunnissa ei ole vastuullisia, ei kuntatyöntekijöiden, ei kunnan johdon eikä kuntapäätäjien joukossa. Kun todellista vastuuta ei ole, on rahankäyttö huoletonta. Kun kunnan työntekijät neuvottelevat itsensä kanssa työsuhde-edut, on seurauksena ylisuuret palkankorotukset ja lomaoikeudet. Kuntien yhdistymisessä annettava viiden vuoden irtisanomissuoja rapauttaa työmoraaalia.

Kuntatalous on lyhytjänteistä, vaikka viiden vuoden taloussuunnitelmia tehdäänkin. Viimeiset vuodet ovat enemmän taulukkolaskentaharjoitelmia kuin todellisia suunnitelmia talouden hoitamiseksi. Mitään vaihtoehtoisia suunnitelmia ei tehdä. Siksi vuodelle 2014 tehtyjen talousarvioiden perustat romahtivat monessa kunnassa jo ennen kuin vuosi ehti alkaa.

Päätöksenteossa ei kukaan edes yritä hahmottaa kokonaisuuksia. Päätökset tehdään yhden ihmisen näkökulmasta. Kukaan ei voi vastustaa apua yhdelle ihmiselle, hyvää asiaa ajavalle yhdistykselle tai oman kylän suojatien rakentamiselle. Jokaiselle pitää taata ihmisarvoinen elämä. Ihmisarvon sisältö on hyvinvointivaltiossa saatettu liian korkealle tasolle. Kun suuret ikäluokat asuivat työuransa alussa alivuokralaisasunnoissa ahtaasti, niin nyt julkisin varoin jokaiselle maksetaan oma asunto.

1970-luvulla eivät työikäiset eläneet sosiaaliturvan varassa. Tänään pidetään itsestään selvänä, että kuka tahansa Suomen maan kamaralle tullut henkilö saa ilman vastiketta elämän perustarpeet sosiaaliturvasta. Jopa koko elämänsä ajan.

Ihmiset on opetettu vaatimaan. Jos eläisimme 1980-luvun alun elintasossa, olisimme kaikki onnellisia ja iloisia siitä, mitä meillä on. Kun meille on, suureksi osaksi velaksi, annettu yhdeksän hyvää ja 10 kaunista, emme osaa luopua mistään. Jos 1000 euroa kuukaudessa sosiaaliturvaa saavalta leikataan 20 euroa, alkaa suuri meteli, miksi meiltä pienituloisilta otetaan. Eikä nähdä, että edelleen saadaan 980 euroa vastikkeetta.

Elämän tulee olla helppoa ja kivaa. Siksi yhteisistä varoista rakennetaan jalkapallo- ja jäähallit, maksetaan harrastukset, pidetään hiihtoladut baanana auki, subventoidaan oopperalippuja, maksetaan kansallispuvut, tutustutaan ulkomaitten tapaan hoitaa asioita.

Yksityissektori Suomessa ei voi maailman talouden kovassa kilpailussa mitenkään olla niin tuottava, että kaikki yhteinen hyvä ja kiva voidaan rahoittaa.

## MISTÄ KUNTIEN TULOT

### Verotulot

Kuntien verotulot ovat kahdeksassa vuodessa (2004–12) kasvaneet 41 prosenttia 19,3 miljardiin euroon. Kasvua on ollut myös lamavuosina 2008–2012 peräti 18 prosenttia. Kasvusta iso osa selittyy kiinteistöveron nostolla jopa kaksinkertaiseksi sekä kuntien veroprosenttien nostoilla. Paljosta metelistä huolimatta myös yhteisöveron tuotto kunnille on noussut. Metelistä iso osa selittyy yksittäisten kuntien suurista työpaikkamenetyksistä – esimerkiksi Salossa Nokian takia ja paperitehdaspaikkakunnilla.

**”Kaavailut säästöt ovat vaatimattomia siihen verrattuna, miten kunnissa on tällä vuosituhanella eletty kuin pellossa”**

### **Palvelumaksut ja omaisuuden myynti**

Kunnallisia palvelumaksuja on korotettu verojakin enemmän. Kuntien toimintatuotot ovat nousseet vv. 2004–12 48 % 11,6 miljardiin euroon.

Kuntien omaisuutta on vuosittain myyty noin miljardin euron verran.

Liikelayritysten ylijäämillä ja palvelumaksuilla kunnat saivat tuloja vuonna 2012 ainakin 2,8 miljardia euroa. Kunnat rahastavat ylisuurilla energia- ja vesimaksuilla siten, että kuntayhtymille ja kunnan osakeyhtiöille siirretään ylihintaan käyttöomaisuutta, joka siirretään velaksi. Velasta peritään markkinahintaan verrattuna moninkertainen korko.

Lisäksi maksetaan kuntalaisille käyttöomaisuus toiseen kertaan poistojen kautta. Tuloja saadaan myös osinkojen kautta. Näin osa kuntalaisten piiloverotuksesta menee valtiolle.

### **Valtion avustukset**

Kuntien valtionosuuksien leikkauksia pidetään yhtenä selityksenä kuntatalouden kriisille. Nekään puheet eivät pidä paikkaansa. Valtionosuudet ovat lisääntyneet joka vuosi 8,1 miljardiin euroon. Kasvu kahdeksassa vuodessa on ollut 70 %.

### **Velkaantuminen ja rahoituskustannukset**

Kuntien ja kuntayhtymien kaikki tulot olivat vuonna 2012 41 miljardia euroa. Tulot eivät kuitenkaan riittäneet menojen katteeksi, minkä vuoksi lisää lainaa otettiin 1,5 miljardia euroa. Kuntien lainakanta nousi 14 miljardiin euroon, mikä vastaa kuntien kaikkia verotuloja 9 kuukauden

ajalta. Vuoteen 2017 mennessä velkojen määrä kaksinkertaistuu 27 miljardiin euroon.

Kuntien todellinen velkaantuminen on kuitenkin paljon suurempi. Kuntakonsernien kaikki velat olivat vuoden 2012 lopussa 36 miljardia euroa. Kunnan asukkaiden vastuulla olevista veloista kaksi kolmasosaa on kuntien tilinpäätöksen ulkopuolella ja siten myös poissa demokraattisen päätöksenteon piiristä. Kuntien taseissa on velkaa 18 miljardia ja kuntayhtymien erillisvelat ovat 5 miljardia euroa. Kuntien velat ovat suuremmat kuin lainakanta, koska mukana ovat myös korottomat velat.

Velkojen vastineena on kuntakonsernissa likvidiä varallisuutta: saamia, rahaa ja arvopapereita yhteensä 9 miljardia. Pysyvissä vastavissa olevista myytävissä olevista sijoituksista ja kiinteistöistä saataneen muutama miljardi euroa.

### **MINNE RAHAT MENEVÄT**

Kuntien ja kuntayhtymien menot toissa vuonna olivat 43 miljardia euroa, joista investointeihin käytettiin 4,6 miljardia euroa. Korko- ja muut rahoitusmenot olivat 0,4 miljardia alhaisen korkokannan (keskimäärin 2,4 %) takia. Suomen luottoluokituksen heikentyminen tulee nostamaan myös kuntien korkomenoja.

Kuntien menot ovat nousseet paljon nopeammin kuin yhteiskunta on vaurastunut. Menojen kasvu vuosina 2004–12 on ollut 49 % ja lamavuosinakin 26 %. Suomen bruttokansantuote kasvoi kahdeksana vuotena vain 26 % ja lamavuosien kasvu on jäänyt 7 prosenttiin. Osa tuosta kasvusta perustuu valtion suureen velkaantumiseen, joten tilanne kunnissa on katastrofaalinen. Se osoittaa huoleton talouden pitoa, jossa ympäröivän maailman reaaliesteistä ei ole kannettu huolta.

Valtion menot samana aikana (2004–12) ovat nousseet 42 % ja lamavuosina 28 % 54 miljardiin euroon. Kun lasketaan kaikki julkiset

menot mukaan lukien eläkemenot, niiden määrä on 109 miljardia euroa. Kunnat ja valtio ovat siten kilpajuoksua vieneet kansakuntaamme turmioon. Valtion tuhlaamista ovat korostaneet hylpeet palkankorotukset eivätkä kuntatyöntekijät paljoa perässä ole tulleet.

Hallitus on tehnyt päätöksiä kuntatalouden säästöistä ja rakenteellisista muutoksista. Mitään konkretiaa päätöksiin ei sisälly. Kaavailut säästöt ovat vaatimattomia siihen verrattuna, miten kunnissa on tällä vuosituhanella eletty kuin pellossa.

## KUNTIEN YLISUURI HENKILÖSTÖ

Kunnissa oli suurten ikäluokkien tullessa työelämään vuonna 1970 töissä 193.000 henkilöä. Kun Suomella meni lujaa ja kansantalous kukoisti, lisäsivät kunnat rajusti henkilöstöään. Vuonna 1985 ylitettiin jo 400.000 kuntatyöntekijän määrä. Sen jälkeen vauhti on hidastunut ja nyt kuntatyöntekijöitä on 432.000.

Kunnat eivät edes tiedä, paljonko niissä on työntekijöitä, mikä tekee päätöksenteon aika lailla mahdottomaksi. Kunnissa palkkaa sai palkkatilastojen mukaan 364.000 koko-aikaista ja 61.000 osa-aikaista työntekijää vuonna 2012. Työssäkäyntitilaston mukaan kunnat työllistävät 531.000 työntekijää. Työvoimatutkimuksessa esimerkiksi palkallisessa työharjoittelussa olevat lasketaan työllisiksi. Kuntasektoriin kuuluvat myös kuntayhtymien työntekijät. Kunnan omistamien osakeyhtiöiden työntekijät lasketaan yksityiseen sektoriin.

Kuntien palveluja on kuitenkin koko ajan lisätty: terveydenhoito, vanhusten hoito, päivähoido, peruskoulutus, maahanmuutto ja kotouttaminen, toimeentulotuki.

Samaan aikaan julkisen sektorin lomaoikeuksia on laajennettu ja ne ylittävät selvästi yksityissektorin lomat. 15 vuoden työuran jälkeen kunnissa ja valtiolla saa 8 viikon kesäloman, kun yksityissektorilla lomaa

on 5 viikkoa. Kuntatyöntekijöiden sairauspoissaolot ylittävät yli viikolla teollisuuden työntekijöiden sairauspoissaolot. On erilaisia työkykyyn liittyviä toimintoja. Tuo kaikki lisää kuntatyöntekijöiden tarvetta.

Kunnissa on lomautettu henkilöstöä ja lomarahoja on voitu ottaa vapaana. Nyt kuntatyöntekijöiden määrää ollaan vähentämässä irtisanomisten ja eläkkeelle siirtymisen kautta. Miten se on mahdollista, jos palveluja ei vähennetä tai heikennetä?

Selitykset ovat raadollisia. Osa kuntatyöntekijöiden töistä on ollut niin tarpeettomia, että niiden lopettaminen ei näy mitenkään kuntalaisten arjessa. Kunnat ovat yhtiöittäneet toimintojaan ja näin entinen työ tehdään samojen työntekijöiden toimesta, mutta ostopalveluna. Terveys- ja vanhushpalveluja ostetaan yhä enemmän yksityissektorilta ja tämä vähentää kuntien oman henkilökunnan tarvetta.

Ja tuottavuuskin on parantunut, vaikka julkisen sektorin töiden automatisointi ei koskaan voi olla yhtä pitkälle automatisoitua kuin yksityissektorin.

Sosiaalissektorille on ennustettu tarvittavan 60.000 uutta käsiparia lisääntyvään palvelutarpeeseen, etenkin vanhusten hoidossa. Tuo määrä on helposti saatavissa ilman lisäkustannuksia poistamalla kuntien ylimääräiset lomaoikeudet ja lomarahat, sekä vaikuttamalla sairauspoissaoloihin siten, että ne vastaavat yksityissektorin poissaoloja. Kuntatyöntekijöille on annettava vaihtoehdot: joko mittavat irtisanomiset tai liian hyvien oikeuksien karsiminen. Siinä mitataan samalla solidaarisuuden määrä.

**”Osa kuntatyöntekijöiden töistä on ollut niin tarpeettomia, että niiden lopettaminen ei näy mitenkään kuntalaisten arjessa”**



Itsestään selvää on, että kuntaliitoksiin liittyvä viiden vuoden irtisanomissuojaja on muutettava vastaamaan yksityissektorin ehtoja. Kahden kuukauden irtisanomisaika, jos työt loppuvat alta. Jos tähän ei suostuta, se osoittaisi, että kuntatyöntekijät itsekkin tietävät, ettei liitoksen jälkeen ole tarpeeksi töitä kaikille.

### **PALKKOJEN LOMARAHASTA LUOPUMINEN VAI 10 % IRTISANOMINEN?**

Kunnat ovat pakkotilanteessa joutuneet suunnittelemaan henkilökunnan vähentämistä. Osin henkilökuntaa siirretään eläkkeelle, eikä uusia palkata tilalle, osin sanotaan irti. Määräaikaisten työsuhteita ei uusita. Jos henkilökunnalla on aidosti töitä, ei heitä voi lomauttaa, eikä irtisanoa. Jos henkilökunnalla on töitä, on eläkkeelle siirtyvän tilalle palkattava toinen tilalle.

Kouvolaassa kaupungin työntekijöiden määrä on 7,6 % kaupungin asukkaista, mikä on enemmän kuin muissa keskisuurissa kaupungeissa. Jos viiden vuoden irtisanomissuojaa ei olisi ollut ja työntekijöiden määrä olisi heti hoidettu normaaliksi, kaupungin talous olisi tänään paljon paremmassa kunnossa. Tilanne on kuitenkin paljon huonompi kuin mitä luvut osoittavat. Eläkkeellä kaupunkilaisista on 29 %. Kaupungissa työvoimaan kuuluu vain 40 % asukkaista ja heistä yli 10 prosenttia on työttömänä. Kaupungin työntekijöiden määrä onkin viidesosa työssäkäyvistä ja tämän päälle tulevat kaupungin yhtiöiden ja ostopalveluilla yksityissektorilla työllistyneiden määrä. Kouvolaassa jokainen yksityissektorilla työssä käyvä joutuu elättämään itsensä lisäksi 2,6 kouvolaista sekä vielä valtion perimien verojen kautta kaupungin ulkopuolella asuvaa väestöä.

Kunta ei 10 % henkilökuntaa vähentämällä säästä kymmentä prosenttia henkilöstömenoista, mutta se pystyy siirtämään osan niistä

valtion ja muiden kuntien maksettaviksi. Kuntatyöntekijöiden palkoista maksettava kunnallisvero menetetään ja tilalle tulevat eläkemenot ja sosiaalimenot, mm. toimeentulotuki. Valtio maksaa työttömyyskorvauksia ja asuntotukia irtisanotuille.

Yhteiskunnan todellinen säästö 10 % henkilöstövähennyksestä on vain 5,9 % kun huomioidaan maksettavat eläkkeet ja työttömyyskorvaukset ja niiden verot.

Henkilöstön vähentämisellä ei ole mitään merkitystä, jos samaan aikaan ei vähennetä konsultti- ja ostopalvelutaloutta. Konsulttien käyttö tulee maksamaan enemmän kuin oman henkilöstön käyttäminen samaan työhön.

Palkkojen ja sosiaalikulujen lisäksi työntekijästä aiheutuu muitakin menoja (työtila, sosiaalilat, työvälineet, tietoliikenne, koulutus jne). Eläkkeelle siirtyvistä aiheutuu eläkekustannukset, jotka kunnat maksavat Kuntien eläkevakuutuksen KEVAN vakuutusmaksuina. Työttömistä aiheutuu työttömyyspäivärahojen maksu, jotka maksaa valtio. Molemmista kunta saa kunnallisverotuloja. Yhteiskunnan kannalta kyse on menoista, jotka työssäkäyvien on maksettava.

Lomarahojen ja niiden sosiaalikulujen osuus on 6 % vuosipalkasta (72 % kuukauden palkasta). Jos työntekijä asuu kunnassa, saa kunta lomarahasta kunnallisveron. Nettosäästö lomarahojen poistosta on 4,9 %.

Syksyn 2013 palkkaneuvotteluissa kuntatyönantajat esittivät mahdollisuutta, että kriisikunnissa voitaisiin palkkoja alentaa. Työntekijäpuoli hylkäsi moisen ajatuksen saman tien.

Lomautusten käyttäminen on kaksiteräinen miekka: se osoittaa, ettei töitä ole riittävästi tai vähintään sen, että kuntalaiset pärjäävät ilman kaikkia palveluja. Myös lomarahain vaihtaminen vapaaksi osoittaisi, ettei töitä ole riittävästi.

Kaikkein turvatuimmat (ja turhimmat) kuntatyöpaikat ovat kotouttamisen parissa. Sieltä ei vähennetä, päinvastoin annetaan lisää

resursseja, jotta maahanmuuton rikkaus saataisiin nopeammin pelastamaan kunnat konkurssilta.

## KUNTIEN OSTOPALVELUT OVAT KARANNEET KÄSISTÄ

Kuntien palvelujen yhteydessä puhutaan monituottajamallista, jossa palveluja tuottaisivat kuntien oman henkilökunnan lisäksi yksityiset yritykset ja kolmannen sektorin yhteisöt. Monet uskovat, että yksityiset tuottavat palvelut tehokkaammin kuin kunnat itse. Aikamoinen loukkaus kuntatyöntekijöitä kohtaan. Osin se on toki mahdollista, sillä kunnissa lomaoikeudet ja poissaolot ovat paljon suuremmat kuin yksityissektorilla.

Yksityiset lääkäriasemat on myyty uusille alan toimijoille. Nämä taas on myyty veroparatiiseihin. Esimerkiksi Terveystalo osti yksityisiä asemia ja sen jälkeen Bridgepoint osti Terveystalon. Palveluntuottajat on rahastettu kahteen kertaan. Sijoittajat haluavat omansa ja ostot rahoittaneet tahot omansa. Tämä tulee väistämättä näkymään kuntien ja valtion maksamissa palvelumaksuissa.

Kuntien yhteenliittäminen ei säästä mitään, ei etenkin jos viiden vuoden irtisanomissuojaa ei pureta. Säästöt tulisivat toimintojen tehostamisesta. Valitettavasti käy niin, että pienet palveluntuottajat kilpaillaan tai ostetaan pois. Eivätkä suurkuntien kilpailutuksissa voi pärjätä kuin isot yritykset. Kun markkinat on voitettu, alkavat hintojen korotukset.

Ostopalvelujen lisääminen ei ole vähentänyt kuntien henkilöstöä, eikä henkilöstömenoja. Vuonna 2002 Helsinki, Espoo ja Vantaa ostivat palveluja 0,9 miljardilla eurolla ja 10 vuotta myöhemmin 2,2 miljardilla eurolla. Yli puolet ostoista kohdistuu sosiaali- ja terveyssektorin ostoihin.

Vantaalla palvelu- ja henkilöstömenot olivat vuonna 2006 molemmat noin 390 miljoonaa euroa. Sen jälkeen on tehty irtiotto ostopal-

velujen hyväksi. Vuonna 2012 palvelujen ostot olivat 651 miljoonaa ja henkilöstömenot 472 miljoonaa. Vuoden 2012 muutosta osin (46 M€) selittää Vantaan Tilapalvelut Oy:n perustaminen. Silti muutos on valtaisa ja lohduton.

**”Ostopalvelujen lisääminen ei ole vähentänyt kuntien henkilöstöä, eikä henkilöstömenoja.”**

Vantaan kaikki ostot vuonna 2012 olivat yhteensä 741 miljoonaa euroa, josta 300 miljoonaa meni HUS-kuntayhtymälle, Vantaan Tilapalvelut Oy:lle, HSL liikenneyhtiölle ja KELAlle. Rakennusyritykset olivat suurimmat yksityiset toimittajat. Miljoonakahmaloittain rahoja saivat myös Taksikeskus, Attendo Medone, ISS, monikansalliset IT-alan yritykset, isot hoiva-alan yritykset, pankit. Etenkin IT-yrityksille kunnat ovat rahasampo, koska kustannustehokkaitten IT-palvelujen ostaminen on tehty kilpailutuksella aika lailla mahdottomaksi.

Julkinen rakentaminen on aina ollut liikemiesten pelikenttää. Siitä Suomessa on karvaita kokemuksia aina kaupunginjohtajan erottamiseen asti.

## RAKENNEUUDISTUS EI PELASTA MITÄÄN

Rakennepoliittinen ohjelma 29.8.2013: *”Käyttöön otettavassa kuntien talousohjauksjärjestelmässä uudistetaan valtionosuusjärjestelmä sekä tehostetaan peruspalveluohjelmamenettelyn pitkäjänteisyyttä, sitovuutta ja ohjauksivaikutusta kuntatalouden tasapainon turvaamiseksi. Kuntien tehtäviä ja velvoitteita puretaan yhden miljardin euron kustannuksia vastaavasti. Miljardi euroa katetaan verorahoituksella ja kuntien omin toimin, mm. tuottavuutta parantamalla.”*

Julkisen talouden säästöjen toivottomuutta kuvastaa hyvin se, että heti seuraavana päivänä rakennepoliittisen ohjelman julkistamisen jälkeen tehtiin päätös kuntapalkkojen nostamisesta 200 miljoonalla eurolla.

Suomessa halutaan uskoa ihmeisiin. Luullaan, että mitään tekemättä asiat korjaantuvat itsestään. Näin myös kunta- ja soteuudistuksessa. Todellisuudessa suurkunnissa menot tulevat nousemaan, koska kuntatalouden kokonaisuus ei ole kenenkään hallinnassa. Kun kunnan asukasmäärä kasvaa yli 60.000:n, palvelutuotannon tehottomuus lisääntyy.

Palvelujen tuottaminen yksityissektorin voimin ei vähennä menoja, vaan lisää niitä. Pienet paikalliset toimijat eivät pysty kilpailemaan suurten valtakunnallisten ja monikansallisten yritysten kanssa.

Suuret yritykset voivat ostaa paikalliset toimijat markkinoilta tai ne voivat tarjota alussa alihintaisia palveluja pudottaakseen pienet markkinoilta. Kun markkinat on vallattu, alkaa hintojen korotus. Suuret yritykset eivät myöskään hoida yhteiskuntavastuutaan, vaan ne liian usein jättävät verot maksamatta veroparatiisijärjestelyjen avulla.

#### **Eläkepommi, vanhuuspommi, hometalopommi, vesilaitospommi ...**

Kuntatalouteen kaavailut säästöt ovat hiluja kun niitä verrataan tuleviin valtaviin menoihin.

#### **Kuntatyöntekijöiden eläkkeet**

Kunnissa eläke- ja muut henkilöstömenot ovat kolmasosa palkkojen määrästä. Yksityissektorilla menot jäävät 22-24 %:iin. Kuntien korkeimmat menot johtuvat kuntien eläkevakuutukselle maksettavista eläkemaksuista sekä erilaisista työviihtyvyyteen tehdyistä panostuksista. Tämä kannustaminen, ylimääräiset lomat ja muu kiva ei kuitenkaan näy sairauspoissaolojen määrässä.

Kuntien eläkkeet maksetaan kunnallisveroista. Vain pieni osa eläkeistä on rahastoitu. Kun kuntien henkilökunta eläköityy, eläkemaksut

ja sitä kautta kunnallisverot nousevat. Jos kuntien palveluja tehdään enemmän yksityissektorin kautta, eivät eläkemeno katoa. Kuntien eläkevelka on ainakin kaksinkertainen valtion työntekijöiden eläkevelkaan verrattuna. Valtion eläkerahaston vastuuelvelka on 93 miljardia euroa.

Jos kuntatyöntekijöiden määrää ei vähennetä, tulee kuntien eläkeistä valtavat taloudelliset velvoitteet. Samasta virasta on maksettava palkka uudelle työntekijälle ja eläke eläkkeelle siirtyneelle. Suuret lomaoikeudet johtavat yliorganisointumiseen, jolloin tarvitaan kolmas työntekijä loma- ja sairauspoissaolojen ajaksi.

Näiden velvoitteiden maksamiseen eivät yksityissektorin maksamat verot tule riittämään. Heti ensimmäiseksi pitää rajoittaa lomaoikeuksia ja julkisen sektorin maksamiin eläkkeisiin tulee saada 2500 euron eläkekatto. Nämä tulisivat olemaan vasta alkua korjaaville toimenpiteille.

#### **Väestö ikääntyy**

Suomen vanhusväestö lisääntyy muutamassa vuosikymmenessä merkittävästi. Vantaalla yli 75 vuotiaiden määrä tällä hetkellä (2013) on 9.900 ja sen ennustetaan nousevan 1,5 kertaiseksi vuoteen 2020 ja 2,5 kertaiseksi vuoteen 2030 mennessä. Vanhuspalvelut sitovat paljon työvoimaa, mikä vaikuttaa kuntataloutta heikentävästi. Ratkaisuksi kunnat ovat nähneet vanhusten kotihoidon ja lisääntyvän omaisten vastuun läheisistään. Jotkut uskovat, että robotit hoitavat jatkossa vanhukset. Robottien sijasta sosiaaliturvan varassa elävät voivat ulkoiluttaa vanhukset; ei siihen mitään korkeakoulutusta tarvita.

Ikääntyvän väestön aiheuttamia menoja halutaan vähentää myös eläkeikä nostamalla. Vaikka elämme yhä pitempään, työkykymme kuitenkin rapautuu vuosi vuodelta. 68-vuotias voi pyörittää turhia papereita kunnan virastossa, mutta ei hänestä ole nostamaan vanhuksia laitoksissa samalla tavalla kuin nuoremmat työtoverinsa.

### **Huono rakentaminen maksaa**

Kosteus- ja homevaurioihin liittyvien terveyshaittojen vuosikustannusten arvioidaan olevan 450 miljoonaa euroa. Arvio sisältää oireista, sairauksista, niiden tutkimisesta, työkyvyn menettämisestä ja työtehon sekä tuottavuuden laskusta aiheutuvat kustannukset.

Tutkijoiden arvion mukaan merkittävien kosteus- ja homevaurioiden kertaluonteiset korjauskustannukset ovat 1,4 miljardia euroa. Tämä on kuusi prosenttia vuosittaisen talonrakentamisen arvosta.

Merkittävien kosteus- ja homevaurioiden esiintyvyys rakennusten kerrosalasta on hoitolaitoksissa 20–26 %, kouluissa ja päiväkodeissa 12–18 %. Tilojen käyttäjiä vaurioituneissa kouluissa ja päiväkodeissa on 172 000–259 200 sekä työntekijöitä hoitolaitoksissa 36 000–46 800.

Luvut ovat järkyttäviä. Joka neljäs hoitolaitosneliö, joka kuudes koulu- ja päiväkotineliö. Ja määrä kasvaa sitä mukaa kun talot vanhenevat.

Hometalot tulevat huonosta rakentamisesta. Ne eivät ole mikään luonnonlaki.

Kuntatalouden kannalta rakentamisen ja rakennusvalvonnan ryhtiliike on välttämätöntä. Mikään raha ei tule riittämään, jos huonoa rakentamista jatketaan.

### **Jättäkää meille edes vesi**

Suomen vesijohtoverkoston tila on huolestuttava. Verkostot ovat pääosin kuntien omistamia. Kunnat käyttävät veden ja jäteveden ylihinnonnoittelulla veroluontoisia tuloja, joita käytetään menojen kattamiseen. Näin rahaa ei jää riittävästi välttämättömiin korjauksiin.

Vesilaitoksilla on 100.000 kilometriä vesijohtoja, ja niistä jo 6000 kilometriä on erittäin huonossa kunnossa. Määrä kasvaa jatkuvasti. Vesijohtoja saneerataan vuosittain 900 km, mutta tarve korjauksiin on 3000 km.

Kun kunnilla ei ole rahaa vesijohtoverkoston kunnossapitoon,

on olemassa riski, että rahan puutteessa vesilaitokset myydään ulkomaalaisille sijoittajille. Sijoittajien rahoilla korjausvelkaa ehkä saadaan vähennettyä, mutta samalla vesimaksut siirtyvät ulkomaille ja hinnan- korotukset tulevat olemaan suuria.

Suomi on pala palalta myynyt perusinfraansa sijoittajille: sähkö, sähköverkko, digiverkko, puhelinverkko, moottoritiet, kaivokset, lannoitteet. Lista on pitkä, jopa useat poliisitalot ovat ulkomaalaisten sijoittajien hallussa. Arvokas vesivarantomme on todellisen uhan edessä.

**”Kansantalous ei tule enää kasvamaan niin paljon, että kaikki nykyiset julkiset menot voitaisiin rahoittaa”**

### **KUNTATALOUDEN KONKURSSIN MITTARIT**

Tietoisuutta kuntatalouden menoista voidaan lisätä merkittävästi pelkästään sillä, että rahoituslaskelmasta tehdään kuntatalouden tärkein tilinpäätösasiakirja. Rahoituslaskelma kertoo, miten kunnan tulot riittävät menojen kattamiseen. Kuntakonsernin rahoituslaskelman avulla estetään kuntatalouden heikon tilan piilottaminen kunnan tilinpäätöksen ulkopuolelle.

Kunnan ja kuntakonsernin taseessa tärkein tieto on velkojen määrä ja niiden muutokset. Kunnan käyttöomaisuuden arvoilla ei ole mitään käyttöä päätöksenteossa, mutta likvidien varojen erittely pääryhmittäin on välttämätöntä informaatiota.

Vantaa ei ole kuntatalouden mittareilla kriisikunta. Tässä tarkastellaan esimerkinomaisesti Vantaan taloutta näitä kriisimittareita vastaan. Kriisikunnaksi voidaan nimetä sellainen kunta

### 1) jonka vuosikate on negatiivinen

Vantaan vuosikate oli vuonna 2012 64,7 M euroa. Vuosikatteella pitää rahoittaa investoinnit. Vantaan nettoinvestoinnit 2012 olivat 120 M euroa, eli kaupungin velat lisääntyivät. Virallinen selitys on, että vuosikatteella rahoitetaan poistot. Se tarkoittaa käytännössä sitä, että poistot käytetään vanhojen velkojen lyhentämiseen. Vuonna 2012 Vantaan poistot olivat 68 M euroa. Velkoja lyhennettiin vain 30 M euroa ja uutta velkaa otettiin 125 M euroa. Jotta kaupungin velat saataisiin hallintaan, vuosikatteen tulisi kattaa sekä investoinnit että velkojen lyhennykset.

**”Palvelujen tuottaminen yksityissektorin voimin ei vähennä menoja, vaan lisää niitä.”**

### 2) jossa tuloveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin keskimäärin muissa kunnissa

Keskimääräinen tuloveroprosentti Suomen kunnissa on 2013 (arvio) 19,38 %, Vantaan 19 %. Vantaalla on tahoja, jotka haluavat nostaa veroprosenttia. Se on helpompaa kuin menojen karsiminen, mutta ajaisi kaupunkia entistä suurempiin vaikeuksiin. Veroja korottamalla yhteiskunnan ongelmat eivät poistu.

### 3) jossa lainaa asukasta kohden on vähintään puolet enemmän kuin kunnilla keskimäärin

Kunnilla oli vuoden 2012 lopussa velkaa 2.282 euroa asukasta kohden laskettuna. Vantaalla 4.642 euroa. Vantaa-kaupunkikonsernin kokonaisvelka asukasta kohden oli 11.375 euroa. Valtion velka on pian 93 miljardia euroa eli yli 17.000 euroa jokaista kansalaista kohden. Yk-

sityissektorilla työssäkäyvällä vantaalaisella on omien asuntolainojensa lisäksi julkista velkaa maksettavana yli 80.000 euroa. Lapset, eläkeläiset, opiskelijat eivätkä työttömät näihin talkoihin osallistu. Kuka onkaan tämän päivän orjatyöntekijä?

### 4) jossa omaa pääomaa on alle puolet kunnan koko varoista

Vantaalla oma pääoma 31.12.2012 oli 783 miljoonaa euroa, varat 1897 miljoonaa euroa, 41 %. Varoista yli miljardi oli sidottu menoihin, joita ei voida myydä. Taseessa on aktivoituja atk-menoja, kaupungin maa-alueita, rakennuksia, teitä, vesijohtoja. Kukaan ei kuitenkaan osta Vantaan kaupungintaltoa, tai jos ostaisi sijoitukseksi, kaupunki maksaisi talon hinnan korkoineen takaisin sijoittajalle.

### 5) jossa kunnan suhteellinen velkaantuneisuus on vähintään 50 prosenttia

Suhteellinen velkaantuneisuus kertoo kuinka suuri osuus kunnan käyttötuloista (verot, maksut, valtionavut) tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Vantaalla velkaantuneisuus oli toissa vuonna 89,3 %. Se tarkoittaa, että Vantaan kaikki 11 kuukauden tulot menisivät velkojen maksuun ja 1 kuukauden tuloilla pitäisi pitää palvelut pystyssä. Kaikki eivät elä pellossa. Suhteellinen velkaantuneisuus Suomen kunnissa on keskimäärin 48 %. Koko maassa pienin 7 % (vajaan kuukauden tulot) ja suurin 168 % (20 kuukauden tulot).

### 6) jossa kunnan taseessa on kertynyttä alijäämää

Vantaan kaupungin taseessa oli 31.12.2012 ylijäämää 336 miljoonaa euroa. Siitä 202 M johtui vesilaitoksen siirrosta HSY Helsingin seudun ympäristöpalvelut kuntainliittoon. Siis yli puolet ylijäämästä oli leikki-rahaa. Käyttöomaisuutta Vantaalla oli taseessa miljardi euroa.

## TODELLISET SÄÄSTÖT

Kansantalous ei tule enää kasvamaan niin paljon, että kaikki nykyiset julkiset menot voitaisiin rahoittaa. Sekä valtion että kuntien on vähennettävä menoja. Vähentäminen ei tarkoita kansalaisten kurjistumista, mutta ihmiset joutuvat ottamaan enemmän vastuuta omasta elämästä.

Tässä esimerkkejä siitä, millaisia julkisia menoja on kokonaan poistettava tai menoja on merkittävästi vähennettävä.

### Henkilöstömenot

- kuntien ja valtion työntekijöiden lomarahat poistetaan
- kuntien ja valtion työntekijöiden lomaoikeudet vähennetään yksityissektorin lomien tasolle
- kunnan palvelutuotanto organisoidaan siten, että resurssit keskitetään suorittavaan portaaseen ja esimies- ja johtotehtävien määrää vähennetään rajusti
- julkisia virkoja vähennetään kovalla kädellä, tarvitaanko Suomessa esimerkiksi nykyisessä määrin tulevaisuuden tutkijoita ja nais-tutkimuksen tekijöitä
- kaikista poliittisista virkanimityksistä kunnissa luovutaan (ml. kaupunkien johtajat)
- kuntien palkankorotukset jäädytetään useammaksi vuodeksi
- viiden vuoden irtisanomissuoja kuntaliitosten yhteydessä puretaan taannehtivasti

### Ostopalvelut

- julkisten hankintojen osto-osaamista kehitetään ja hankintaa tekeville määrätään henkilökohtaista vastuuta hankintojen onnistumisesta
- konsulttipalvelujen ostoja vähennetään merkittävästi
- kilpailutuksessa suositaan paikallisia toimijoita
- suurten palvelutuottajien vahvaa asemaa vähennetään pilkkomalla kilpailutuksen kohteet pienempiin osiin
- kytkennät poliittisten järjestöjen omistamien tilojen ja kunnan vuokraamien tilojen välillä puretaan
- pääomasijoittajien oikeutta omistaa kunnille sosiaali- ja terveyspalveluja tarjoavia yrityksiä rajoitetaan

### Eläkemenot

- alin eläkeikä korotettava 65 vuoteen
- alle 50 vuotiaana voisi päästä ehdolliselle työkyvyttömyyseläkkeelle, mikä mahdollistaisi ihmisen kuntouttamisen takaisin työelämään
- eläkkeille 2500 euron katto kuukaudessa, mikä vähentää myös kuntien eläkevastuuta

### Koulutus

- kolmivuotiset ammattitutkinnot palautetaan kahteen vuoteen
- opintotukea maksetaan korkeintaan neljän vuoden ajan
- ulkomaalaisten ilmainen opiskelu lopetetaan
- äidinkielen opetus rajoitetaan suomen, ruotsin, saamen ja viittomakielisiin

## Asuminen

- yksin sosiaaliturvan varassa elävien nuorten oikeus omaan asuntoon poistetaan ja heille tulee mahdollisuus elää useamman nuoren yhteisasunnossa
- sosiaaliturvan varassa elävien maahanmuuttajien oikeutta asua kaupunkikeskustoissa ja kalliilla asuntoalueilla rajoitetaan
- asuintaloihin liittyviä velvoitteita vähennetään (esimerkiksi esteettömyysvaatimus vain osaan asunnoista, väestösuojien rakentamispakkoa lievennetään)

## Sosiaalituki

- vakavasti päihderiippuvaisten rahallinen tuki korvataan ruoka- ja muulla perustarpeet tyydyttävällä avulla
- ulkomaalaisille maksettava toimeentulotuki lopetetaan
- ulkomaalaisten asumisperustainen oikeus sosiaalitukiin rajoitetaan; tuen määrää vähennetään
- lapsilisät ja erilaiset perhetuet maksetaan pienempinä kolmannen lapsen jälkeen

## Maahanmuutto ja kehitysapu

- humanitäärinen maahanmuutto keskeytetään, kunnes kansantalous tervehtyy.
- valtion kehitysapu lopetetaan lukuunottamatta (tyttöjen) koulutukseen annettavaa tukea, katastrofiapu säilytetään
- kuntien kehitysapuhankkeet lopetetaan kokonaan (myös erilaiset ystävyyskaupunkijärjestelyt keskeytetään)
- lähialuetuet ja vauraitten maiden (Venäjä, Kiina!) avustaminen lopetetaan

- oikeutta saada Suomen kansalaisuus kiristetään ja ehdollistetaan
- rikoksista tuomittujen ulkomaalaisten karkoittaminen ja siihen liittyvät sopimukset kehitysapua saavien maiden kanssa siitä, etteivät ne voi kieltäytyä ottamasta vastaan omia kansalaisiaan

## Kaksikielisyys

- pakollisesta kahden kansalliskielen oppimis- ja opetusvelvollisuudesta luovutaan
- eräitten kaksikielisten palvelujen tuottamista vähennetään (esim. kaksikieliset katu- ja liikenneopasteet kunnissa jos vähemmistökielen käyttäjiä on vähän)

## Avustukset ja tuet

- julkisia tukia harrastetoimintaan karsitaan kovalla kädellä
- julkiset tuet monikulttuurisuuden edistämiseen lopetetaan
- kunnalliset yritystuet ja takaukset kielletään kokonaan, myös kunnan perustamien yritysten kautta

## Muita julkisia menoja

- koulujen aamu- ja iltapäiväkerhojen kunnallinen välipala lopetetaan
- julkista päivähoito-oikeutta ei ole perheillä, joissa molemmat tai jompikumpi vanhemmista on kotona erityisryhmiä lukuunottamatta





