



Aarrevaara Timo - Simola Jaana (toim.)

PARASTA DEMOKRATIASSA

PÄIJÄT-HÄMEEN PALVELURAKENNEUUDISTUS -PROJEKTI

PÄIJÄT-HÄMEEN LIITTO A167 * 2008



PARASTA DEMOKRATIASSA

PÄIJÄT-HÄMEEN PALVELURAKENNEUUDISTUS -PROJEKTI

Toimittaneet

Aarrevaara Timo - Simola Jaana



PÄIJÄT-HÄMEEN LIITTO

A167 *2008

ISBN 978-951-637-159-0

ISSN 1237-6507

SISÄLLYSLUETTELO

ESIPUHE	5
JOHDANTO.....	7
PARASTA PÄIJÄT-HÄMEELLE - SUORAN JA OSALLISTUVAN DEMOKRATIAN VAHVISTAMINEN.....	9
Aimo Rynnänen, professori	
DEMOKRATIA, OMISTAJAOHJAUS JA VÄLIPORTAAN HALLINTO.....	25
Esa Halme, maakuntajohtaja	
2000-LUVUN KÄRÄJÄKIVET.....	35
Timo Aarrevaara, valtiotieteen tohtori	
DEMOKRATIA JA HALLINNON AVOIMUUS.....	45
Kaija Manninen, hallintojohtaja	
KUNNALLINEN DEMOKRATIA - NYKYTILA JA TULEVAISUUS.....	57
Seppo Huldén, kunnanjohtaja	
POLIITTINEN JOHTAJUUS JA SEN VAHVISTAMINEN PARAS-MAISEMASSA.....	63
Kaija Majoinen, kehitysjohtaja	
DEMOKRATIAN JA TALOUDEN JÄNNITE HAASTE JA IÄISYYSKYSYMYS	71
Antti Holopainen, ylilääkäri	
TODELLISUUSKO TOIVEITA IHMEELLISEMPI?	81
Jaana Simola, pääsihteeri	
LIITE: PÄÄTÖKSENTEKORAKENTEET JA DEMOKRATIA-TYÖRYHMÄN RAPORTTI.....	85

ESIPUHE

Uudet kuntasektorin palvelutuotanto- ja yhteistyömuodot nousevat yhteiskunnan toimintaympäristön muutoksesta kumpuavasta tarpeesta ja ovat tulleet jäädäkseen. Palvelut tuotetaan useiden kuntien, kolmannen sektorin ja yritysten välisessä verkostossa. Tämä merkitsee uudenlaisia johtamisen ja koordinaation välineitä, sopimussuhteita ja organisointimalleja. Kuntalaisten ja luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen on varmistettava kun luodaan ratkaisuja, joissa palvelutuotantoa, toimintoja tai tehtäviä siirtyy hoidettavaksi jollekin ylikunnalliselle taholle tai esim. yksityisille palveluntuottajille. Ratkaisut eivät tarkoita yhtä kaikkialle soveltuvaa mallia. Edellytyksiä luotaessa on otettava huomioon toimijoiden eli kuntien väliset erot ja luotava mahdollisuuksia, jotka ovat eroista riippumattomia tai joilla eroja pyritään vähentämään.

Kuntien edustukselliseen demokratiaan perustuva ohjaus on yhä voimassa oleva periaate, mutta edustuksellisen paikallisdemokratian merkitys itseisarvona on muuttunut. Kuntien edustuksellisten päätöksentekuelinten on ollut tähän asti mahdollista pitkälti varmistaa, että niiden päätöksenteossa asettamat tehtävät on toteutettu. Kuntalaisten sekä myös valtuutettujen vaikutusmahdollisuudet liittyvät siihen kehitykseen, jossa kuntien laajeneva ylikunnallinen, seudullinen ja muu aluetason yhteistyö sekoittaa sääntelyä ja ohjausta. Yli-kunnallinen – alueellinen päätöksenteko sisältyy tulevaisuudessa yhä useamman luottamushenkilön normaaliin luottamushenkilökuvaan.

Koko 2000-luvun alkuvuosien ajan kuntien yhteistyö palvelujen tuottamiseksi on vahvistunut Päijät-Hämeessä. Taustalla on valtion voimakkaampi ote kuntien ohjaukseen, mutta erityisesti alueen päätöksentekijöiden itsenäinen tahto yhteistyöhön. Itsehallintoon ja demokratiaan liittyvissä ongelmissa ja niiden ratkaisuisa tarvitaan sekä rakenteiden, lainsäädännön että toimintatapojen uudistamista ja kehittämistä.

Päijät-Hämeen johtavat luottamushenkilöt ovat oivaltaneet mahdollisuutensa vaikuttaa kuntiensa tulevaisuuteen ja vieneet ansiokkaasti vuonna 2005 valtakunnallisesti käynnistynyttä kunta- ja palvelurakennemuudistusta eteenpäin omassa maakunnassaan. Maakunnan oma palvelurakennemuudistus –projekti käynnistyi kuntien johtavien luottamushenkilöiden yhteisellä päätöksellä huhtikuussa 2006. Jo tätä ennen maakunnassa oli tehty periaatteellisia päätöksiä selvittää yhdessä kuntien palvelutuotannon toteuttamista eri sektoreilla.

Päijät-Hämeen Paras –hankkeeseen perustettiin päätöksenteko- ja demokratia työryhmä selvittämään maakunnan omat ominaispiirteet huomioon ottavaa päätöksentekojärjestelmää. Työryhmä painotti työssään erityisesti lähidemokratian, hyvän hallinnon ja kuntien itsehallinnon näkökulmaa. Työryhmän raportissaan esittämässä malleissa korostettiin nykyisten kuntien perinteiden merkitystä muodostettaessa lähidemokratiaelimiä. Työryhmän esityksissä lähtökohtana oli, että päätöksenteon tasoja ja edustuksellisten elinten määrää ei lisätä tarpeettomasti.

Palvelurakenteen uudistuksissa muodostuva päätöksentekomalli ei voi perustua yksinomaan rakenteisiin ja laajaan luottamushenkilöhallintoon. Kansalaisten kannalta tärkeintä on taata mahdollisuus vaikutuskanaviin ja vuorovaikutteiseen keskusteluun, jolla vaikutetaan päätöksentekoon ja palveluiden toimivuuteen. Edustuksellista demokratiaa koskevia rakenteita uudistettaessa huomiota tulisi kiinnittää myös välineisiin, joilla eri ryhmien päätöksenteosta syrjäytymistä voidaan ehkäistä. Huomiota tulisi kiinnittää esimerkiksi eri ikä-luokkien, sukupuolten tasa-arvon, pienten väestöryhmien ja reuna-alueiden osalta.

Päätöksenteko- ja demokratiatyöryhmän jäseniltä pyydettiin artikkeleita julkaisuun. Artikkelit johdattavat lukijaa palvelurakennemuutostyöryhmän yhteiseen visioon ”Hyvän tulevaisuuden tekeminen Päijät-Hämeelle palvelut edellä kohti yhteensopivaa Päijät-Hämettä.” Luottamushenkilöseminaarissa Hämeenkoskella syksyllä 2006 rakennettiin reunakiviä kuntien yhteiselle tielle kohti tulevaisuuden visiota.

Olkoon tämän julkaisun artikkelit yhtenä rakennuskivenä ja tukirankana tavoitellessamme hyvää tulevaisuutta alueellemme.

Mika Kari
Johtoryhmän puheenjohtaja
Päijät-Hämeen palvelurakennemuutos –projekti

JOHDANTO

Kuntien yhteistyölle on asetettu suuria odotuksia koko 2000-luvun ajan, ja mallia muutosten aikaansaamiseksi on haettu Euroopasta ja aivan kotimaisistakin kokeiluista. Seutu- hankkeen myötä nousi tarpeita palvelujen ohjausta koskevan päätöksenteon vahvistamiseksi kuntaa laajemmalla alueella. Kunta- ja palvelurakennemuutos –hanke (PARAS –hanke) toi myöhemmin rakenteen ja palvelujen laajamittaisen yhteistyön kysymykset esille. Samanaikaisesti päätöksentekijöiden rooli on muuttunut ja toiveita myös päätöksentekorakenteiden muutoksille on olemassa palvelu- ja rakennemuutoksista riippumatta. Päijät-Hämeessä kuntien nykyistä selvästi tiiviimpi yhteistyö on kehityssuunta, jonka rinnalla tulisi löytää ratkaisuja tehokkaan ja samalla kansalaisten laajan sitoutumisen varmistavan päätöksenteon kysymyksiin.

Päijät-Hämeessä on toteutettu jo vuosia erilaisia hallinnollisia kokeiluja aivan valtakunnan etulinjassa. Kun lakisääteistä seutukaavoitusta hoitanut seutukaavaliitto ja kuntien edunvalvontaa hoitanut maakuntaliitto kuntien yhteisillä päätöksillä päätettiin yhdistää Päijät-Hämeen maakunta- ja seutukaavaliitoksi vuoden 1989 alussa (v:n 1994 alusta Päijät-Hämeen liitto) - ensimmäisenä Suomessa - tehtiin uraauurtava ratkaisu kuntien yhteisesti päättämien asioiden hoitamisessa, niin lakisääteisten kuin vapaaehtoistenkin. Vaikka viiden vuoden kuluessa tästä päätöksestä koko valtakunnassa oli tehty vastaavat päätökset, oltiin Päijät-Hämeessä jo pitkällä yhteistyöprosessien luomisessa. Myönteinen suhde muutokseen ja kehittämiseen on merkillepantava ominaisuus maakunnan toimijoissa.

Erilaisten hallinnollisten kokeilujen (vapaakuntakokeilu, Kainuun hallintokokeilu, Seutukokeilu jne.) siivittämänä ja toimintaympäristössä tapahtuneiden väisämättömien muutosten velvoittamana Suomen hallitus teki hallitusohjelman ulkopuolelta päätöksen käynnistää PARAS -hanke vuonna 2005. Päijät-Hämeen omaan uudistusprosessiin kuuluvia osia oli käynnistynyt jo muutama vuosi aiemmin, joten valtakunnallisen hank-

keen tavoitteet oli helppo yhdistää jo käynnissä olevaan keskusteluun.

Virallisesti kuntien johtavat luottamushenkilöt päättivät yhteisen prosessin käynnistämisestä keväällä 2006. Päijät-Hämeen palvelurakennemuutos -projektissa kuntapäätäjät ovat tärkeimmässä, ohjaavassa roolissa. Projektin ensimmäisenä vaiheena toteutettiin valtakunnalliseen PARAS -hankkeeseen liittyvä, puitelain 10 §:n mukaisen toimeenpanosuunnitelman ja lain 7 §:n mukaisen kaupunkiseutusuunnitelman laatiminen. Tämän vaiheen aikana valmistelutyötä tehtiin useissa työryhmissä, joista yksi oli kunnallista päätöksentekoa ja demokratiaa pohtiva työryhmä.

Päätöksenteko- ja demokratiatyöryhmään nimettiin luottamushenkilöitä, viranhaltijoita ja demokratiasiantuntijoita, jotka dialogiin perustuen käsittelevät demokratiakysymyksiä eri näkökulmista. Osana Päijät-Hämeen Paras -hanketta päätöksentekorakenteet ja demokratia-työryhmä tarkasteli demokratian toteutumista Päijät-Hämeessä organisaatioiden ja rakenteiden näkökulmasta. Erityisenä tehtävänä oli varmistaa kansanvaltaisen mallin toiminta sekä tuoda esille kuntien päätöksenteon syvenevät alueet. Työryhmä keskusteli myös poliittisesta tahdosta sekä poliittisen johtajuuden muodostumisesta päätöksentekorakenteiden kehittämiseksi Päijät-Hämeessä. Oleellisiksi teemoiksi nousivat myös tehokkuuden ja kannustavuuden kysymykset.

Työryhmän tiiviin työskentelyn tuloksena syntyi raportti, joka on tämän julkaisun liitteenä. Raportti antaa tiiviin, tehtäväksiannon mukaisen vastauksen kysymyksiin. Työryhmässä käydyt keskustelut olivat kuitenkin paljon laajempia, ja puheenvuorot käsittelevät laajasti demokratian edellytyksiä ja toteutumista Päijät-Hämeessä. Tähän kirjaan on työryhmän jäsenillä ollut mahdollista tuoda esille näkökulmansa. Osa työryhmän jäsenistä on osallistunut julkaisun kirjoittamiseen artikkelin muodossa ja osa työryhmän jäsenistä on antanut oman pa-

noksensa arvioimalla käytyä prosessia ja sen merkitystä oman viiteryhmänsä näkökulmasta.

Julkaisun artikkeleissa käsitellään mm. demokratia-käsityksen syntyä ja eroavaisuuksia, päätöksentekojärjestelmissä havaittuja korjaamistarpeita, hyvän hallinnon elementtien ja demokratian suhdetta, demokratian olemusta nyt ja tulevaisuudessa sekä demokratian ja talouden suhdetta. Kaikissa artikkeleissa yhtenäisenä johtolankana on päätöksenteon tapojen ja tasojen muuttuminen, globalisaation mukanaan tuomat uudet haasteet toimintaympäristössä sekä tarve vahvistaa kunnallista itsehallintoa demokraattisen toimintatavan mahdollistamiseksi työvälinein.

Aimo Ryynänen tuo esille paikallisen demokratian varmistavia lähtökohtia, joiden toteuttamisessa on yllättävän paljon vaihtoehtoja. Kaikki ne kuitenkin tähtäävät siihen, että yhteisön jäsenyys olisi velvoittava ja suoran demokratian käytäntöjä edistävä mahdollisuus.

Esa Halme esittää niitä tekijöitä, jotka murtavat perinteisen kaksiportaisen hallintojärjestelmän elementtejä. Hän esittää ratkaisuja toisinaan sekavan ja ohjattavuudeltaan ongelmallisen järjestelmän kehittämiseksi. Halme tarkastelee kuntarakennetta ja maakuntarakennetta yhtenä kokonaisuutena, jossa eri osien ongelmat tulisi ratkaista kokonaisvaltaisesti.

Timo Aarrevaara kiinnittää huomiota päätöksenteon mahdollisuuksiin paikallisdemokratiassa. Edustukselliset päätöksentekuelimet ovat saaneet rinnalleen toiminnallisen demokratian muotoja, joilla on merkittävä vastuu toiminnan ohjauksesta. Artikkelin keskeisenä sanomana on, että Päijät-Hämeessä edustuksellisen demokratian instituutioiden olisi löydettävä uusi rooli kyseenalaistamatta paikallisen osallistumisen perinnettä.

Kaija Mannisen kirjoituksessa hallinnon avoimuus ja tiedon julkisuus ovat avaimina kansalaisten luottamuksen säilyttämiseen muutostilanteissa. Kyse on myös toiminnallisesta haasteesta, jossa verkostomainen toimintatapa edellyttää avoimuuden toteutumista perinteistä poikkeavalla tavalla.

Seppo Huldénin näkökulmana on poliittinen johtajuus ja sen toteutuminen kunnissa. Hänen sanomansa on, että kunnissa asiat ovat periaatteessa demokratian suhteen hyvin mutta kehittämistarpeet kohdistuvat kuntaa laajempiin yksiköihin. Muutokset Päijät-Hämeessä voivat toteutua vain äänestäjien tahdon mukaisesti.

Myös Kaija Majoisen käsittelee poliittista johtajuutta, ja hänen johtopäätöksensä taustalla ovat alan viimeaikaiset tutkimukset. Miten kehittämisvaltaa käytetään kunnissa ja millainen on valtuutettujen rooli sen käyttämisessä. Majoisen artikkeli osoittaa, että tämä on keskeinen kysymys kuntien yhdistäessä toimintojaan.

Antti Holopainen on ottanut näkökulmakseen politiikan ja talouden jännitteen. Hänen tarkastelutapansa on maailmapolitiikan lähentyvä ja siksi tarkastelussa ovat demokratian toteutumisen laajemmat edellytykset. Holopainen tuo esille, että demokratian rakenteiden vahvistaminen on tärkeää paikallisesti eikä irrallisena ilmiönä globaaleista trendeistä.

Jaana Simola kirjoittaa työryhmän prosessista ja jäsenten kokemuksista työryhmän työskentelyssä. Se käynnistyi hyvin nopeasti ja käytössä olleisiin resursseihin nähden varsin korkealle asetetuin tavoittein. Hän tuo esille Paras -hankkeen työskentelyn henkeä, jossa monet demokratian periaatteet ovat saaneet päijäthämäläisen muodon. Tärkeä huomio on, että monet viranhaltijat ovat olleet luottamushenkilöitäkin aloitteellisempia demokratian uusien käytäntöjen etsimisessä. Artikkelin koosta yhteen kirjan teemoja Päijät-Hämeen Paras-hankkeen päätöksenteko ja rakenteet -työryhmän palautteen perusteella.

Kiitämme kirjoittajia näkemysten esille tuomisesta ja demokratiatyöryhmän jäseniä tärkeistä kommentteista. Toivomme, että julkaisu tuo esille päijäthämäläistä ajattelutapaa ja luo edellytyksiä muilla foorumeilla tapahtuville keskusteluille.

Timo Aarrevaara

Jaana Simola

PARASTA PÄIJÄT-HÄMEELLE – SUORAN JA OSALLISTUVAN DEMOKRATIAN VAHVISTAMINEN

Aimo Ryyänen, professori

Johdanto

Yksi suomalaisen yhteiskunnan vahvuuksista on ollut läheisyysperiaate. Sillä voidaan tässä yhteydessä tarkoittaa julkisten asioiden hoitamista niin lähellä kansalaista kuin mahdollista, käytännössä kaupungeissa ja kunnissa. Mutta tuon periaatteen voi sanoa ilmenevän monella muullakin tavoin. Etäisyys kansalaisen ja päättäjien välillä on lyhyt, päättäjät tunnetaan ja yhteydenotto heihin kaikilla hallinnon tasoilla on suhteellisen mutkatonta. Tämä on edesauttanut kaikkia osapuolia hyödyttävän epävirallisen vuorovaikutuksen olemassaoloon. Virkamies, vaikkapa kunnanjohtaja tai palopäällikkö omassa kunnassaan on kuullut kadulla suoraan palautteen käytännön ongelmista. Kansalaisten pienet ja suuremmatkin murheet on usein ilman erityisempää byrokratiaa voitu panna kuntoon. Toisaalta virkamiehet ja poliitikot ovat saaneet suoran palautteen tai ideat toiminnan kehittämiseen.

Mutta onko odotettavissa vastaavaa tilanteessa, jossa etäisyys kansalaisen ja asioista vastaavien välillä kasvaa. Näin on käynyt jo monen keskeisen toimialan suhteen: palopäällikköä tai kuntatekniikan liikelaitoksen johtajaa eivät tunne kuin asianomaisten laitosten johtolimiini kuuluvat luottamushenkilöt, tuskin kovin hyvin hekään. Tuskinpa kuntalaiset entiseen tapaan enää palautettaan voivat antaa, eivätkä ainakaan kovin herkästi lähde virkahuoneisiin linnoittautuneiden maakunnallisten virkamiesten pakeille. Ja ”oman valtuutetun” käyttäminen välittäjänä tulee samalla tavoin entistä harvemmalle mahdolliseksi. Tämä ongelma tulee koskemaan pian liki kaikkia kunnallisia tehtäviä – niidenkin, joista vielä yksittäiset kunnat vastaavat – vähitellen siirtyessä yhteistoiminnan tai yhden kunnan hoitovastuulle.

Ongelmat, joita ihmisyyhteisöjen on tulevaisuudessa ratkaistava, eivät ole muuttuneet pelkästään suuruuden suhteen, vaan myös luonteensa perusteella. Tietoisuus kuulumisesta tiettyyn yhteisöön perustui kauan tietoisuuteen maantieteellisestä läheisyydestä. Läheisyys on myös tänään tärkeä. Puhelimesta, videokonferensseista ja sähköposteista huolimatta on henkilökohtaisella kontaktilla korvaamaton merkitys. Liikemiehet taittavat vuosittain tuhansia kilometrejä ratkaistakseen ongelmia, jotka teoreettisesti voitaisiin hoitaa myös matkan päästä. Fyysinen läheisyys on ja pysyy kuitenkin olennaisena yhteisön elementtinä (Weidenfeld 1996, s. 399 – 400). Monikansallisten yritysten johto, uudet kapitalismin aikamme paimentolaiset, kääntävät Karl Marxin lauseen toisinpäin: heillä on vähemmän isänmaata kuin työläisillä heidän tehtaissaan. Televisionkatselijat, jotka katselevat CNN:n kanavaa, tietävät paremmin afrikkalaisen maan häädystä tai tapahtumista amerikkalaisessa jääkiekkoliigassa kuin elämästä omassa asuinkorttelissaan. Tällaisen kehityksen seuraajana joutuu kysymään, onko demokratialla nykyisessä muodossaan, esimerkiksi lähidemokratialla, tulevaisuutta. Millaiset voisivat olla demokratian ”terapian” mahdollisuudet?

Pienemmässä mittakaavassa demokratiaongelma koskee myös maakuntaa ja kuntaa. Tämän mittakaavan ongelmaa tarkastellaan seuraavassa.

Onko lähidemokratialla tulevaisuutta suurempiin kuntakokonaisuuksiin siirryttäessä?

Pyrkimykset julkisen toiminnan ja kansalaisen välisen yhteyden vahvistamiseen eivät kuitenkaan ole yksiselitteisesti toteutumassa vireillä olevien reformien kautta. Itse asiassa etäisyys valtion ja kansalaisen välillä on – kaikista julkilausutuista tavoitteista huolimatta – kasvanut viime vuosina organisatoristen toimenpiteiden seurauksena. Esimerkiksi valtion paikallishallinnon palvelupisteet ovat käytännössä siirtyneet keskuskautunkuntiin. Suurentamalla esimerkiksi poliisien ja pelastustoimen toiminta-alueita ovat välittömät kontaktimahdollisuudet kansalaisten ja viranomaisten kesken olennaisesti heikentyneet. Sanottu muutos ei hallinnon legitimitettiin kannalta suinkaan ole yhdentekevä.

Vireillä oleva kunta- ja palvelurakennemuutos voi toteuttaa edelleen tätä kielteistä kehitystä kunnan asukkaiden ja kunnan toimijoiden välisessä suhteessa. Kuntien aluereformit ovat monissa sellaiset jo 1960- ja 1970-luvuilla tehneissä maissa sittemmin osoittaneet, että samalla kadotettiin kansalaisten identifioituminen valtioon. Ollaanko nyt Suomessa samalla tiellä?

Suurin osa ihmisten elämää ja heidän arkipäiväänsä on heidän välittömän ympäristönsä ja pienimuotoisten oikeudellisten suhteiden leimaamaa. Tätä vahingoittavat suuralueisiin perustuvat ratkaisut. Ne voivat samalla vaikeuttaa kielteisesti valtioon kohdistuvaan luottamukseen. Sen ohella voivat herätä perustellut epäilyt sen suhteen, toteutuvatko todella konkreettisesti alueyksikköjen suurentamisissa esillä pidetyt edut, kuten tehokkuuden nousu ja kustannusten väheneminen. Kustannus-hyöty-analyysit tällaisissa kysymyksissä ovat aina kyseenalaisia, sillä ne kohdistuvat enemmän ylätasolle. Ihminen subjektina – ei valtiomme objektina – jää sivuun vain euroja laskettaessa. Ja kaiken lisäksi valtio voi ehkä joutua osoittamaan säästyneet eurot uuteen tarkoitukseen. Näin ei koko kansantalouden kannalta säästöjä kerrykään. Pidemmät etäisyydet merkitsevät kansalaisen kannalta menetystä vapaa-ajassa, lisäystä liikennöintikuluissa ynnä muussa vastaavassa.

Suomalainen suuruuden ekonomiaa ihannoiva asenneilmasto asettuu outoon valoon myös vertaamalla sitä mannereurooppalaiseen ajatteluun. Saksan kristillisdemokraattisen puolueen CDU:n uuden periaateohjelman valmisteluasiakirjassa kirjoitetaan vahva puolto pienyhteisöjen tärkeydestä otsikoimalla asianomainen luku ”Etusija pienille yhteisöille”:

”Kristillis-demokraattinen politiikka tarkoittaa: pienten yhteisöjen, perheiden, alueiden ja kuntien vahvistamista. Ja tämä merkitsee ensisijaisesti: byrokratian purkamista, vähempää valtion toteuttamaa talutusta ja: suuremman vapauden uskaltamista!

Elämme parhaillaan ihmeellistä subsidiariteetin renessanssia, sillä havaitsemme, että suuruus ja keskitys eivät ole tehokkuuden ja kansalaisläheisyyden kanssa samalla puolella. Pienemmät yhteisöt kykenevät paljon paremmin, kun niille annetaan siihen vapaus, saamaan vastuuta ja järkevän taloudellisen perustan.

Myös talous toimii pienemmissä yksiköissä paremmin. - - - ” (*Beiträge zur Grundsatzprogramm-Diskussion* 2006, s. 85).

Siteerattu näkemys nojaa vankasti eurooppalaiseen ajatteluun kansalaisen ja julkisen vallan välisestä suhteesta. Siinä keskeisen ”sillan” muodostaa paikallinen itsehallinto.

Demokratia on, kuten usein siteeratusta presidentti Abraham Lincolnin määritelmässä vuodelta 1863 ”government of the people, by the people, and for the people” – siis kansan hoitaman hallinnon toimintatapa, kansan toimesta ja kansan puolesta. Niin selkeältä kuin määritelmä kuulostaakin, nosta se esiin kysymyksiä. Ketkä kuuluvat kansaan, koko väestö vai osa siitä (vrt. äänioikeuden rajoitukset)? Entä miten hallinnon hoitaminen kansan toimesta on toteutettava: suoraan vaiko edustuksellisesti? Ja miten kansan puolesta tapahtuva

hallitseminen on toteutettava? Sanotut kysymykset ovat erityisen keskeisiä paikallistasolla.

Läheisyysperiaate kansalaisyhteiskunnan edellytyksenä

Modernin demokratian heikkoudet – kuten puutteellinen kiinnostus – eivät kuitenkaan voine poistua yksinomaan suoran demokratian lisäämisellä, vaikka tätä jäljempänä pidetäänkin yhtenä välttämättömänä keinona. Siksi on mielenkiintoista verrata, miten amerikkalainen Robert D. Putnam on nähnyt mahdolliseksi demokratian heikkouksien poistamisen (Putnamin esitykset sisältyvät Weidenfeldin toimittamaan kirjaan, ks. Weidenfeld 1996, s. 76 – 77).

Hänen ehdotuslistallaan ensimmäisenä kohtana on päätösvallan delegointi. Missä se vain on mahdollista, tulisi päätösvalta siirtää alimmille hallinnon tasoille. Paikallinen läheisyys terävöittää näkemystä kansalaisvelvollisuuksista ja kannustaa oman vastuun havaitsemiseen. Yleisesti pätee se, että kansalaiset kääntyvät mieluummin paikallisen viranomaisen puoleen kuin etäisten keskusvallan edustajien. Alexis de Tocqueville näki aikanaan amerikkalaisen demokratian yhtenä menestyksen salaisuutena vitaliteetin sen paikallishallinnossa, ja tämä havainto pitää edelleen paikkansa. Muina vaatimuksina Putnam tuo esille erityisesti puolueiden ”rehabitoinnin” kontrollointina. Kaikesta suoran demokratian lisäämistarpeesta huolimatta välitön demokraattinen vastuu on utopia, ja esimerkiksi ajatus ”elektronisesta kuntakokouksesta” järjetön. Puolueita tarvitaan jatkossakin. Muina kehittämiskeinoina tuodaan esille journalismin vastuu ja kasvatusta kansalaisvastuulliseen osallistumiseen.

Muutama vuosi sitten julkaistussa EU:n Alueiden komitean raportissa (Alue- ja paikallisdemokratia Euroopan unionissa, 1999 s. 305) todettiin, että kannattaa tarkastella tiettyjen alueiden ja kaupunkien yleistä sosiaalista, poliittista ja taloustilannetta ja verrata sitä kyseisen seudun tai paikkakunnan demokratiajärjestelmään.

Yleisesti voidaan väittää, että ne alueet ja kaupungit, joilla on vahvat osallistuvan yhteiskuntaelämän perinteet, hyvin toimivat poliittiset ja hallinnolliset instituutiot sekä kehittynyt kansalaisyhteiskunta, ovat myös taloudellisesti edistyneimpiä. Näin siis tuon tutkimuksen mukaan demokratialla ja taloudellisella edistyneisyydellä on selvä keskinäinen yhteys. Tällaisesta konkreettisen esimerkin tarjoaa vaikkapa Sveitsi.

On paikallaan muistuttaa, että kunnat selviytyivät itse omin kipeinkin ratkaisuin 90-luvun alun lamasta, jonka syy suinkaan ei ollut kunnissa. Isommin osoittelematta voi muistuttaa, että laman yhtenä merkittävänä aikaansaajana saattoi juuri olla yksityisen liikkeenjohdon tehokkuutta ihastellut ajattelu, jolla sitten ajettiin seinään.

Kuntien omien tervehdyttämistointien vaikutus jäi kuitenkin valitettavan lyhyeksi. Eduskunnan vuonna 1995 toteuttama perusoikeusuudistus vahvisti ajattelua siitä, että julkisen vallan (tarkoittaa kuntia) on tarjottava aina vaan lisää ilmaisupalveluja ja oikeuksia, usein yhä marginaalisemmille ryhmille. Sen seurauksena on säädetty yhä uusia velvoitteita. Ei ole liian rohkeaa väittää, että perusoikeusuudistuksella syötiin kuntien 90-luvun alussa raivaama toiminnan ja talouden liikkumavara. Tämän lakitulvan tuloksista nyt sitten kunnat ja niiden asukkaat kärsivät. On syytä huomata, etteivät ongelmien todelliset syyt ole kuntien hallinnossa tai kuntien määrässä, vaan lakisääteisten tehtävien ja käytettävissä olevien varojen epäsuhteessa.

Ehkäpä viimeistään tässä vaiheessa pitäisi tehdä selväksi, millaista tulevaisuutta haluamme. Haluammeko teknokraattisesti ylhäältä hallinnoitua valtiota ja siihen kuuluvia suuria keinoitekoisia kuntayksiköitä? Vai haluammeko ”ihmisen mittaisia”, pitkään historialliseen jatkuvuuteen, omaan parhaan paikallisidentiteettiin ja aktiiviseen kansalaisyhteiskuntaan nojaavia kuntia?

Erityisen ongelmallista kansalaisohjauksen vaikutavuus on pitkälle ammatillista erikoistumista edellyttävillä alueilla, kuten terveyden- ja sairaanhoidossa. Presidentti Urho Kekkonen – kunnallisoikeuden asian-

tuntijana – antoi asiasta realistisen kuvan jo 1970-luvun alussa:

”Sairaalakuntainliitossa on kyllä kuntien miehet mukana päättämässä, mutta kuka siellä päättää. Siellä päättävät lääkäri ja taloudenhoitaja. Ja sen vuoksi mitään varsinaista itsehallintoa tämä nykyinen sekasysteemi ei merkitse.” (Suomen Kunnallislehti 7/1972, s. 17).

Miten siis uudessa – tai itse asiassa jo Päijät-Hämeessä vallitsevassa – tilanteessa asukkaiden itsehallintoperiaatte kykenee toteutumaan. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen keskeinen tavoite – palveluiden turvaaminen – ei nimittäin voi poistaa tarvetta huolehtia myös kunnallisen toiminnan perustan, asukkaiden itsehallinnon kehittämistä. On selvää, että edustuksellinen eli vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden varaan rakentuva päätöksentekojärjestelmä säilyy nähtävissä olevassa tulevaisuudessakin kunnan hallinnon pääperiaatteena. Edellytys on kuitenkin myös luottamushenkilöiden työmenetelmien ja luottamustoimen hoidon edellytysten parantaminen (ks. näin *Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti* 2007 s. 16 ja Ryynänen 2006). Mutta edellä lyhyesti kuvatuista syistä johtuen luottamushenkilöhallinto ei enää riitä takaamaan yhtäältä asukkaiden riittävän vaikuttamismahdollisuuden toteutumista ja toisaalta kanavoimaan toimivaan järjestelmään asukkaiden toiveita, ideoita ja panosta. Siksi tarve kehittää ja vahvistaa suoran demokratian keinoja nousee aivan uudella tavalla tarpeelliseksi.

Kunnallinen itsehallinto demokratian kouluna

Kunnallisen itsehallinnon merkitys ”demokratian kouluna” on ehkä senkaltainen itseäänselvyys, jota ei tulla ajatelleeksi. Sen merkityksen Suomen valtion ja kansakunnan kannalta on painokkaasti todennut sveitsiläinen historioitsija Adolf Gasser v. 1947 julkaisemassaan kuntavapauksia Euroopassa käsitelleessä kirjassaan:

”Ruotsin valtakunnan kansallisoikeudellis-osuuskunnallisesta traditiosta on myös tämän päivän Suomen

tasavalta rakentunut. Tosin pitkä kuuluminen Ruotsiin (1249 - 1809) ei ollut Suomen kansalle mikään taloudellisen tai kulttuurisen kukoistuksen kausi. Mutta maanviljelijät, vaikkakin suureksi osaksi pelkkiä vuokralaisia, säilyttivät Ruotsin vallan aikana kallisarvoisimman kaikista hyveistä: kunnallisen ja henkilökohtaisen vapauden. He lähettivät myös kuntiensa edustajat Tukholman valtiopäiville ja huolimatta aivan erilaisesta kielestä tunsivat aina 18. vuosisadalle saakka itsensä Ruotsin kansakunnan osaksi. Vasta Venäjään liittymisestä 1809 lähtien suomalaiset vähitellen tottuivat kulkemaan omaa tietään kielellis-kulttuurisessa suhteessa. Aluksi tsaarit kunnioittivat suomalaisia itsehallintotraditioita; mutta lopulta vuodesta 1899 vuoteen 1905 ja vuodesta 1910 vuoteen 1917 he pystyttivät sotilaallis-byrokraattisen diktatuuriin. Vieraan vallan turmelevat vaikutukset ja sen keskitetyt käskyhallintometodit huipentuivat vapautusvuonna 1918, kun porvariston ja työväestön välillä puhkesi äärimmäisen vihamielinen ja verinen kansalaissota. Kuitenkin onnistui sitten uudessa, itsenäisessä kansallismuuttamassa jälleen saada aikaan esteettömästi perinteinen kunnallisdemokratian luottamusperusta, ja kansakunnan paikallisessa itsehallinnossa saaman poliittisen koulutuksen ansiosta myös parlamentaarinen valtiojärjestys säilytti kansanvaltaisuutensa - jopa kansallisen onnettomuuden vuosien 1939 - 1945 yli.” (Gasser – Menz 2004, s. 87).

Kuntien toiminta on perinteisesti ihanteellisimmillaan ollut maallikkojen ja asiantuntijoiden toimivaa yhteistyötä. Molempien panos on ollut tarpeellinen. Tämä idylli on hallinnon monimutkaistuessa, sääntelyn tiukentuessa ja vaatimusten kasvaessa joutunut kriisiin. Tarvitaanko enää maallikkoja – luottamushenkilöitä – sotkemassa tai pitkittämässä asioiden hoitoa, voidaan ajatella monella taholla. Varsinkin vaatimukset kunnan liikemiesmäisestä johtamisesta ovat läheisiä tälle ajattelulle.

Tämä ongelma ei koske pelkästään suomalaista kuntaa, se on yleismaailmallinen. Asian voi todeta näin:

”Demokraattisen kehityksen suurin kysymys 1900-luvulla oli miesten ja naisten tasa-arvoinen osallistuminen.

Nyt 2000-luvulla demokratian päätehtävänä on maallikkojen ja asiantuntijoiden yhteisen osallistumisen lisääminen ja aggression tasapainoinen käsittely.” (Nováky – Kappéter 2006, s. 198).

Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisen suhteen ohella kolmas osapuoli ovat kunnan asukkaat. Tuleeko heidän voida vaikuttaa nykyistä vahvemmin muutoinkin kuin edustuksellisen demokratian muotojen varassa? Monien maiden kehitys osoittaa, että kunnallista demokratiaa viedään määrätietoisesti siihen suuntaan.

Kunnallisen demokratian eri muotoja voi hahmottaa seuraavalla kaaviolla (Esim. *Guide to participatory democracy*):

Demokratiateoriat	Muotoja
Edustuksellinen demokratia	Pormestarin suora vaali Paikallinen parlamentarismi Vastuun riittävä selkeyttäminen luottamushenkilöhallinnossa ja hallintokoneistossa
Suora demokratia	Kansanäänestykset (referendumit)
Osallistuva demokratia	Käyttäjäkyselyt Kansalaiskuulemiset Asukaskokoukset Julkiset kuulemiset Kansalaispaneelit Alue- ja naapurustofoorumit Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kyselytunnit Avoimet kokoukset
Deliberatiivinen eli julkisen harkinnan demokratia	Deliberatiivit kuulemiset Torikokoukset Cyberdemokratia (tietokoneavusteinen demokratia)

Ovatko suomalaiset liian tyhmiä laajempaan vastuunottoon?

Äskettäin antoi uusi kunta- ja hallintoministeri lehtilausunnon, jonka mukaan suomalaisille riittää se, että he voivat valita tasavallan presidentin suoralla vaalilla (*Aamulehti* 26.5.2007). Kyseessä oli vastaus kysymykseen, tulisiko kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia laajentaa koskemaan myös oman kunnan johtajan – pormestarin – valintaa. Vastaus kuvaa osuvasti maassamme vallitsevaa periaatteellista kielteisyyttä suoriin vaikuttamiskanaviin. Istuvan hallituksen hallitusohjelmaan ei sisälly enempää mainittua oikeutta kuin myöskään suorien sitovien kuntatason vaikuttamiskeinojen käyttöönottoa. Ainoa tähän suuntaan viittaava hallitusohjelman kohta on epämääräinen lausuma, jonka mukaan kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon ja vaikuttaa palveluihin vahvistetaan.¹

¹ Hallitusohjelman lausuma osoittaa, että jo Paavo Lipposen I hallituksen kaudella aloitettua toimintaa jatketaan. Tuolloin käynnistettiin osallisuushanke, jonka keskeisen sisällön muodosti kunnallisen kansanvallan vahvistaminen (ks. Ryyänen – Salovaara 2002).

Suorat vaikuttamiskeinot – kuten kansalaisaloite, kansanäänestys tai vaikkapa pormestarin suora vaali – eivät tietenkään ole mitään taikakeinoja demokratian vahvistamiseksi. Ne ovat kuitenkin mahdollisuuksia, joiden käyttöönotto on monissa Euroopan maissa viime vuosina lisääntynyt. Esimerkiksi kaikissa Saksan osavaltioissa on nyt voimassa pormestarin suora, kunnan asukkaiden toteuttama vaali. Itävallassa puolestaan laajennettiin äskettäin äänioikeutta kaikilla hallinnon tasoilla koskemaan myös 16-vuotiaita. Kunnallisvaaleissa tämä on ollut jo aiemmin mahdollista Itävallassa, samoin kuin monissa Saksan osavaltioissa. Näiden esimerkkien soveltuvuudesta oman maamme kunnalliseen toimintaan voidaan tietysti olla montaa mieltä. Esimerkit kuitenkin kuvaavat, että kuntatason vaikuttamismahdollisuuksien vahvistaminen on eurooppalainen valtavirta. Kansanvaltaisen valtion perustan muodostaa asukkaiden itsehallintoon nojaava kunta. Siksi kunnan toiminnan kansanvaltaisuudella on laajempi merkitys. Osaltaan tätä kehittämistyötä tukee myös Euroopan neuvosto.²

Se on esimerkiksi pormestarin suoran vaalin suhteen antanut vuonna 2002 selkeän suosituksen. Siinä todetaan ensinnäkin se erilaisten muotojen kirjavuus, joka Euroopan neuvoston jäsenmaissa vallitsee täytäntöönpanosta vastaavan johtajan vaali- ja nimitysmenettelystä. Sama kirjavuus koskee valtuuston ja hallinnon välisiä suhteita. Samalla todetaan kuitenkin, että kansalaisten toteuttama pormestarin suora vaali on tullut yhä yleisemmäksi. Lausunnossa pidetään kehityssuuntaa hyvänä ja todetaan, että sanotulla suoran vaalin menettelyllä tapahtuva valinta on soveltuvuin muoto. Suosituksen liitteessä asia sanotaan vieläkin suoremmin: Ottaen huomioon jäsenvaltioissa vallitsevan tendenssin suoran vaalin käyttöönotosta näyttää menettely, joka ei mahdol-

lista täytäntöönpanosta vastaavan johtajan suoraa vaalia, nykypäivän kuntademokratiaan soveltumattomalta. Aiheesta on myös myöhemmin annettu kannanotto³, jossa kehoitetaan kongressin valtuuskuntia ja kansallisia kuntien keskusjärjestöjä ottamaan huomioon suositukset siirtymisestä suoran vaalin käyttöön täytäntöönpanosta vastaavan johtajan valinnassa.

Esimerkkien valossa joutuu siis kysymään, jäämmekö jälkeen eurooppalaisesta kehityksestä? Demokratia ei ole milloinkaan valmis, vaan sen turvaaminen on pysyvä tehtävä. ”Demokratian ongelmiin ei ole nopeasti vaikuttavia lääkkeitä, vaan tarvitaan pitkäjänteistä työtä yhteisten tavoitteiden hyväksi.” (*Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti* 2007). Jos lakkaamme kehittämästä kansanvaltaa, on vaarana, että se alkaa kuihtua. Eduskunnan hallintovaliokunta on tämän vaatimuksen tuonut julki antaessaan mietinnön valtioneuvoston selonteosta kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä: ”Lopuksi on syytä todeta, että meneillään on kansalaisten suoran osallistumisen edistämistä koskeva jatkuva prosessi, joka ei pääty selonteon käsittelyyn. Saadut kokemukset on muutettava käytännöksi ja otettava suunta kohti osallistumisen uutta aikaa.” (HaVM 10/2002 vp – VNS 3/2002 vp).

Olemme olleet perinteisesti ylpeitä laajan tehtäväalueen omaavasta ja luottamushenkilöhallintoon nojauvasta kunnallishallinnostamme. Jokainen maa kehittää luonnollisesti hallintoaan omista kansallisista lähtökohdistaan, eikä kilpailu eri maiden järjestelmien kesken tietysti kovin sovellu tähän. Silti on syytä kohdistaa huomio siihen, millaisena ulkopuoliset järjestelmäämme arvioivat.

² Esim. Recommendation No. R (96) 2 of the Committee of Ministers to member states on referendums and popular initiatives at local level. Uudelleen vastaavaa aihetta koskeva ministerikomitean suositus jäsenvaltioille on annettu v. 2001: Nr. R (2001) 19.

³ Resolution 179 (2004) on advantages and disadvantages of directly elected local executive in the light of principles of the European Charter of Local Self-Government. Lisäksi joissain yksittäisten maiden monitoroinneissa on suositeltu suoran vaalin toteuttamista. Esimerkiksi Puolaa koskevan suosituksen 120 (2002) kohdassa 8 e annetaan Puolan parlamentille ja hallitukselle suositus, jossa todetaan pormestarin suoran vaalin voivan olla keino kansalaisten kiinnostuksen herättämiseksi julkista toimintaa kohtaan kunnassa.

Tuoreessa saksalaisen Enemmän demokratiaa! -järjestön julkaisussa 31 Euroopan maata on luokiteltu kuuteen luokkaan sen suhteen, miten ne suhtautuvat suoraan kansalaisvaikuttamiseen ja poliittisen kulttuurin kehittämiseen (ks. www.iri-europe.org). Parhaiten tässä suhteessa ovat sijoittuneet luonnollisesti Sveitsi ja Liechtenstein. Toisessa ryhmässä (”demokraatit”) on muun muassa Tanska. Suomi sijoittuu vasta neljänteen ryhmään, johon kuuluvia maita luonnehditaan ”pelokkaiksi” – toisin sanoen kansalaisvaikuttamisen laajentamiseen pelokkaasti suhtautuvaksi. Luokituksen oikeaan osuvuuden vahvistaa alussa mainittu ministerin näkemys.

Ovatko suomalaiset sitten niin paljon tyhmempiä kuin vaikkapa saksalaiset, että heille ei uskalleta osoittaa laajempaa vaikutusvaltaa? Kysymys on tietysti tarpeeton maassa, jossa ylpeilläään vaikkapa koululaitoksen saavutuksista ja teknisestä lahjakkuudesta. Tai onko sitten realistista odottaa, että kansalaisia kiinnostaisi nykyistä laajempi osallistuminen ja vaikuttaminen yhteisten paikallisten, seudullisten ja maakunnallisten asioiden hoitoon? Eikö nykyisenkaltainen passiivisuus niin kunnallisvaaleissa kuin jo olemassa olevien vaikuttamiskeinojen käytössä viittaisi pessimismiin tässä suhteessa? Mutta passiivisuutta arvioitaessa tulee pureutua sen syihin, miksi näin on. Olisivatko tähän syynä nykyisten keinojen rajallisuus, kuten vaikka kuntalaisten kansanäänestysaloitteiden varsin yleinen tyrmääminen valtuustoissa, tai muunkinlaisten aloitteiden heikko toteutuvuus? Tunnettu sveitsiläinen demokratian asiantuntija Andreas Gross on luonnehtinut tilannetta (ei tosin suoraan Suomea koskevasti) osuvasti: ”Jos rakentaa jalkapallokentän vuoren rinteelle, ei tarvitse ihmetellä, miksi ihmiset kadottavat halunsa pelaamiseen.” (*Zweites Volksentscheid-Ranking* 2007, s. 4).

Vastaväitteenä uudistamisvaatimuksille voidaan esittää vaikkapa pormestarijärjestelmän suhteen se tuoreesta Kuntaliiton selvityksestä ilmenevä seikka, ettei kunnissa ole valmisteilla siirtymistä uuteen johtamisjärjestelmään

(*Kuntaliiton tiedote 2.7.2007: Kuntalain muutosten vaikutukset vähäisiä. Pormestarihalli ei innosta kuntia*). Ei siis ole olemassa tarvetta vaikuttamiskeinojen laajentamiseen, voisi päätellä. Mutta jatkokysymys on aihetta esittää: miksi ei ole? Syy on tietysti siinä, että valmisteluvalta on virkakunnalla, joka ei ymmärrettävästi ota omaan asemaansa vaikuttavia muutoksia työn alle. Pirkalan Risto Koivisto ja Tampereen Jarmo Rantanen ovat ainoat poikkeukset.

Tässä piilee laajemminkin syy vähäiseen kiinnostukseen tuoda suoria vaikuttamiskeinoja lainsäädäntöömme. Virkakunnan vahva asema maassamme on selitys tähän. Mutta on toinenkin syy, joka vaikuttaa ennen muuta valtakunnan tasolla. Kansainvälisessä tutkimuksessa on selkeästi osoitettu, että järjestöt ja eturyhmät ovat kielteisiä suorien vaikuttamiskeinojen laajentamiseen. Ne uskovat voivansa lobbamistoimin vaikuttaa paremmin suoraan parlamenteissa ja edustuslaitoksissa (ks. esim. Hippel 2007, s. 120). Näin ne saavat omat intressinsä utjutetuiksi lainsäädäntöön ja myös hallinnon eri tason päätöksiin. Vain suorien vaikuttamiskeinojen vahvistamisella voitaisiin tälle toiminnalle asettaa kansanvallan vaatimusten mukaiset rajat.

Vireillä oleva kunta- ja palvelurakenneuudistus ei tarkastellun kysymyksen suhteen anna kovin suuria toiveita. Kunnat on pantu selvittämään tulevaisuuttaan talouden ja tehokkuuden ehtojen näkökulmasta. Siinä kansalaisvaikuttamiselle ei juuri huomiota lienne. Mutta onko maallamme varaa jättää käyttämättä sitä osaamis- ja vaikuttamispotentiaalia, jota vapaaehtoinen sitoutuminen oman kuntayhteisön kehittämiseen voisi tarjota, ja jota panosta hyödynnetään monien meitä rikkaampienkin maiden paikallistason toiminnassa? Tätäkin pitäisi käynnistetyssä kuntareformissa nyt ajatella. Tällaisen vaatimuksen on myös esittänyt Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunta raportissaan (s.16): ”Kunta- ja palvelurakennetta kehitettäessä vahvistetaan kansalaisyhteiskuntaa sekä lähi- ja asukasdemokratiaa.”

Miksi kunta- ja palvelurakennereformi?

Tulevaisuuden ratkaisujen taustoittamiseksi on syytä tehdä lyhyt katsaus taustaan, miten nykytilanteeseen on yhden maakunnan alueella päädytty.

Päijät-Häme hallinnollisena maakuntana on varsin nuori. Esimerkiksi vasta vuoden 1997 syyskuun alusta poistuivat sitä jakaneet lääninrajat. Vasta tämän jälkeen maakunnan kunnat siirtyivät samaan vaalipiiriin. Maakuntahallinnon toiminta nyky muodossa alkoi seutukaavaliiton ja maakuntaliiton yhdistyttyä vuoden 1989 alusta. Maakunnan sisällä tiivistyi Lahden kaupungin ja neljän ympäröivän kunnan yhteistyö palvelutuotannossa, elinkeinopolitiikassa ja maankäytön suunnittelussa. Tämän yhteistyön tiivistämistä ja organisoimista ideoitiin 1990-luvun alusta lähtien eri tavoin (ks. esim. Hoikka – Kallio – Ryyänen 1996). Kun pääministeri Lipposen hallitus käynnisti seudullisen yhteistyökokeilun, pyrki kaupunkiseutu siihen ja pääsi mukaan vuodesta 2001. Myöhemmin mukaan tähän vuoden 2012 loppuun saakka ulottuvaan kokeiluun hyväksyttiin useita muitakin maakunnan kuntia (laki seutuyhteistyökokeilusta 560/2002, muutos 210/2007).

Edellä pääpiirteissään kuvattu kehityskulku osoittaa, että maakunnan kuntien ja niiden päättäjien taholla on jo varhain nähty tarpeelliseksi ja järkeväksi ulottaa aiempaa kuntatason asioidenhoitoa seudulliselle ja maakunnalliselle tasolle. Kyseinen prosessi ei siis ole vuonna 2005 käynnistyneen valtakunnallisen kunta- ja palvelurakennemuutoksen ansiota. Luonnollisesti tätä uudistusta koskeva laki (laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 169/2007) antaa nyt tietyt reunaehdot jatkoetenemiselle.

Mitä johtopäätöksiä edellä kerrotusta sitten on tehtävissä? Keskeisin lienee se, että julkisten palvelujen kehittämis- ja turvaamisvastuu on nähty paikallisella tasolla jo ennen kuin valtion taholla havahduttiin tarpeeseen

käynnistää asiaa koskeva reformi. Maakunnan kunnat ovat itse ohjanneet kehitystä ja voineet vaikuttaa siihen.

Poliittisia ohjelmia leimaavat aina positiivisesti ladatut sanat. Näin on myös kunta- ja palvelurakennemuutuksessa. Palveluiden turvaaminen on siinä keskeinen markkinointiperuste. Paljon jäljempänä tai jossain sivulauseessa saattaa kunnallinen itsehallintokin tulla mainituksi. Viimemainitun toteutuminen tai säilyminen on kuitenkin jo epävarmempaa. Kehityksen suunta on se, kuten eduskunnan perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä varoittanut: ”Perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta olisi kuitenkin hankalaa, jos kuntien päätösvaltaa ja tehtäviä todella siirrettäisiin hyvin laajamittaisesti seudulliselle toimielimelle.” (PeVL 11 a/2002 vp). Toisessa lausunnossaan perustuslakivaliokunta on todennut, että tällainen kehitys heikentää kunnallisen toiminnan kansanvaltaisuusvaatimuksen toteutumista (PeVL 32/2001 vp).

Tähän paikallisen päätöksentekovallan siirtymisen laajemmalle tasolle aiheuttamaan demokratiaongelmaan on siis kansanvaltaisuusvaatimuksesta nouseva tarve vastata.

Millaisia keinoja Päijät-Hämeeseen?

Seuraavassa tarkastelussa pyritään arvioimaan niitä suoran ja osallistuvan vaikuttamisen kanavia ja keinoja, joita voitaisiin ottaa käyttöön täydentämään edustuksellisen demokratian vajeita tilanteessa, jossa on siirrytty suurempaan toiminta- ja palvelutuotantokokonaisuuteen. Sellaisina voidaan luonnollisesti pitää kuntalain 4. luvun mukaisia keinoja. Kuten edellä on todettu, edellyttäisivät ne kuitenkin ajantasaistamista ja täydentämistä. Senkaltaiseen itsetyytyväisyyteen lainsäädännön

ajan tasalla olemisesta kuin mitä eduskunnan hallintovaliokunta lausunnossaan on todennut, ei ole riittäviä perusteita.⁴ Toisaalta pitää paikkansa myös se, että kunnallisen demokratian muoto määräytyy suuressa määrin kunkin kunnan oman toiminnan perusteella. Tämä koskee erityisesti jäljempänä tarkasteltavien välittömän ja osallistuvan demokratian vaikuttamisen keinoja (ks. samoin *Konstitutionsutskottets bätankande 2006/07: KU9*, s. 23).

Seuraavassa tarkasteluun otetaan soveltuvina kohteina osallistumisen vahvistamiseksi tieto-osallisuus, palveluiden yhteissuunnittelu, valmisteluosallisuus, toimintaosallisuus, erityisryhmien osallisuus, alueosallisuus ja sähköinen osallistuminen. Kyseessä ovat keinot, joita esimerkiksi asukasmäärältään Päijät-Hämeen kokoisessa Tampereen kaupungissa on sen hallinno uudistuksessa pidetty esillä.⁵

Tieto-osallisuus on keskeinen edellytys osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Demokratian ja tiedottamisen välinen yhteys ilmenee selkeästi esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen lausumasta kertomuksessa vuodelta 2001:

”Osallistuvan kansalaistoiminnan edellytyksenä on käytännössä, että julkinen valta tiedottaa asioista riittävästi aktiivisesti ja avoimesti. Erityisen tärkeää tämä on silloin, kun kysymys on ihmisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavien hankkeiden valmistelusta. Niillä tahoilla, joita valmisteltavat hankkeet koskevat, on oikeus tulla hankkeiden johdosta kuulluiksi mahdollisimman

varhaisessa vaiheessa. Tiedottaminen on tärkeää myös sen vuoksi, että kansalaiset voisivat arvioida hankkeiden todennäköisiä vaikutuksia omaan toimintaansa.”

Kuntien tiedottamisen on oltava niin tehokasta, että asukkailla on tosiasialliset edellytykset osallistua ja vaikuttaa jo asioiden valmisteluvaiheessa. Tätä edellytti eduskunnan hallintovaliokunta kuntalain säätämisen yhteydessä (HaVM 18/1994 vp. s. 3).

Maakunnan tasolle siirrettyjen palvelujen suhteen haaste on huomattava. Tieto-osallisuus ei rajaudu pelkästään palvelutoiminnasta tiedottamiseen asiakasmielessä, vaan myös esimerkiksi kuulemisten ja asukasillojen muodossa vaikuttamismielessä. Ongelman tässä muodostaa luonnollisesti se, että vain harvat ovat kiinnostuneita itse hankkimaan tietoa. Siksi on pyrittävä kehittämään osallistumiseen aktivoivia tapoja, esitysmuotoja ja kieltä.

Mutta tarvitaan myös tietoa niistä, jotka valittuina edustajina hoitavat kunnan asioita. Kehittämisen tarvetta on tälläkin – näinkin yksinkertaisella – alueella. Suurempiin kuntayksiköihin siirryttäessä tarve tähän kasvaa edelleen. Mistä siis on kysymys:

”Kuntalaisten yhteys päättäjiin on usein olematonta ja satunnaista. Päättäjiille ei löydy kasvoja – eikä osoitetta, puhelinnumeroa tai nettiyhteyttä. Vaikka tänä päivänä ne voisivat olla helposti löydettävissä yhden napin takaa ympäri vuorokauden. Nyt ja huomenna puhelinluettelo, tietosanakirja, kartta ja tietokeskus on tietokone.

⁴ Eduskunnan hallintovaliokunta on katsonut, että ”lainsäädäntö antaa varsin laajat mahdollisuudet kansalaisten osallistumiselle ja vaikuttamiselle sekä osallisuuden kehittämiseksi” (HaVL 44/2006 vp). On tietysti myönnettävä, että lainsäädäntöön on viime vuosina sisällytetty tätä koskevia säännöksiä. Niiden ongelmana on kuitenkin se, että ne ovat enemmänkin julistuksenomaisia tai ainakin viranomaisille suhteellisen laajan harkinnan antavia sen suhteen, missä laajuudessa osallistumiselle ja vaikuttamiselle avataan mahdollisuuksia (esim. nuorisolain 72/2006 8 §: ”Nuorten osallistuminen ja kuuleminen. Nuorille tulee järjestää mahdollisuus osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn. Lisäksi nuoria on kuultava heitä koskevissa asioissa.”; ks. tarkemmin Aaltonen 2006).

⁵ Tampere toimeenpanee strategiaa. Kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen -työryhmän loppuraportti 2003.

Mykistävä oli erään kunnanjohtajan kanssa käymäni puhelinkeskustelu.

- Kävin kuntamme kotisivuilla enkä löytänyt yhteyttä päättäjiin tai poliittisiin paikallisyhdistyksiin. Selkeästi näin puhelimesta puistatuksen, kun hän ravisteli likaisen politiikan pois pöytänsä kulmalta.
- Meidän sivuille ei tuoda politiikkaa!
- Miten te hoidatte vaalit? Valtuustotyön? Varmistatte demokratian toteutumisen?” (Ollila 2004, s. 5 – 6).

Palveluiden yhteissuunnittelu on tällä hetkellä varsin vähäistä. Siitä saatava hyöty on kuitenkin merkittävä: asukkaiden asiantuntemuksen saaminen valmisteluun ja muuhun toimintaan. Hyödyksi on laskettava myös asukkaiden vastuunotto niistä asioista, joita he ovat olleet suunnittelemassa.

Valmisteluosallisuus on tällä hetkellä laajimmin toteutettu kaavoituksessa. Tämän etu puolestaan on viranomaisten ja asukkaiden yhteistyön tiivistymisessä sekä asukkaiden asiantuntemuksen mukaan saamisessa. Ongelmaksi tässä muodostuu kuitenkin kaksi seikkaa: ensiksikin asukkaiden näkemysten vaikuttavuus päätöksenteossa ja toiminnassa, ja toiseksi mukana olevien asukkaiden näkemysten edustavuus. Ne eivät kuitenkaan muodostane sellaista estettä, ettei menettelyä voisi laajentaa. Valmisteluosallisuus aiheuttaa viranhaltijoiden valmisteluroolin muutostarpeen. Kysymys on siitä, miten mielipiteet otetaan huomioon jo valmisteluvaiheessa. Sama koskee luonnollisesti luottamushenkilöiden roolia.

Tähänastiset kokemukset ja tutkimukset ovat osoittaneet, ettei paikallinen julkinen keskustelu toimi osapuolia tyydyttävällä tavalla. Optimistisesti ajatellen uusia vuorovaikutteisia suunnittelun tapoja ei olla hylkäämässä vuoropuhelun vaikeuksien vuoksi, vaan niiden käyttöönottoon suhtaudutaan oppimisprosessina, joka voi johtaa toimivampiin tapoihin ottaa huomioon kuntalaisten toiveet ja näkemykset. Kehitystä ehkäisevät kuitenkin vuoropuhelun käymisen tielle kasautuneet

konkreettiset esteet. Vahvimmin esimerkiksi Tampereen kaupungin tilannetta koskeneessa tutkimuksessa esiin nousi suunnitteluportaan henkilöstöpula. Yleisötilaisuuksien valmistelu ja niihin osallistuminen sekä muu kommunikointi kuntalaisten kanssa vievät paljon suunnittelijoiden työaika, mikä on pois varsinaisesta suunnittelutyöstä (Harju 2002, 166).

Toimintaosallisuuden tukemista tapahtuu tällä hetkellä lähinnä vain järjestöjen toiminnan avustamisena. Toimintaosallisuuden vahvistamisen tavoitteena tulisi pitää yhteisöllisyyden vahvistamista. Myös palveluiden järjestämistapoja tulisi kehittää yhteisvastuuseen perustuen.

Niin palveluiden yhteissuunnittelua, valmisteluosallisuutta kuin toimintaosallisuuttakin voidaan pitää yhteistoiminnallisina asioidenhoitotapoina (Collaborative policy-making processes), joihin liittyy samankaltaisia ongelmia. Sellaisia ovat ennen muuta kysymykset, ketkä osallistuvat, miten prosessi muotoillaan, miten objekti määritellään ja miten tuloksia arvioidaan. Näistä vaikeuksista huolimatta menettelyä voidaan pitää erityisen suotavana senkaltaisten vaikeiden yhteiskunnallisten kysymysten työstämisessä, jollaisia ovat esimerkiksi ympäristöön ja kestäväan kehitykseen liittyvät ongelmat, rikollisuuden torjunta ja turvallisuuden vahvistaminen sekä diskriminoinnin ehkäisy ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja yhteiskunnallisen yhdenvertaisuuden edistäminen (ks. näin *Democracy At The Local Level* s. 149). Mainitut kohteet ovat kaikki kunnallisen itsehallinnon ja asukkaiden kannalta keskeisiä toimintakohteita.

Erityisryhmien osallisuus ilmenee nykyisin muun muassa eläkeläisten ja vammaisten asioita käsittelevien neuvottelukuntien ja nuorten asioita ajavien nuorisovaltuustojen muodossa. Päijät-Hämeessä tärkeän voimavaran tarjoaisivat kesäasukkaat. Etuna on, että erilaisten organisoitujen elinten kautta saadaan asiantuntemusta näiltä aloilta päätöksentekoon. Tällaiset toimielimet puolestaan aktivoivat jäseniään vaikuttamaan. Kehittämistarvetta nykytilanteessa on sen suhteen, miten olemas-

Keinojen arviointia

sa olevat toiminnot kytketään paremmin valmistelu- ja päätöksentekoprosessiin.

Alueosallisuuden merkitys nousee suurempiin palvelu- ja hallintoyksiköihin siirryttäessä olennaisesti entisestään. Tähän saakka maassamme varsin vähän käytössä olevat kunnanosahallintoa hoitavat alueelliset toimielimet saanevat nyt seuraajia. Päijät-Hämeen kunnissa tämäntyyppisiä toimielimiä on ollut muutamassa kunnassa 1980-luvulta lähtien (Hollolassa kunnanosalautakunta, Orimattilassa kylä- ja kaupunginosajohtokunnat). Harkittaessa alue-elinten asettamista nousevat eteen samat ongelmat kuin mihin asiassa aiemmin jo on eri puolilla maata törmätty: toimivalta, roolien selkeyttäminen, tarpeellisuuden arviointi ja taloudellisten resurssien laajuus.

Sähköiseen osallistumiseen on maassamme asetettu runsaasti odotuksia. Kuitenkaan kunnallisvaaleihinkaan sähköistä äänestämistä ei toistaiseksi ole mahdollistettu (vuoden 2008 kunnallisvaaleissa asiaa kokeillaan kolmessa Uudenmaan kunnassa). Ehkä äänestämismahdollisuutta merkittävämpää ovat sähköisen osallistumisen mahdollisuudet muuten. Internet tarjoaisi hyvät mahdollisuudet käyttää verkkoa erityisesti valmisteluosallisuudessa. Toistaiseksi tässä muodossa tapahtuvan osallistumisen ja vaikuttamisen ongelmana on rajoittunut käyttäjäkunta ja sähköisten kyselyjen epäluotettavuus. Tässä muodossa tapahtuvan osallistumisen kehittäminen tarjoaa kuitenkin erinomaiset mahdollisuudet – tulevaisuuden 24 tunnin kaupungintalon. Samalla se kuitenkin kulkee yhdessä virkakunnan toimintatapojen muutoksen kanssa. Tätä kuvaa esimerkki siitä, että asukkaat voisivat tekstiviestillä ilmoittaa rakennusviraston palautepuheliin, että aurauksurakan saanut yritys ei olekaan tehnyt tehtävänsä heidän kotikadullaan. Virkamies purkaisi sitten viestit ja toimittaisi tiedot eteenpäin. Onko tämä liian hyvää ollakseen totta?

Edellä olevia kehittämisalueita voi – kuten todettiin – pitää suomalaisessa keskustelussa esillä olleina. Saataisiinko sitten niiden avulla päijäthämäläiset osallistumaan vaikuttavalla tavalla julkisten asioiden hoitoon tai vielä pidemmälle, ottamaan osaa tehtävien hoitoon aloitteellisina, toimijoina, vapaaehtoisina, luottamushenkilöinä? Ehkäpä saadaan, jos edellä olevan vertauksen mukaisesti jalkapallokenttää ei rakenneta vuoren rinteelle – toisin sanoen osallistuminen ja vaikuttaminen tehdään mahdolliseksi, houkuttavaksi ja saadaan asukkaat ymmärtämään, että kaikilla on vastuu. Viimemainittu on ilmaistu onnistuneesti esimerkiksi Innsbruckin kaupungin tunnuksessa: *”Wir alle sind Stadt”*, me kaikki olemme kaupunki. Ei ole mikään sattuma, että kunta-käsite tulee ”communitas”-termistä ja muistuttaa näin yhteisön ja yhteisöllisyyden erottamattomuudesta.

Miten sitten tuo vaatimus osallistumisen houkuttelevammaksi tekemisestä voisi realisoitua? Otan yhden esimerkin. Siitä käytetään termiä kansalaistalous, mikä sellaisenaan ei hyvin avaudu. Monissa Manner-Euroopan suuremmissa ja pienemmissä kaupungeissa (esimerkiksi Nordrhein-Westfalenin ns. mallikunnissa) on viime vuosina pyritty kytkemään asukkaita kunnan talouden hoitamiseen. Se on tapahtunut ottamalla heidät mukaan talousarvioprosessiin. Esikuvaksi menettelylle on eri yhteyksissä mainittu brasilialainen Porto Alegren kaupunki (1,3 miljoonaa asukasta), jossa on jo yli 14 vuoden ajan hyväksytetty kaupungin investointiohjelma kansalaistalousmenettelyn kautta. Siinä osasta talousarviota päätetään asukkaiden suoran vaikuttamisen muodossa siten, että asukkaat ja varsinaiset toimielimet etsivät yhteistoiminnassa ratkaisua. Tätä kautta katsotaan mahdollistuvan tehokas kansalaisten vaikutus julkisiin asioihin. Kansalaistalousmenettelyssä on kyse järkevistä ja tarpeellisista edustuksellisen demokratian täydennyksestä, ei sen sivuuttamisesta (ks. esim. Müller 2006, 49 ja <http://www.buergerhaushalt-europa.de/> ja siinä mainittu kirjallisuus, kuten Anja Röcken).

Edellä lyhyesti kuvattu menettely on täysin mahdollinen myös Suomessa ja Päijät-Hämeessä. Kuntalakia luovasti tulkiten menettely on sopusoinnussa lainsäädännön kanssa (muodollisen lopullisen päätöksen tekee kylläkin valtuusto, mutta se voi osasta talousarviota sitoutua tosiasiallisesti yhteistoiminnassa päästyyn tulokseen).

Suoran ja osallistuvan demokratian haaste on muusakin mielessä lainsäädäntö (edellä on tarkasteltu lainsäädännön puutteellisuutta vaikuttamiskeinojen valikoimassa). Lainsäädännön ongelmallisuus on palvelujen uudenaikaisissa toteuttamismuodoissa ja kilpailuttamisvaatimuksessa. Kun monissa näkemyksissä katsotaan, että tulevaisuuden kunta ei ole enää erilaisia palveluja tuottava koneisto, vaan pikemminkin ostamiseen ja logistiikkaan perehtynyt mahdollistaja, nousee tästä kysymys: missä vaiheessa, miten ja kenen suuntaan vaikuttamiseen on mahdollisuuksia?

Ehkä artikkelin tässä vaiheessa voi lukijalla olla epäilyksiä sen suhteen, ovatko edellä esitetyt perusteet suorien ja osallistuvien vaikuttamiskeinojen käytön vahvistamiselle sittenkään riittävät tai edes realistiset. Eikö tulevaisuudessakin riittävää ole, että asiantunteva virkakunta hoitaa tehtävät luottamushenkilöelinten silmälläpidon varaisella suhteellisen väljällä ohjauksella? Kaiken lisäksi tämä luottamushenkilöiden suorittama ohjaus muuttaisi muotoaan, jos tulevaisuudentutkijoiden näkemykset toteutuvat (esim. Mannermaa 2006, 10: ”Tulemme näkemään enemmän virtuaalista päätöksentekoa ja politiikkaa kuin perinteisiä fyysisiä kokouksia.”) Hoituvat asiat varmasti noinkin, mutta toinen asia on, onko se asukkaiden omavastuista itsehallintoa. Ja onko vahaan virkavaltaan nojaava edustuksellinen demokratia enää riittävää? Asian voi sanoa näinkin suoraan:

”Mutta voiko yhteisten asioiden hoitoon todenmukaisesti vaikuttaa ilman henkilökohtaista oikeutta osallistua asiakysymysten päätöksentekoon? Sitä kansalaisyhteiskunnan meillä edustuksellisesti hallituissa maissa ei ole. On ainoastaan vaalioikeus. Eli oikeus kerran neljässä vuodessa (Suomessa) luovuttaa osallistumisoikeutemme päätöksentekoon jollekin eduskuntaan tai kunnan-

valtuustoon pyrkivälle henkilölle. Mutta toteutuuko demokratia, eli kansan enemmistön tahto pelkän vaalioikeuden avulla?” (Almquist 1979, s. 17).

Kun kunnallinen asioidenhoitojärjestelmämme kuitenkin on tuonkaltainen Almquistin kuvaama päätösvalan luovuttaminen neljäksi vuodeksi käsistämme, nousee tästä vaatimus päätöksenteon hyväksyttävyydestä. Perinteisesti hallinto- ja kunnallisoikeus ovat kiinnittäneet huomiota ainoastaan päätösten muodolliseen oikeellisuuteen ja lainmukaisuuteen. Nyt korostuu aiempaa enemmän päätöksenteon arvioinnissa myös tehtävien päätösten ja toimenpiteiden hyväksyttävyys, legitimitetti. Päätös on ”oikea” silloin, kun se ei pelkää täytä vaatimusta sallitun rajoissa olemisesta, laillisuudesta, vaan sen lisäksi ottaa huomioon erilaisia intressejä ja on tässä suhteessa optimaalisen tuloksen toteuttava. Se, onnistuuko optimointi, riippuu siitä, hyväksyvätkö asianomaiset (pätöksen kohteet, mutta myös kunnan asukkaat) tuloksen. Kompleksiset nykyajan yhteiskunnat eivät enää selviydy ilman hallintoratkaisujen laajaa hyväksyntää. Hyväksyntä-vaatimus puolestaan tuo korostetun vaatimuksen hallinnon uudentyypiseen toimintaan, muun ohella juuri tässä tarkastellun suoran demokratian elementtien tarpeellisuuden. Suora demokratia voi lisätä merkittäväällä tavalla päätösten legitimitettiä (Büchi 2006, s. 101 – 102).

Voi hyvin nähdä, että kunnallisen toiminnan siirtyessä laajemman alueellisen kokonaisuuden vastuulle, myös vastakohtaisuudet lisääntyvät niin alueellisesti (maaseutu – kaupunki), ideologisesti kuin tarpeiden suhteen. Tulee aiempaa vaikeammaksi ja haasteellisemmaksi päätyä edellä kuvattuun ideaaliin lopputulokseen, joka saavuttaisi asukkaiden tarpeellisen hyväksynnän. Kunnallispolitiikalle, päätösten valmistelulle ja vuorovaikutukselle asukkaiden ja eri tahojen kesken se tuo perustavaa laatua olevan muutostarpeen. Tässä suoran demokratian panos on ratkaiseva. Suorien vaikutusmahdollisuuksien olemassaololla on nimittäin merkitystä valtuuston ja hallinnon välisten suhteiden kannalta myös siksi, että ne osaltaan pakottavat erilaisten vaihtoehtojen avoimempaan esille nostamiseen. Tietoisuus siitä, että

kansalaiset voivat puuttua asiaan suoraan, tuo painetta valtuustolle ja hallinnolle julkiseen vasta-argumenttien käsitteelyyn ja päätöstilanteen saattamiseen avoimemmaksi. Seurauksena voi olla parempi hallinnon läpinäkyvyys ja kansalaisläheisyys. Tehtävät ratkaisut joudutaan jo valmisteluvaiheessa perusteamaan riittävän hyvin. Näin ollen voidaan sanoa jo pelkällä suorien vaikuttamiskeinojen olemassaololla olevan merkitystä kunnallispolitiikkaan (Ryyänen 2006, s. 167).

Haasteena on luoda sellaisia paikallisen demokratian järjestelmiä, joissa osallistuminen on kansalaisille mahdollista, mutta jotka ovat legitiimejä ja tehokkaita siinäkin tapauksessa, etteivät he osallistu. Ratkaisevaa on instituutioiden avoimuus sekä kansalaisten tietoisuus siitä, että he voivat vaikuttaa päätöksiin mikäli niin haluavat (Laiho 2000, s. 28). Demokratian kehittäminen on pysyvä tehtävä. Ajatuksen on hieman toisin sanoin ilmaissut onnistuneesti eduskunnan hallintovaliokunta muutama vuosi sitten:

”Valtuuston tulee velvoittaa kunnan muut toimielimet omalta osaltaan pitämään huolta oman hallinnonalansa osallistumismahdollisuuksista. Käytännössä tämä tapahtuu luontevasti siten, että valtuuston hyväksymään taloussuunnitelmaan ja -arvioon sisällytetään palvelujen määrällisten, laadullisten ja taloudellisten tavoitteiden sekä ympäristötavoitteiden lisäksi kunnalliseen demokratiaan ja kuntalaisten osallisuuteen liittyvät tavoitteet.”⁶

”Ihminen voi olla täysiarvoinen ihminen aina vain silloin, kun hän kokee itsensä veloitetuksi yhteisön toimivaksi kansalaiseksi.” Adolf Gasser

⁶ HaVM 10/2002 vp., s. 8.

Lähdeluettelo

- Aaltonen, Kimmo (toim.): Nuorisolakiopas. Tietosano-
ma Oy. Tallinna 2007.
- Almquist, Torsten: Edustuksellinen demokratia ja kan-
sanvalta. Kanava 1/1979 s. 16 – 21.
- Alue- ja paikallisdemokratia Euroopan unionissa. Aluei-
den komitea. AK:n tutkimukset E-1/99. Bryssel 1999.
- Büchi, Rolf: Kohti osallistuvaa demokratiaa. Kansanää-
nestykset demokratian välineenä. Helsinki 2006.
- Democracy At The Local Level. The International IDEA
Handbook on Participation, Representation, Conflict
Management, and Governance. International IDEA
Handbook Series 4. International Institute for Democra-
cy and Electoral Assistance (International IDEA) 2001.
- Gasser, Adolf – Mentz, Ulrich: Gemeindefreiheit in Eu-
ropa. Baden-Baden 2004.
- Guide to participatory democracy in Bosnia and Herze-
govina and in Serbia and Montenegro. Council of Eu-
rope 2005.
- Harju, Auli: Kunnat keskustelua oppimassa. Kunnallis-
tieteellinen aikakauskirja 2/2002 s. 154 – 167.
- Hippel, Eike von: Die fünfte Gewalt. Recht und Politik
2/2007 s. 119 – 120.
- Hoikka, Paavo – Kallio, Olavi – Ryyänen, Aimo: Kun-
tien unioniin. Tutkimus Lahden kaupunkiseudun kuntien
yhteistoiminnan kehittämisvaihtoehtoista. Tampereen
yliopiston Kunnallistieteiden laitos. Tampere 1996.
- Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppura-
portti. Oikeusministeriö. Helsinki 2007.
- Kohti aktiivista kansalaisuutta. Kansalaisyhteiskunta
2006 –toimikunnan raportti. Oikeusministeriön julkaisu
14/2005. Helsinki 2006.
- Konstitutionsutskottets betänkande 2006/07:KU9. Frå-
gor om kommunal demokrati m.m. Vällingby 2007.
- Laiho, Ulla-Maija: Miten muualla – tarkastelussa kan-
salaisten osallistuminen eri Euroopan maissa. Kirjassa:
Katse kansalaiseen – osallisuudesta ja osallisuushank-
keiden tuloksista s. 21 – 28. Sisäasiainministeriö. Hel-
sinki 2000.
- Mannermaa, Mika: Johdanto. Kirjassa: Demokratia ja
tulevaisuudet s. 9 – 23. Eduskunnan tulevaisuusvalio-
kunnan julkaisu 2006.
- Mehr Demokratie – praxis, tipps + argumente 2006. 6.
überarbeitete Auflage. Mehr Demokratie e. V. Berlin
2006.
- Müller, Erhard O.: Beteiligung durch Bürgerhaushalt.
Julkaisussa: Mehr Demokratie 2006 s. 49.
- Nováky, Erzsébet – Kappéter, István: Tulevaisuudentut-
kijat edelläkävijöinä – osallistavuus ja aggressio jälki-
sosialistisessa demokratiassa. Kirjassa: Demokratia ja
tulevaisuudet s. 198 – 208. Eduskunnan tulevaisuusva-
liokunnan julkaisu 2006.
- Ollila, Pirkko-Liisa: Ahkerat isänmaan rakentajat. Kir-
jassa: Käsiksi kunnalliselämään 2004. Kansallinen si-
vistysliitto. Tampere 2004.
- Ryyänen, Aimo – Salovaara, Christa: Kokeilusta käy-
tännöksi – osallisuushankkeen selonteon taustaraportti.
Sisäasiainministeriö. Helsinki 2002.
- Ryyänen, Aimo: Kunnan luottamushenkilö. Edustaja
– päättäjä – poliitikko. Sisäasiainministeriön julkaisu
23/2006. Helsinki 2006.
- Ryyänen, Aimo: Kansallisvaltiosta kansalaisvaltioon.
Kansallinen sivistysliitto Kansio 2007.
- Weidenfeld, Werner (toim.): Demokratie am Wende-
punkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahr-
hunderts. Berlin 1996.
- Zweites Volksentscheid-Ranking. Länder und Gemein-
den im Demokratie-Vergleich Januar 2007. Mehr Demo-
kratie e. V. Berlin.

Tiivistelmä

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutuksen tässä vaiheessa on varmasti paikallaan pysähtyä myös sen kysymyksen ääreen, millaista tulevaisuutta haluamme. Haluammeko teknokraattisesti ylhäältä hallinnoitua valtiota ja siihen kuuluvia suuria keinoitekoisia kuntayksiköitä? Vai haluammeko ”ihmisen mittaisia”, pitkään historialliseen jatkuvuuteen, omaan vahvaan paikallisidentiteettiin ja aktiiviseen kansalaisyhteiskuntaan nojaavia kuntia? Erityisen ongelmallista kansalaisohjauksen vaikuttavuus on pitkälle ammatillista erikoistumista edellyttävillä alueilla, kuten terveyden- ja sairaanhoidossa.

Miten siis uudessa – tai itse asiassa jo Päijät-Hämeessä vallitsevassa – tilanteessa asukkaiden itsehallintoperiaate kykenee toteutumaan. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen keskeinen tavoite – palveluiden turvaaminen – ei nimitäin voi poistaa tarvetta huolehtia myös kunnallisen toiminnan perustan, asukkaiden itsehallinnon kehittämistä. On selvää, että edustuksellinen eli vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden varaan rakentuva päätöksentekojärjestelmä säilyy nähtävissä olevassa tulevaisuudessakin kunnan hallinnon pääperiaatteena. Edellytys on kuitenkin myös luottamushenkilöiden työmenetelmien ja luottamustoimen hoidon edellytysten parantaminen. Mutta luottamushenkilöhallinto pelkästään ei enää riitä takaamaan yhtäältä asukkaiden riittävän vaikuttamismahdollisuuden toteutumista ja toisaalta kanavoimaan toimivaan järjestelmään asukkaiden toiveita, ideoita ja panosta. Siksi tarve kehittää ja vahvistaa suoran demokratian keinoja nousee aivan uudella tavalla tarpeelliseksi. Artikkelissa tarkastellaan mahdollisuuksia suoran ja osallistuvan demokratian keinojen käyttöönotosta Päijät-Hämeessä nyt ja kuntayhteistyön syvetessä.

Asiasanat

kunnallinen demokratia

osallistuminen

vaikuttaminen

itsehallinto

läheisyysperiaate

DEMOKRATIA, OMISTAJAOHJAUS JA VÄLIPORTAAN HALLINTO

Esa Halme, maakuntajohtaja

Johdanto

Tämä kirjoitus tukeutuu kokonaan kirjoittajan pitämiin puheenvuoroihin aluehallinnon kehittämisestä ja eri toimijoiden roolista liittyen kuntaperusteiseen aluehallintoon. Muita varsinaisia lähteitä, kuin perustuslain asiaa koskevat pykälät § 119 ja § 121 ja käytössä olleet päijätähämäläisten kuntayhtymien perussopimukset, ei ole käytetty. Kirjoituksen ydin pelkistyy pohtimaan omistajan ja omistetun suhdetta kuntien yhdessä omistamien toimijoiden tilanteessa. Erityistä huomiota on kiinnitetty erityisesti siihen, mitkä toimielimet kuuluvat omistajien suoran ohjauksen piiriin ja mitkä omistettujen yhteisöjen ohjaukseen. Tämän pohdinnan tavoitteena on antaa kuntajohtajille, so. esittelijöille, ja kuntien ja kuntayhtymien johtaville luottamushenkilöille ehdotuksia nykyisestä käytännöstä poikkeavalle tavalle ajatella omistajien roolia ja siitä seuraavia rakenteellisia malleja. Tämän lisäksi on arvioitu sitä, vaativatko erityyppiset omistukset erilaista ohjausmekanismia ja miten maakunnallisten tehtävien roolia tai asema voisi kehittyä.

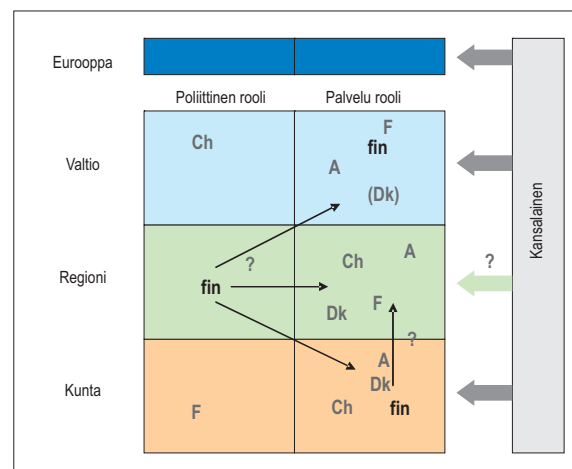
Lähtökohtia

Suomalainen hallinto on ollut koko historiansa ajan kaksiportaista. Valtio on vastannut kansallisista tehtävistä ja kunnat kuntalaisten yhteisistä palveluista. Rakenne ei kuitenkaan ole koskaan ollut puhdasoppinut, vaan valtiolla on ollut omaa aluehallintoaan oikeuden, järjestyksen ja muiden hallinnon tehtävien aloilla ja kunnilla on ollut yhteisiä tehtäviä koko itsenäisyytemme ajan. Tasavallan presidentin vaalijärjestelmän uudistuksen ja Euroopan Unionin jäsenyyden myötä meille on muodostunut aiemman kahden kansan valitseman tason rinnalle kaksi uutta.

Euroopassa on useita toisistaan merkittävästi poikkeavia demokratian malleja.

Suomessa joudutaan pohtimaan aluehallinnon osalta samaan aikaan useaa erilaista tulevaisuusvaihtoehtoa. Ensinnäkin sitä, kehittyvätkö maakunnalliset palvelut takaisin kuntapalveluiksi, muodostuuko maakunnallisista tehtävistä itsellinen maakuntahallinto omine vaaleineen ja rahoituksineen tai valtiollistetaanko laaja-alaiset palvelut, kuten erikoissairaanhoido, ammattikorkeakou-

lut tai pelastustoimi. Malleja on löydettävissä Euroopasta hyvinkin moniin erilaisiin ratkaisuihin. Esimerkiksi Ranskassa lähes kaikki Suomessa kuntiin liittyvät tehtävät ovat väliportaalla ja Sveitsissä valtaosa meillä



(Hallinnon 6-kenntä, Esa Halme, Puheenvuoro maakuntahallitukselle 12/2004)

valtion tehtäviksi mielletyistä tehtävistä on kantojen vastuulla. Tanskassa on selkeät erilliset roolit kunnilla, regiioneilla ja valtiolla.

Suomen perustuslaki määrittelee hallinnon perusrakenteen kaksipuoliseksi. Valtion hallintoa koskevassa 119§:ssä todetaan, että valtiolla voi olla alueellista toimintaa, mutta se on säädöksen mukaan aina osa keskushallintoa ilman itsellistä tai itsehallinnollista roolia.

Kuntahallinnon osalta on sen sijaan todettu, että kuntahallinto jakautuu kuntalaisten itsehallintoon nojautuviin kuntiin ja kuntia suurempiin itsehallinnollisiin alueisiin, joista on erikseen säädetty lailla. Tältä osin laissa ei edellytetä välitöntä kuntalaisten itsehallintoa. Itsehallinnollisuuden kriteerinä on sekä perustuslaillisessa mielessä että Euroopan Neuvoston paikallishallinnon peruskirjassa riippumattomuus rahoituksessa, poliittisessa päätöksenteossa ja alueessa.

Perustuslaki

119 § Valtionhallinto

Valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla.

Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädetävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella.

121 § Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto

Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

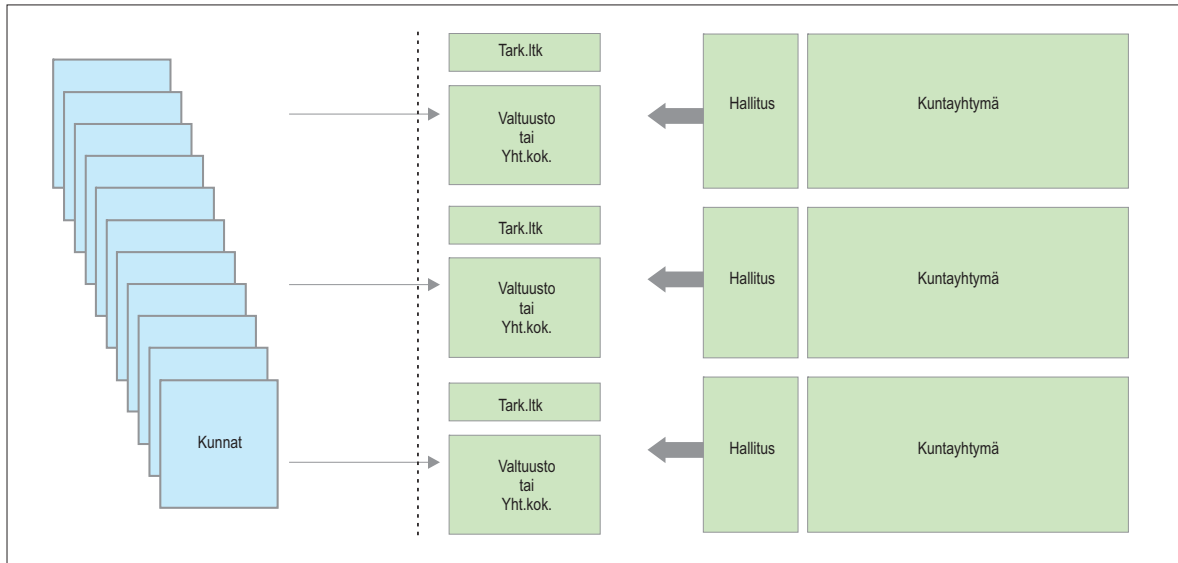
Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määrätymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Suomen maakunnat täyttävät juuri ja juuri Euroopan Neuvoston kriteerit. 1990-luvun alkupuolella tekemässään Suomen maakuntien liittojen aseman arvioinnissa ei arvioitu muita ylikunnallisia toimijoita, kuten sairaanhoitopiirejä, koulutuksen kuntayhtymiä tai erilaisia muita monikuntaisesti omistettuja yhteisöjä. Arvioitavan kohteen tuli täyttää seuraavat edellytykset; Kyseessä piti olla välittömästi keskushallinnon alapuolella oleva toimija, jolla on poliittinen päätöksentekoeelin (vaaleilla valitut päätöksentekijät (Suomessa vaaleilla valituista valittu)), valtiosta riippumaton talous ja oikeustoimikelpoisuus. (Council of Europe: Structure and operation of local and regional democracy, 1998)

Nykyrakenteessa kuntien edustajat on valittu pääsääntöisesti vaalikaudeksi poliittisissa neuvotteluissa kuntayhtymien valtuustoihin, yhtymäkokouksiin ja hallitukseen. Joissakin tapauksissa yhtymäkokousten edustajat valitaan kokouskohtaisesti.

Kullakin kuntayhtymällä on toisistaan riippumattomat päätöksentekoelementinsä ja näitä palvelevat muut toimielimet, kuten tarkastuslautakunnat. Pelkistäen voidaan sanoa, että kuntayhtymä käsittelee toimielimissään vain itse määrittelemiään asioita omasta valmistelusta ja esittelystä. Valtuusto on omistettu, ei omistajien, toimielin. Sitä palveleva tarkastuslautakunta on ainoa toimija, jolla on pääsy kuntayhtymän kaikkeen materiaaliin ja se raportoi kuntayhtymälle itselleen, ei sen omistajille, kunnille.



(Esa Halme; puheenvuoro Päijät-Hämeen Paras -hankkeessa 9/2007)

Nykyrakenteen kritiikki liittyy laajalti kuntien rooliin kuntayhtymissä. Suurimpia ohjaukseen liittyviä heikkouksia ovat poliittisen edustavuuden heikkous, epäselvät valta- ja vastuusuhteet ja puutteellisesti määritelty omistajapolitiikka. Päijät-Hämeen kuntien yhteenlasketuista talousarvioista noin 2/3 käytetään monikuntaisesti omistetuissa kuntayhtymissä, liikelaitoksissa ja yhtiöissä. Kuntayhtymien alueet poikkeavat jonkin verran toisistaan, päätöksentekolimissä on eri henkilöt ja perussopimuksissa olevat ohjausmekanismit poikkeavat toisistaan. Lisäksi rahoituksen luonne ja muoto ovat erilaisia samoin kuin suhde toimijan käytössä olevaan omaisuuteen.

Näistä syistä yleiskritiikki voidaan tiivistää sanomalla, että järjestelmä on sekava, vaikeasti hallittavissa ja erittäin hankalasti ohjattavissa.

Perusvaihtoehdot

Yleisin eurooppalainen malli on ollut malli, missä jokaisella hallinnon tasolla on omat tehtävät, omat talouden lähtökohdat, verotus tai valtionosuus ja omat vaaleilla valitut päätöksentekijät. Tasoja on useimmin kolme, mutta myös neliportaisia rakenteita on olemassa. Tällaiset mallit edellyttävät päätöstä alueellisen itsehallinnon luomisesta. Suomessa tällainen malli on käytössä puhtasoppisena vain Ahvenanmaalla ja kohtuullisen laajana Kainuussa.

Toisen perusmallin muodostaa nykyisen kaksiportaisen hallinnon vahvistaminen. Luonnollisin ratkaisu on tällöin kuntarakenteen ja kunnallishallinnon uudistaminen niin voimakkaasti, ettei enää tarvittaisi erillistä väliportaanhallintoa vaan tehtävät voitaisiin siirtää joko suoraan kunnille tai valtiolle. Kuntien määrän tulisi tällöin pudota pitkälti alle

sadan, ehkä noin viiteenkymmeneen, jos keskussairaalat siirtyisivät Norjan mallin mukaisesti valtiolle, samoin ammattikorkeakoulut ja pelastustoimi. Mikäli merkittäviin muutoksiin kunta-valtiosuhteessa ei haluta tehdä, olisi kuntien lukumäärän oltava alle kolmenkymmenen.

Kolmannen perusvaihtoehdon muodostaa omistajaohjauksen vahvistaminen ja kuntaohjauksen lisääminen. Mallin ajatuksena on muuttaa päätöksenteon rakenteita ja lisätä peruskunnissa tehtävää valmistelua ja luoda omistajien yhteiset omistajapoliittiset elimet. Mikäli tämän lisäksi halutaan säilyttää eurooppalaistyylinen maakuntataso, on syytä arvioida tehtävien jakoa niiden luonteen mukaisesti. Tällöin on arvioitava myös toimintojen rahoituksen erilaisia malleja ja niihin liittyviä periaatteellisia valintoja.

Suomen maakunnat on muodostettu vastaamaan kuntien yhteisistä laaja-alaisista tehtävistä. Tästä seuraa, että maakuntien koko riippuu ensisijaisesti siitä, millaisia kuntakentän tehtäviä maakunnilla on nyt ja tulevaisuudessa. Tällä hetkellä käytävässä keskustelussa näyttää lisäksi korostuvan se, miten hyvää, tehokasta ja vaikuttavaa hallintoa voidaan saada aikaan, jos valtion aluehallinnon ja maakuntien aluehallinnon alueet olisivat yhtenevät. Erityisesti valtion puolelta on esitetty, että kuntien tulisi tinkiä palvelulähtökohdasta, jotta voitaisiin paremmin taata eri kehittäjäorganisaatioiden keskinäinen synergia. Samaan suuntaan vaikuttaa myös esillä ollut pyrkimys yhdentää maakuntarajoja ja eduskunta-vaalin aluerajoja.

Yhtenä merkittävänä reunaehtona on kuitenkin syytä mainita eduskunnan perustuslakivaliokunnan linjaus, jonka mukaan kuntayhtymässä ei yhden jäsenen äänimäärä voi olla yli viittäkymmentä prosenttia. Toinen selvä lähtökohta on se, ettei ole luontevaa luoda kuntaperusteista aluehallintoa niin laajan alueen kattavaksi, ettei kuntalainen voi enää kokea sitä omakseen. Mikäli luodaan tätä suurempia demokraattiseen ohjaukseen ajateltua hallintoa, on sille luotava itsellinen toimivalta, rahoitus ja suorilla vaaleilla valittava päätöksentekojärjestelmä. Esimerkiksi ns. terveydenhuollon miljöo-

napiirien alueet eivät muodosta kuntalaisen normaalia toimintaympäristöä ja -aluetta.

Tässä kirjoituksessa on pääpaino kolmannessa vaihtoehdossa eli demokratian ja omistajaohjauksen suhteessa.

Uudistettu omistajaohjaus

Omistajaohjauksen kannalta voidaan määritellä muita näkökulmia merkittävämpiä tekijöitä. Ensimmäinen ja tärkein on luonnollisesti käyttöön annettavan resurssin määrä ja sen suhde asetettuihin tavoitteisiin ja suoritteisiin. Toinen kiistatta omistajalle kuuluva tekijä on eri toimintojen keskinäinen suhde ja suuruus. Kolmas tekijä on ennustettavuus. Näiden kaikkien tekijöiden kannalta tulee omistajalla olla kunnan oman toiminnan ja yhteisesti järjestetyn toiminnan osalta sama aikajänne ja sama kehityksen ennustettavuus. Tällöin on mahdollista tehdä resurssivaraukset samanaikaisesti eri toimintojen kesken ilman että jokin toimiala voi omilla päätöksillään vaikuttaa omistajan ohi toiseen toimialaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kuntayhtymien ja muiden yhteisten omistusten tulee kirjata tilikauden + tai – tulos voitto/tappiotilille, eikä jälkilaskutusta sallita.

Jotta omistaja voi tehdä riittävän hyvän ja kattavan arvion omistetun yhteisön taloudesta ja toiminnasta, tulee sen saada riippumaton arvio kaikesta tähän liittyvästä. Yksi keino varmistaa tämä, on tarkastuslautakunnan muodostaminen niin, että lautakunnalla on joko keskuudessaan tai asiantuntijoina käytettävissä yhteiskunnallisen näkemyksen ja tilintarkastusosaamisen lisäksi riittävä ammatillinen osaaminen. Tällöin tarkastuslautakunnalla voisi olla esimerkiksi terveydenhuollon kuntayhtymän arvioinnissa käytössään asiantuntijoina terveysalan ammattilainen ja johtamisen asiantuntija nykyisten jäsenien lisänä. Arviointi voisi tällöin kattaa kaikki ne toiminnot, roolit ja tehtävät, mitä omistaja on ko. kuntayhtymälle antanut ja vastaavasti omistajat saisivat suoraan raportoinnin kaikkiin asetettuihin tavoitteisiin liittyen.

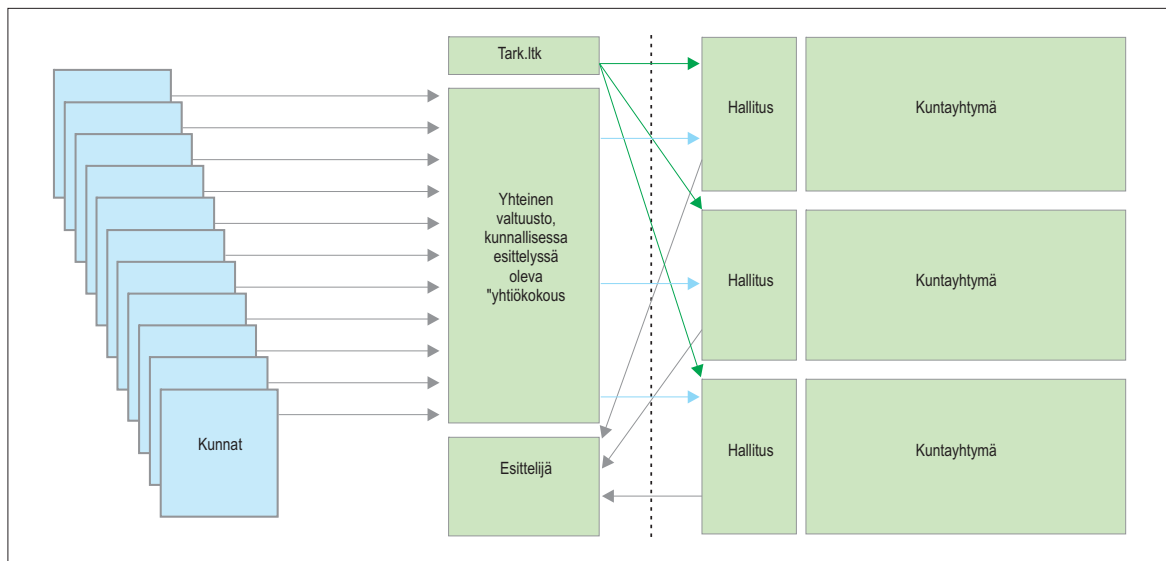
Kuntayhtymien omistus on peruskuntien kautta suoraan kuntalaiseen ja perustuslain 121§ mukaiseen kuntalaisten itsehallintoon johdettavaa omistusta. Tämän vuoksi on ensiarvoisen tärkeää selkeyttää omistamiseen liittyen kuntien roolia myös tilanteessa, missä omistus on hajautunutta ja monen kunnan kautta tapahtuvaa, ellei haluta edetä kohti alueellista itsehallintoa.

Hajautuneen omistajuuden näkemys ja tahto vaatii organisointia

Nykytilanteessa omistajan tahto määräytyy yksittäisten omistajien edustajilleen antamien ohjeiden kautta. Kaikki muodollinen koordinaatio omistajien kesken toteutuu omistetun toimielimissä, esimerkiksi valtuustoissa. Tästä seuraa, että koordinaatio ja sen edellyttämät kompromissit syntyvät tilanteessa ja paikassa, missä omistajakunnalla ei enää ole mahdollisuutta osallistua kannanmuodostukseen. Kun päätöksenteko tapahtuu vielä kuntayhtymän hallituksen ehdotuksen pohjalta, eivät omistajien evästyksyet ja kannat tosiasiallisesti sido edustajia.

Kainuuta ja Ahvenanmaata lukuun ottamatta on Suomessa käytössä malli, missä toimialojen välisiä suhteita ei käsitellä muualla yksittäisen kunnan päätöksenteossa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, ettei eri toimialojen suhde muutu yhteisen valmistelun, vaan tapauskohtaisten ratkaisujen kautta. Tätä ei ratkaise edes kuntien esittelijöiden kokoontumiset, vaan tarvitaan poliittista ohjausta ja aktiivista yhteistä omistajapolitiikkaa. Ongelmalliseksi tilanteen voi tehdä erilaisten epävirallisten ohjauskanavien samanaikainen toiminta ja käyttö. Eriytyisen vaikea tilanne syntyy silloin kun viranhaltijaohjaus ja poliittinen ohjaus välittävät erilaista viestiä. Useiden ohjauskanavien rinnakkaisuus heikentää ohjauksen vaikuttavuutta

Yksi ilmeisen toimiva muutos nykyjärjestelmään voisi olla omistajien kokouksen muodostaminen kuntien yhteiseksi toimielimeksi ja samalla kuntayhtymän siirtyminen yksiportaiseen poliittiseen päätöksentekoon. Tämä ratkaisu johtaisi siihen, että omistajien kokouksen päätöksenteko perustuisi omistajien omaan valmisteluun ja omistajan intressistä lähtevään asioiden käsittelyyn.



(Esa Halme; puheenvuoro Päijät-Hämeen Paras -hankkeessa 9/2007)

Jos tällainen omistajien kokous käsittelee kaikkien yhteisten omistusten asiat, olisi tässä elimessä myös mahdollista arvioida eri toimintojen keskinäisiä suhteita ja resurssitarpeita.

Omistajien kokouksen esittely tulisi järjestää niin, että kuntayhtymän tai muun omistetun yhteisön pohjaesitys arvioitaisiin omistajien toimesta ja varsinainen päätöksenteko tapahtuisi kunnallisesta esittelystä. Omistettujen yhteisöjen luonne muuttuu lähemmäksi lautakunnan tai yhtiön kaltaista mallia. Toimiakseen tämä malli edellyttää sitä, että kunnat pystyvät nykyistä laajempaan yhteiseen keskusteluun ja tavoitteiden asettamiseen. Tämän seurauksena kunnat joutuvat tekemään niitä vaikeita ja hankalia ratkaisuja, jotka ennen on tehty kuntayhtymissä, ja omistajien mahdollisuus mennä omistetun päätöksenteon selän taakse heikkenee.

Omistajapolitiikan vahvistamisen vaikuttaa välittömästi kuntayhtymien perussopimuksiin ja yhtiöiden perustamisasiakirjoihin. Tärkeimpiä muutoskohteita ovat päätöksentekojärjestelmän kuvaus, hallituksen asema ja sen yksivuotinen toimikausi, voiton ja tappion käsittely ja muut ohjausmekanismit. Erityisesti omistajien kokouksen asema kuntayhtymän ja omistajakuntien välissä saattaa edellyttää lainmuutosta, jotta omistajien vastuu ja valta, tarkastuslautakunnan muodollinen asema ja kansalaisten muutoksentekomahdollisuudet saadaan kattavasti turvatuiksi. Nykylainsäädäntöhän antaa sinänsä mahdollisuuden yksiportaiseen kuntayhtymän päätöksentekoon ja tarkastuslautakunnan ammattijäseniin, mutta kokonaisuutta ei ole laissa kuvattu tässä kirjoituksessa esitetystä muodosta.

Omistajien ja omistettujen roolit muuttuvat niin, että omistetun aloiteoikeus rajoittuu nykyiseen käytäntöön verrattuna. Omistaja saa ja joutuu ottamaan nykyistä selvemmin vastuun kaikista linjaratkaisuista, resurssien ja lailla säädettyjen velvoitteiden suhteesta. Lisäksi omistaja joutuu samalla tavalla kuin kunnan itse tuottamissaan lakisääteisissä tehtävissä määrittämään keskenään kilpailevien tarpeiden keskinäisen suhteen.

Tällaisessa tilanteessa omistetun kuntayhtymän tai yhteisön hallitus on luonteeltaan hyvin lähellä osakeyhtiön hallitusta ja sen asema suhteessa yhteisön sisäiseen toimintaan vahvistuu sekä sitä kautta, että luottamushenkilöhallinto on yksiportainen, mutta myös sen vuoksi, että omistajan ohjaus perustuu enemmän mitattaviin ja seurattaviin indikaattoreihin ja mittareihin, eikä niinkään toimintatapaan ja -muotoon. Mikäli asetettuja tavoitteita ei saavuteta, on omistajalla tässä mallissa mahdollisuus vaihtaa hallitus osin tai kokonaan vuosittain.

Omistajien kokouksen muodot ja kokoonpano

Esitettyjen ratkaisujen merkittävin ajatus on se, että omistajat muodostavat yhteisen kannan omissa käsissään olevassa yhteisessä poliittisessä elimessä, jonka apuna ja valmistelijana on omistajien muodostama virkavalmistelu. Omistetun roolina on tuottaa pyydyt tiedot ja aineistot käsittelemään varten.

Omistajien kokous on helppo mieltää monellakin erilaisella tavalla riippuen siitä, miten omistajuuden hallinnan ja demokratian suhde määritellään. Ensimmäinen peruskysymys on se, onko kokouksen päätöksenteko tämän toimielimen jäsenten enemmistön tahtoon tukeutuvaa, vai läsnä olevien kuntien tahtoon tukeutuvaa vai näiden yhdistelmään.

Jos päätöksenteko tukeutuu kokouksen osallistujiin, jotka nimetään joko yhtymäkokousedustajuuden mukaisesti kokouskohtaisesti tai toimikaudeksi, on kokouksen kokoonpanon syytä vastata toimialueen poliittisia voimasuhteita. Tällöin on ensisijaisena äänestysperiaatteena yksi edustaja – yksi ääni. Tälle mallille olisi jopa mahdollista luoda suoraan vaalituloksesta johdettavissa olevat kunta- ja puoluekohtaiset paikkojen laskentamallit. Tarkoituksenmukaisuussyistä on toki mahdollista vähentää edustajien määrää ja antaa edustajille erilaisia äänimääriä edustamansa taustayhteisön koon mukaisesti.

Kuntien kokousajattelu tarkoittaisi lähinnä kuntien hallitusten ja/tai valtuustojen puheenjohtajien kokousta, missä kuntien määränemistö määräisi yhteisen tahdon. Tämä malli korostaa peruskunnissa tapahtuvan asian käsittelyn merkitystä. Suurimpana heikkoutena on tilanne, missä muodostuu vakiintunut enemmistö tavalla, että samat kunnat päättävät ja samat ovat aina oppositiossa.

Edellisten yhdistelmä olisi kaksikamarinen päätöksenteko, missä puheenjohtajien kokous varmistaisi ensin, että asialla on kuntien enemmistön tai määränemistön tuki ja edustajien kokous varmistaisi riittävän poliittisen tuen ja sen, että riittävä väestön enemmistöön tukeutuva kannatus on olemassa.

Kaikki nämä mallit voivat toimia jatkokehittämisen lähtökohtana. Paras malli on aina kompromissi yksinkertaisuuden ja osallistuvuuden välillä.

Suomalainen järjestelmä perustuu esittelyyn, joko virkavastuulla tapahtuvaan tai pormestarimallissa poliittiseen esittelyyn. Omistajien kokous voi nojautua kumpan tahansa näistä malleista. Käsittelyn lähtökohtana on joko omistetun tuottama aineisto tai omistajan tuottama esitys. Lisäksi omistajilla tulee olla mahdollisuus ottaa myös itse päättämiään asioita käsittelyyn, kuten on tilanne myös peruskuntien luottamuselimissä. Omistajien esittelijöiden so. kunnanjohtajien rooli valmistelussa on keskeinen, koska he vastaavat kunnissaan omistajien talousarvioiden valmistelusta ja esittelystä.

Esittelyyn liittyvät oikeudet ja velvollisuudet on kuitenkin syytä määritellä yksiselitteisesti ja yhteen henkilöön kohdistuvana. Jos poliittisella toimielimellä on toimikausi, olisi luontevin esittelijä ko. elimen puheenjohtaja, eli esittely tapahtuisi poliittisin kriteerein. Jos edustajat valitaan kokouskohtaisesti, on luontevin esitelyvastuu sillä kunnanjohtajalle, jolle se on määrätty. Kaksikamarisessa mallissa näiden yhdistelmä on luontevin, eli puheenjohtajille esittelystä vastaisi määrätty kunnanjohtaja ja laajemmalle poliittiselle toimielimelle valittu puheenjohtajien puheenjohtaja. Tämä kokonai-

suus erityisesti vaatii merkittävää laillisuuden ja toimivuuden arviointia ja jatkoselvittelyä.

Omistajaohjauksen vahvistaminen edellyttää erityisesti tarkastuslautakunnalta oleellisesti nykyistä laajempaa roolia ja asiantuntemusta. Esitetty malli mahdollistaa kaksi erilaista mahdollisuutta. Ensimmäinen on se, missä kaikilla omistetuilla on yhteinen tarkastuslautakunta, mutta tarkastaessaan eri toimijoita olisi kokoonpanossa eri asiantuntijat toimialan mukaan. Tämän vaihtoehdon merkittävin etu on se, että tarkastuslautakunnalle muodostuu kuva koko kuntayhtymäkentästä ja se voi tämän vuoksi arvioida kokonaisuuden tarkoituksenmukaisuutta. Suurimpana haasteena tällaisessa ratkaisussa on se, että erityisesti poliittisella ja yhteiskunnallisella paikalla oleville lautakunnan varsinaisille jäsenille muodostuu erittäin työllistävä mutta samalla erittäin vaikutusvaltainen rooli.

Toisessa ratkaisussa kullakin omistetulla on erillinen tarkastuslautakunta, jotka kaikki raportoisivat omistajien kokoukselle. Tämän mallin suurin etu on työmäärän kohtuullisuus ja mahdollisuus keskittyä yhden toimialan kysymyksiin. Heikkoutena on luonnollisesti se, ettei kokonaisuus tule arvioiduksi ja se, ettei omistajien kokous saa yhdeltä toimijalta koottua arviota eri kuntayhtymien ja muiden yhteisten rakenteiden tilasta ja keskinäisistä suhteista kuin ensimmäisessä mallissa.

Omistajapolitiikan toteuttamisen kannalta ensimmäinen malli luo tehokkaamman ohjausmekanismin ja on sen vuoksi on luonnollisempi lähtökohta jatkokehittelylle.

Aina kun muutetaan omistajapolitiikan muotoa ja tapaa, muuttuu myös demokratian rooli. Muutos voi olla joko demokratiaa vahvistava tai sitä heikentävä. Omistajapolitiikan vahvistaminen ja erityisesti siihen liittyvät päätöksenteon järjestelyt tarkoittavat käytännössä sitä, ettei omistetut voi muodostaa itsehallinnollista toimijaa, vaan ovat kiinteä osa moniomisteista konsernihallintoa ja että toiminnan itsellisyys rajoittuu merkittävästi. Jos tätä mallia sovelletaan maakuntien liittoihin tarkoittaa

se sitä, ettei maakunta enää täytä Euroopan Neuvoston määrittelemää asemaa, eikä näin voi vastata eurooppalaisella areenalla alueille kuuluvista tehtävistä.

Tämän käytännön merkitystä on varsin vaikea arvioida, mutta ainakin Euroopan Unionin rakennepolitiikan hallintaan, vuoropuheluun eurooppalaisten instituutioiden kanssa ja toimimiseen komission rahoittamissa hankkeissa liittyvät tehtävät tulisivat muuttumaan. Kuntien lukuun EU-asioissa toimivat maakunnat menettäisivät todennäköisesti roolinsa, ja tilalle jouduttaisiin muodostamaan esimerkiksi Viron mallin mukaisesti valtion nimittämiä ja asettamia organisaatioita. Kansallisella tasolla ratkaisu muuttaisi oleellisesti nykyisten maakuntien yhteistyöryhmien asemaa ja nostaisi merkittävästi työ- ja elinkeinoministeriön alueyksiköiden, TE-keskusten, asemaa alueellisessa kehittämisessä.

Jos halutaan samanaikaisesti turvata kuntien omistajapolitiikan vahvistaminen kunnallisten palveluiden tuotannossa ja maakuntien toimintakyky eurooppalaisella areenalla, joudutaan pohtimaan maakuntatason toimijoiden erilaisia luonteita ja arvioimaan se, voidaanko eri kuntayhtymiin soveltaa erilaista omistajapolitiikkaa.

Jos jakoa halutaan lähteä arvioimaan taas kunnallisen hallinnon perinteestä, voitaisiin ensimmäiseen ryhmään lukea ne palvelut, jotka täyttävät ehdon ”kuntalaisten yhdessä itselleen järjestämät palvelut”. Tällaisia ovat ehkä selkeimmin sivistykseen liittyvät tehtävät sekä erilaiset sosiaaliset palvelut ja terveyden ylläpito, lähellä tuotettavat terveydenhuollon tehtävät ja ehkä myös jokin teknisen huollon palvelut. Tämän palvelukokonaisuuden luonteen mukaisesti palveluun liittyy samaan aikaan suoriteperusteisuus, kansalaisten tasa-arvoisuutta korostavat tasausjärjestelmät ja omistajan kohtuullinen toiminnan muotoon liittyvä harkintamahdollisuus. Kunnallisessa talousarviossa toiminnot näkyvät mm. tulopuolella yleisinä valtionosuuksina ja alhaisina käyttäjämaksuina ja menopuolella jäsenmaksuluonteisina maksuina.

Toisen ryhmän muodostavat ehkä sellaiset palvelut ja toiminnot, jotka luonteensa vuoksi ovat kuntapalveluita, mutta joidenka maantieteellinen ulottuvuus kuntalaisten normaalia toiminta-alueetta laajempaa. Tähän ryhmään kuuluvat myös ne palvelut, jotka ovat luonteeltaan abstrakteja. Tällaiseen kokonaisuuteen voisivat kuulua mm maakuntien liittojen tehtävät, ammattikorkeakoulujen tarjonta ja esimerkiksi eräät tekniset tehtävät, kuten pelastustoimi. Tällä hetkellä näistä ammattikorkeakoulutus rahoitetaan ns. clearing-rahoituksella, eikä se näy erikseen kuntien talousarvioissa, vaikka toiminta on kuntien kannalta strategisesti hyvinkin keskeistä. Pelastustoimi ja maakuntien liitot näkyvät kuntien tulopuolella vain yleisen valtionosuuden laskentakaavassa ja menopuolella jäsenmaksutyypisenä kuluna. Luonteensa puolesta näihin toimintoihin olisi varsin luontevaa soveltaa clearing-mallia. Tätä vaihtoehtoa on syytä harkita tilanteessa, jossa maakuntiin siirretään nykyistä enemmän uusia alueellisia tehtäviä.

Kolmannen ryhmän palveluista muodostavat ne palvelut, joilla on markkinaehtoisia vaihtoehtoja tai jotka eivät vaadi kunnalta muuta kuin toimimista tilaajana tai välittäjänä kuntalaisen ja palvelutuottajan välillä. Jos halutaan korostaa palvelun julkistoimijaluonnetta, on mahdollista toteuttaa palveluita esimerkiksi keskuskuntamallilla tai yhteisillä liikelaitoksilla. Jos palveluun liittyy vain julkinen hankinta, on luontevimpia muotoja markkinaehtoiset julkiset tai yksityiset yhtiöt. Keskuskuntamallit tai markkinaehtoiset toiminnot näyttäytyvät kuntiin erilailla riippuen siitä, onko kyseessä kunta, joka ylläpitää kyseistä toimintaa, vai kunta, joka on kyseisen palvelun osalta vain tilaaja. Ylläpitäjälle toiminto näyttäytyy omana toimintona, jonka ylijäämä myydään muille. Muiden kuntien kannalta keskitetty yhden omistajan malli on aina rinnastettavissa ulkoistettuun palveluun, jonka vaihtoehtona voi aina olla myös joltakin toiselta toimittajalta, yksityiseltä tai julkiselta, kilpailuttamalla hankittava palvelu. Tämän ryhmän talous on syytä arvioida ja järjestää aina tapauskohtaisesti.

Johtopäätöksiä

Suomalainen kunnallishallinto ja kunnallinen aluehallinto kaikkine erilaisine muotoineen on kehittynyt siinä määrin sekavaksi ja vaikeasti ohjattavaksi, että muutoksia on tehtävä. Erityisen suuri haaste tulee olemaan hajautuneen kuntien yhteisen omistajuuden ja niihin liittyvän demokraattisen ohjauksen oikea yhteensovittaminen.

Omistajaohjauksen selkeyttäminen edellyttää, että omistajilla eli kunnilla on mahdollisuus yhteiseen päätöksentekoon omana yhteistyönään ilman omistajien so. kuntayhtymien ja muiden yhteisten yhteisöjen esittelyä. Omistajien kokouksen muodostaminen muuttaisi kuntien toiminnallista rakennetta merkittävästi, koska kaikki kuntayhtymiin liittyvä ohjaus tapahtuisi kuntayhtymien esittelystä riippumatta, vaikkakin tukeutuen omistettujen yhteisöjen tuottamaan aineistoon täydennettynä ammatillisesti nykykäytäntöä laaja-alaisemman tarkastuslautakunnan tuottamalla arvioinnilla ja suosituksilla. Esitetty omistajien kokous poistaisi nykyiset rakenteelliset ongelmat.

Vaihtoehdot johtavat helposti itsellisen maakuntahallinnon alasajoon, ellei erikseen määritellä eurooppalaiseen maakunnalliseen toimintaan osallistuvien roolia kehitetään niin, että se täyttävät Euroopan neuvoston asettamat kriteerit. Yksi selkeä tapa tehdä aluetason uudistusta olisi maakunnallisten toimijoiden jakaminen kahteen ryhmään niiden luonteen perusteella. Ensimmäiseen ryhmään kuuluisivat ne, jotka tuottavat kaikille kuntalaisille tarkoitettuja palveluita. Toiseen ryhmään kuuluisivat ne, jotka ovat enemmän kuntien kansallisia ja kansainvälisiä tehtäviä hoitavia viranomaisia tai ne, joiden palvelutuotteet ovat kuntalaisten kannalta abstrakteja tai vaikeasti hahmotettavia. Tämä jako mahdollistaisi esimerkiksi Clearing-rahoituksen laajentamisen ammattikorkeiden lisäksi myös maakuntien liittoihin ja esimerkiksi pelastustoimeen. Tämä selkiyttäisi väliportaan asemaa ja roolia, mutta olisi periaatteessa kunnallisena rahana ongelmallinen.

Suuret kuntarakenteen muutokset ja/tai merkittävät laaja-alaiset uudet tehtävät tai suorat vaalit johtaisivat todennäköisesti maakuntien määrän vähenemiseen tai ääritapauksessa myös väliportaan häviämiseen. Kuntarakenne ja maakuntarakenne ovat voimakkaasti sidoksissa toisiinsa, eikä ole perusteltua tarkastella niitä erikseen, vaan kokonaisuutena, johon kuuluu kuntakentän lisäksi myös valtio ja sen aluehallinto.

Valinnat ovat poliittisia.

2000-LUVUN KÄRÄJÄKIVET

Timo Aarrevaara, valtiotieteiden tohtori

Demokratia kunnissa on 1900-luvun projekti, joka on mahdollistanut merkittävällä tavalla yhteiskunnan uudistuksia. Demokratian merkitys on muodollisessa päätöksenteossa keskeinen, koska se takaa käytännöt, joilla erilaiset intressit turvataan yhteiskunnan päätöksenteossa. Demokratiaa ei kuitenkaan pidä mystifioida eikä sille tule asettaa sellaisia toiveita, joihin demokraattinen päätöksenteko ei voi antaa vastauksia.

Välittäjärooli kansalaisyhteiskunnan ja hallinnon välillä ei ongelmitta istu demokraattista mandaattia kantaville vakiintuneille instituutioille, eikä yksityiskohtiin ulottuva koko palvelutuotannon kattava suora ohjaus ole kunnille enää mahdollista. Laaja demokraattinen kontrolli edellyttäisi laajaa osallistumisen astetta. Paras -hankkeen uudistuksissa edustuksellisen demokratian instituutioiden olisi löydettävä uusi rooli kyseenalaistamatta Päijät-Hämeen vahvaa paikallisen osallistumisen perinnettä.

Myytti kärjäkivistä ja paikallisdemokratiasta

Suomessa on runsaasti paikkoja joita nimitetään kärjäkiviksi, joiden äärellä on ehkä pronssikaudelta aina keskiajalle saakka kokoonnuttu yhteen hakemaan oikeutta yhteisössä. Kärjäkiviä, puhujankorokkeita ja valakiviä esiintyy Itämeren ympäristössä runsaasti, joten jokin tarkoitus niillä on ollut.

Kun kärjäkivillä istuu, kiinnittyy huomio siihen että ne ovat eri kokoisia. Onko tällä ollut jokin merkitys sen suhteen, että toisilla on ollut enemmän sananvaltaa kuin toisilla ja siksi osa on saanut istua muita ylempänä? Vai onko Pohjolassa vallinnut tasa-arvo siten että pisimmät ovat saaneet istua matalammilla kivillä, jotta erot pituudessa tasoittuisivat?

Asutusta kärjäkivien ympäriltä löytyy runsaasti ja vanhimmat jopa tuhansien vuosien takaa. Pitkä asutuksen perinne on luonut omat päätöksenteon ja kokoon-tumisen tapansa. Mutta miksi kylmässä Pohjolassa olisi ylipäätään istuttu kivillä ratkomassa riitoja aiheuttavia kysymyksiä? Suurimman osan vuotta kivet ovat joko lumen peitossa tai niin märkiä että niillä istuminen on

perusteltua vain hallinnon toimien jouduttamiseksi. Kesäisinkin usein sataa tai on paahtavan kuuma, eikä kivillä istuminen ole silloin kaikille mahdollista. Aina-kin vanhuuden vaivaamat ja sairauden murtamat jäisivät vaille oikeutta jos kovin huonoissa ilmastollisissa oloissa pitäisi kärjäkiville kokoontua. Ja niinä kesän poutapäivinä, jolloin kivillä istuminen olisi mahdollista, on maatalouteen, metsästyksen ja kalastukseen perustuvalle taloudella aina ollut muuta tähdellistä tekemistä kuin istua kärjäjiä. Miksi kärjäkiviä siis olisi tarvittu kokoontumiseen?

On mahdollista, että kärjäkiviksi tulkituilla tiloilla on ollut jokin aivan muu tarkoitus kuin kokoontuminen. Esimerkiksi Hannu Soikkanen (1966, 11) antaa kattavassa teoksessaan kunnallisesta itsehallinnosta kansan-vallan perustana tulkinnan, että vanhasta suomalaisesta paikallisesta itsehallinnosta on vaikea saada täsmällistä kuvaa. Kivikehät ovat ehkä merkinneet omaisuuden kuten metsästäjien ja kalastajien pyyntivälineet. Ne ovat saattaneet olla myös muita esineiden tai ihmisten turva-paikkoja, joiden sisään on yhteisön sääntöjä rikkoneel-

la ollut mahdollista mennä turvaan koston. Nämäkin ovat vain arvauksia, mutta oleellista on, että kivikehäat toimivat monessa muussa tarkoituksessa paremmin kuin päätöksentekopaikkana. Ehkäpä niille on silti varsinkin Suomen itsenäisyyden alkuvuosina haluttu antaa antiikin kansankokouksen tapainen merkitys. Tulkinta käräjäkivistä oikeuden paikkana edustaa paremmin kollektiivista uskomusta kuin tosiasiaa muinaissuomalaisesta hallintomallista. Kypsä kansakunta voi luopua myyteistä ilman että sillä on suuria seurauksia.

Käräjäkivet ovat osaltaan edistäneet myyttiä paikallisesta demokratiasta, joka olisi suomalaiselle yhteiskunnalle ominainen piirre. Suomessa ei kuitenkaan ole ollut vain yhtä hallintomallin lähtökohtaa vaan useita. Vasta kirjoitustaito on mahdollistanut näiden kysymysten dokumentoinnin, joten tiedot suomalaisten keskiaikaa edeltävien hallintomallien yksityiskohdista ovat niukkoja.

Keskiajan lopulla laamanni pitäjänkokouksen johtajana edusti paikallisyhteisöä esivallan suuntaan. Lähiyhteisön vastuu omasta esivallasta oli vahva aina siihen asti kun kruunu alkoi 1540-luvulta alkaen maksaa nimismiehelle palkkaa. Tällöin nimismiehenkin tehtävä kääntyi kruunun edustajaksi paikallisyhteisön suuntaan. Pitäjänkokous oli tehtävien järjestämisen ja sopimisen areena, jonka vahva vaikutus näkyy Suomessa vieläkin. Tosin sen tehtävät siirtyivät kirkkoneuvostoille 1700-luvulla. Kirkkoneuvostot kuitenkin muodostettiin pitäjänjoon perusteella.

Pitäjäjako murtui vasta 1860-luvulla kunta-asetuksen myötä, vaikka se näkyy monin tavoin vielä 2000-luvun hallinnossa. Kuntien muodostamisen syynä ei ollut päätöksenteon demokratisointi vaan vastuun jakaminen uudella tavalla. Kunta-asetusta oli valmisteltu tsaari Aleksanteri II:n vuonna 1856 antaman uudistusohjelman perusteella, ja esikuvaa Suomessa etsittiin myös Ruotsin samanaikaisesta kuntajärjestelmän muodostamisesta, jossa seurakunnan ja kunnan tehtävät ja hallinto erotettiin toisistaan.

Kuntien perustaminen ajoittui 1860-luvulle, jolle osuivat myös raskaat nälkävuodet erityisesti 1866-68. Suuri osa suomalaisista oli liikkeessä elämisen käydessä mahdolliseksi suuressa osassa maata. Väestön liikkuminen mahdollisti tautien leviämisen ja lisäsi kuolleisuutta. Kunnat olivat eettisen valtiokäsityksen mukainen vastuuttamisen järjestelmä, jossa yhteiskunnan toiminnoista vastasivat ne, joilla siihen oli mahdollisuus. Demokratian toteutuminen ei kuntajärjestelmän alkuvuosina ollut oleellinen kysymys, vaan se miten yhteiskunnasta vastuuseen kykenevät voidaan saada kantamaan vastuuta. Kuntahallinnon tehtäviin ryhtymistä ei motivoinut vallantavoittelu, ja päätöksentekoon osallistumisesta lankeava vastuukin oli omakohtainen, koska kuntien varat ja omaisuus olivat vielä vaatimattomia. Puuttuvista varoista olivat ensisijaisesti vastuussa päätöksentekijät. Toisaalta kunnallisista tehtävistä ei ollut mahdollista kieltäytyäkään ilman erityisiä perusteluja.

Toiminnallinen ja osallistava demokratia

1900-luvun paikallista demokratiaa korostava käsitys on tukenut muodollisten päätöksentekoelementtien merkitystä. Epävarmoina aikoina muodollisten päätöksentekokenteiden aikaansaannokset tuovat varmuutta yhteiskuntaan. Silloin demokraattisesti valittujen elinten merkitys on keskeinen, jotta yhteiskunnan tärkeät muutokset tulevat käsitellyiksi tunnistettavassa ja oikeudenmukaiseksi koetussa prosessissa. Toisaalta hyvinä aikoina vaatimukset toiminnallisesta osallistumisesta nousevat voimakkaasti esille, ja huomio kiinnittyy tällöin demokraattisen prosessin aikaansaannoksiin. Näin demokraattinen päätöksenteko voi olla muodollista ja edustuksellista, mutta myös osallistavaa ja toiminnallista. Tämä on ollut trendi suomalaisessa demokratian kehittämisessä. Euroopan neuvoston hyväksymä paikallisen itsehallinnon peruskirja tukee edustuksellisen demokratian ensisijaisuutta, mutta käsitykset kansanvaltaisuudesta ovat muuttumassa. Ryynänen ja Telakivi (2006, 61) huomauttavat aiheellisesti, että suora demokratia on vahvistunut 1990-luvun alkupuolelta lähtien, mutta itsehallinnon peruskirja on hyväksytty jo 1980-luvun puolivälissä.

Suomalainen oikeusvaltio on luonut laajat mahdollisuudet kunnallisen päätöksenteon demokraattiseen kontrolliin. Viimeistään 1960-luvun lopussa 1860-luvun perintönä syntynyt päätöksentekijöiden henkilökohtaista vastuuta korostava kuntakäsitys muuttui lähtökohdiltaan edustuksellista päätöksentekoa korostavaksi. Näitä mahdollisuuksia opittiin käyttämään suomalaisessa yhteiskunnassa laajasti 1960-lvulla, jolloin suuria yhteiskunnallisia muutoksia voitiin toteuttaa päätöksentekoa valmistelevan suunnittelun menetelmin (Tiihonen & Tiihonen 1993). Tämän muutoksen taustalla olevia periaatteita Kauko Sipponen (1967, 32-33) on kuvannut kirjassaan Päätöksenteko kansanvallassa. Suomalaisessa yhteiskunnassa oli 1960-luvulla vahva tahtotila sellaiseen poliittiseen prosessiin, jossa valmistelu, päätöksenteko ja toimeenpano muodostaisivat yhteisin pelisäännöin toimivan kokonaisuuden. Yhteiskuntapolitiikan suunta oli 1960-luvun lopulla kääntymässä perustaltaan suunnitteluvaltaiseksi (ibid., 215). 1960- ja 70-lukujen vaihteen yhteiskunnallisessa tilanteessa muodollisen demokratian laajentaminen uusille alueille oli tästä lähtökohdasta katsoen perusteltua.

Lainsäädäntö-, tuomio- ja toimeenpanovallan rinnalle yhteiskuntamahdeiksi ovat muodostuneet media, kansalaisyhteiskunta ja markkinatalous (Sipponen 2000). Näiden väliin jäänyt suomalainen demokraattinen hallintotapa on vakavissa ristipaineissa. 2000-luvun suomalaisessa yhteiskunnassa valta ei ole kapeasti määrittävää päätöksentekoa, vaan oleellinen osa on myös ongelmien määrittelyllä, erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen esittämisellä ja näkemyksiin perustuvalla uusien ratkaisujen löytämisellä (Harisalo & Aarrevaara 2007, 187). Näiden vallankäytön muotojen varmistaminen on demokratian haaste 2000-luvulla.

Osallistuminen määrittää demokratian tasoa

Demokraattisesti valittujen elinten, kuten kunnanvaltuustojen, kunnanhallitusten ja lautakuntien kokoonpanot perustuivat kunnallisvaalien tulokseen ja niiden toimintakyky oli taloudellisen kasvun oloissa vahva.

Demokratia ulottui uusiin yhteiskunnan alueisiin ja yhteiskunnassa oli laaja perusteltu usko siihen, että edustukselliset elimet voisivat toimia uusien ajatusten esilletulon keskeisenä areenana. Taloudellinen kasvu, yhteiskunnan tehtävien laajeneminen ja laaja poliittinen osallistuminen antoivat perusteen luottaa siihen, että kansalaisyhteiskunnan tahto välittyisi suunnitteluun ja viranomaisten toimeenpanoon.

Edustuksellisen demokratian ideaali kääntyi Suomessa eliittien demokratiaksi. 1980-luvulle tultaessa 1960- ja 70-lukujen ideaali oli palautunut perinteiseksi suomalaiseksi herravihaksi, jossa kansalaiset kyllä äänestivät vilkkaasti, mutta kyseenalaistivat laajasti valitsemien edustuksellisten elinten toimintaa. Poliitikka näytti kansalaisten silmissä pysyvästi muuttuneen eliittien taisteluksi vallasta, jossa itsekkäät intressit ohjasivat päätöksenteon perusteita ja viranomaisten toimeenpanoa. Näihin käsityksiin vaikuttivat 1970-luvun demokraattisen kontrollin ylilyönnit, vaikka todellisuudessa päätöksenteko saattoi olla yhteiskunnan kokonaisuutta korostavaa.

Kansalaisten laaja osallistuminen päätöksentekoon on yhä tavoite, jota Kauko Sipponen (2000, 172-173) korostaa edelleen 2000-luvulla. Hänen mukaansa osallistumisella on politiikan teoriassa edelleen keskeinen asema, jolloin yhteiskunnan perusvoimavarana on osallistuva kansalainen. Kansalainen näyttäytyy tässä ajattelussa 1960-lukua voimakkaammin yhteisön jäsenenä oikeuksineen ja velvollisuuksineen. Osallistumismahdollisuuksien laajentuminen tapahtuukin tällöin muodollisen päätöksenteon sijaan työyhteisöissä, oppilaitoksissa, asuinalueilla tai muissa lähiyhteisöissä. Käsitukset osallistumisesta ovat jakaantuneet ennen kaikkea käsitykseen kansalaisten suppeasta osallistumisesta päätöksentekoprosessin eri vaiheisiin, ja käsitykseen suoraa demokratiaa korostavasta päätösvallan siirrosta kansalaisille.

Osallistumisen muodoissa suomalainen pitkä trendi on ollut valtiollisen demokratian johtavien ajatusten ja mallien siirtäminen muille päätöksenteon tasoille. Osal-

listumisen tasoja ovat tällöin osittain jaettu päätöksenteon, neuvottelukumppanuus, neuvojen antaminen, konsultointi ja informointi sekä mielipiteen ilmaiseminen (Sipponen 2000 172-173; ks. myös Burns, Hambleton & Hogget 1994 153-158; Aarrevaara 1998). Näiden osallistumisen tasojen tehtävänä on mahdollistaa poliittiseen prosessiin osallistuville kaksi tärkeää välinettä. Näistä ensimmäinen on kontrolli, joka toteutuu ohjausvaltana. Toinen on aidon valintatilanteen rakentaminen, joka on kaiken päätöksenteon ytimessä. Jos päätösten valmistelu tuottaa vain yhden mahdollisen ratkaisun, ei päätöksenteossa ole vapautta kehittää erilaisia ratkaisuja. Demokraattisessakin päätöksenteossa vain niillä joilla on vapautta, on myös mahdollisuutta valinnan tekoon (Vickers 1995, 144).

Ehkäpä juuri valtiollisen demokratian ihanteiden siirtäminen hallinnon eri tasoille on näivettänyt muodollista demokratiaa tavalla, joka on vienyt kansalaisten halua kantaa vastuuta yhteisön jäsenenä, oli kyse sitten valtioyhteisöstä, asuinalueesta, työyhteisöstä tai muusta elämäntilanteesta. Muodollinen päätöksenteko näyttäytyy osalle kansalaisista yhtä raskaalta kuin kärjäkiviä kuljettaminen. Päätöksenteon muodot ovat rajatut yhteisöllisessä toiminnassa ja usein vain estävät yhteisöjä saavuttamasta tavoitteitaan. Silti kärjäkiviä veroisia toimintamalleja ja laatikkoleikkejä rakennetaan varsin usein kun halutaan varmistaa kansalaisten osallisuus muodollisin keinoin. Osallisuus kuitenkin toteutuu lähiyhteisöissä tekemisen ja toiminnan kautta vaikka sitä ei suuremmin säädeltäisikään.

Kuntademokratian valkoinen kirja (2006, 10) tuo esille hallinnan verkostojen asettaman haasteen edustukselliselle demokratialle. Äänestysviikkaus on vähentynyt selvästi kaikissa muissa vaaleissa paitsi presidentinvaaleissa. Näin on käynyt myös Päijät-Hämeessä, vaikka kuntien ylläpitämät keskustelufoorumit sekä alueen sanomalehdet ja radioasemat ovat edistäneet keskustelua päätöksenteosta. Tietoa on ollut saatavilla, mutta äänestysviikkauksen laskeminen kertookin edustuksellisen demokratian ongelmista ja kansalaisten heikosta sitoutumisesta siihen. Laskeva äänestyshalukkuus yle-

siin vaaleihin on merkki demokraattisen päätöksenteon muutoksesta. Äänestysviikkauksen laskeminen on toki aina ongelma, mutta samalla on syytä huomioida että mahdollisuudet erilaisiin vaikutuskanaviin ovat lisääntyneet.

Laajasti ymmärrettyä osallistava demokratia turvaa kansalaisille keskusteluyhteyden hallinnon kanssa monen eri kanavan avulla. Osallistava demokratia on kehittynyt viimeisten vuosikymmenien aikana osittain huomaamatta. Valtioneuvoston selonteko kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä korosti edustuksellista demokratiaa täydentäviä muotoja kuten tieto-osallisuus, suunnitteluosallisuus, päätösosallisuus ja toimintaosallisuus. Ne ovat ensisijaisesti hallintoa ja muodollista päätöksentekoa tukevia osallisuuden muotoja. Kuitenkin politiikka on luonteeltaan ensisijaisesti puhetta ja vasta toissijaisesti numeroin ja kirjaimin dokumentoitavaa päätöksentekoa. Suurimmat harppaukset toiminnallisen demokratian kehittämisessä voivat tapahtua ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa, joka on luonteeltaan enustamatonta. Päijät-Hämeessä odotukset osallistavalle toimintatavalle voivat olla hyvin erilaisia kuntien erilaisesta osallistumisen perinteestä johtuen. Puhekulttuuriin kannattaisi kuitenkin panostaa, sillä monet tuotantoprosessin panostukset jäävät asukkailta piiloon, mutta puhekulttuurin ilmiöt ovat lähtökohtaisesti näkyviä (Harisalo & Aarrevaara 2006).

Kuntademokratian valkoinen kirja (2006) korostaa kuitenkin muodollisen päätöksenteon merkitystä. Esimerkiksi laatutason ylläpitäminen nähdään siinä poliittisen ohjauksen tehtävänä, jossa muodollinen demokratia toimii välittäjän roolissa kansalaisten ja palvelutuotannosta vastaavan hallinnon välillä. Muodollisen päätöksenteon välittävä rooli ei kaikilta osin ole luonteva silloin, kun palveluiden järjestäminen seuraa markkinoiden toimintatapaa. 2000-luvulla kuntia on rohkaistu päättämään siitä, miten se toteuttaa kuntalain edellyttämän veloitteen palveluiden käyttäjien osallistumiseen ja vaikuttamiseen (ks. VN 2002, 6). Kansalaisten voi olla vaikeaa hyväksyä ja ymmärtää jäykkää toimintatapaa päätöksissä, jos se estää ja hidastaa palveluja tuottavien organisaatioiden toimintaa.

Onko demokratia taantumassa palveluksi?

Yhteiskunta on muuttunut oleellisesti ajasta, jolloin julkisten palveluiden tuottajavastuu oli muodollisen demokratian hallinnoimilla organisaatioilla. Yhä useammat julkiset palvelut ovat kilpailutettuja, ja niiden tuottajina voi samanaikaisesti olla useita eri organisaatioita. Osa niistä voi olla yrityksiä, osa liikelaitoksia tai hallintoa. Siksi palvelutuotannon tarvitsema informaatio palveluiden kehittämiseksi välittyy monien kanavien kautta. Esimerkiksi laatu voidaan määrittää asiakaslähtöisesti, tuottajan näkökulmasta tai palvelukonseptin ominaisuutena. Siten demokraattisesti valittujen päätöksentekijöiden määrittelemä laatu ei välttämättä toteudu, ja lisäksi se voi näyttäytyä alueena, johon kansalaiset ovat sanooneet mielipiteensä jo asiakkaina.

Myös demokratia alkaa näyttäytyä yhtenä julkisen sektorin palveluista, jota voidaan tarkastella siinä missä muitakin palveluja. Suomalaisessa yhteiskunnassa ovat voimistuneet näkemykset, joissa pohditaan demokratian kustannuksia sen tuottamiin hyötyihin nähden. Demokratia mahdollistaa erilaiset näkemykset ja antaa niille oikeuden takaamalla moniarvoisuuden. Oleellisempaa kuin näkemys demokratian hinnasta on näissä näkemyksissä se, että demokratia on menettänyt yhteiskunnan pysyvyyttä ja rakenteita turvaavan merkityksensä. Edustuksellinen demokratia näyttää hiljalleen taantuvan julkisessa keskustelussa palveluksi, jota julkisuudessa käsitellään vaihtoehtoiskustannusten näkökulmasta. Toisaalta ainakin suoraan demokratiaan verrattuna edustuksellinen demokratia on edullista Päijät-Hämeessä, vaikka luottamushenkilöiden määrä onkin suuri. Kunnat saavat luottamushenkilöiden kautta asiantuntemusta ja osaamista käyttöönsä. Luottamushenkilöiden omasta toiminnasta riippuu, tyytyvätkö he oikeuteen tehdä valmisteluun perustuvia päätöksiä. Mahdollisuudet lisäarvon tuottamiseen keskustelukulttuuria kehittämällä ovat luottamustehtävissä lähes rajattomat (ks. Aarvevaara, Harisalo & Kilpi 2006).

Kuten Harisalo ja Miettinen (1995, 115) ovat osuvasti kuvanneet, on demokratialla sekä poliittisten instituutioiden ja sääntöjen tekninen ulottuvuus että demokratian tarkoitusta määrittävä sisällöllinen ulottuvuus. Tekninen ulottuvuus on itseisarvoista, koska se suojaa vähemmistöä tilapäisten enemmistöjen vallankäytöltä. Itseisarvoista, muodollista demokratiaa ei voi pitää palveluna. Sen sijaan osallistava demokratia lähenee palvelun muotoa. Se voi toteutua laadunvarmistusjärjestelmässä, erilaisina palautekanavina, osallistumisen ja kuulemisen muotoina tai palvelukonsepteina ja niiden erilaisina rahoitusjärjestelminä. Jos kuntalainen saa palvelusetelin käyttöönsä, hän voi valita kilpailutilanteessa eri tuottajien välillä. Näin muodollisen demokratian perinteinen ohjaus korvaantuu laajemmalla ohjaussuhteella, joka muuttaa oleellisesti käsitystä demokratiasta. Se voi avata uudenlaisia mahdollisuuksia palvelutuotantoon kykeneville toimijoille, esimerkiksi kylätoimikunnille joilla ei välttämättä ole vakiintunutta muodollista asemaa päätöksenteossa. 2000-luvun lähidemokratiaratkaisut näyttävätkin perustuvan yhä enemmän kuntalaisten asiakassuhteeseen ja siihen perustuvaan ohjaukseen.

Muodollisen demokratian merkitys korostuu silloin, kun hallinnon järjestämistä tarkastellaan demokratian prosessia korostavasta näkökulmasta. Kun näkökulmana on lopputulos, ovat odotukset siinä mitä demokratian avulla saadaan aikaan. 1800-luvun kuntajärjestelmässä oli tärkeää, että poliittisessa ja taloudellisessa vastuussa olevat päätöksentekijät saivat käyttöönsä päätöksentekoon tarvittavan informaation. Tämä lähtökohta heijastui myös 1900-luvun kunnallisen päätöksenteon käsityksiin. 2000-luvulla kansalaisten ja päätöksentekijöidenkin näkemyksissä näyttää korostuvan se, mitä demokratian avulla saadaan aikaan.

Suomalaiselle järjestelmälle tyypillisiä piirteitä ovat olleet selkeä edustuksellinen päätöksenteko sekä vakiintuneet demokratian varmistavat kanavat, joiden perusteista on vallinnut laaja yksimielisyys. Laaja osallistuminen

on osaltaan vaikuttanut siihen, että laajat yhteiskunnalliset uudistukset on voitu toteuttaa yhteiskuntarauhan merkittävästi järkkymättä. Vastuukysymykset ovat olleet selkeitä ja vaalien tulos on heijastanut kansalaisten tahtoa. Edustuksellisuus toisaalta on luonut myös käytäntöjä, joissa demokratia on välillistä (Harisalo-Aarrevaara-Stenvall-Virtanen 2007, 96-97). Tällöin kuntayhtymissä edustajina toimineet eivät ole saaneet suoraa valtuutusta äänestäjiltä, vaan päätöksentekijöiden valitseminen on toteutunut esimerkiksi kunnanvaltuustoissa. Silti tällekin toimintatavalle löytyy peruste, vaikka kritiikki välillisten elinten valitsemiseen näyttäisi kasvaneen. Tämä johtuu siitä, että päätöksenteossa käsiteltävät asiat ovat monimutkaistuneet ja yhä laajeneva osallistujajoukko ottaa kantaa perinteisen edustuksellisen päätöksenteon alueella. Perinteisiä päätöksenteon rajoja on yhä vähemmän ja valtiollinen päätöksenteko on muuttunut luonteeltaan yhä enemmän ylikansalliseksi viimeistään Euroopan unionin jäseneksi liittymisen myötä. Tämä kehitys on kyseenalaistanut päätöksenteon vakiintuneet kanavat.

Kun yhteiskunta on muuttunut monimutkaisemmaksi, on demokraattinen valtuutus siirtynyt hallinnon portaita alaspäin, toisaalta virkamiehille, toisaalta palveluiden tuottajille ja asiakkaille itselleen. Demokratian ihanne on Suomessa paikalliselle tasolle saakka perustunut eurooppalaiseen tapaan tarkastella päätöksentekoa. Taustalla demokratiakäsityksissä ovat silloin erityisesti Britannian parlamentarismien perinne ja toisaalta Ranskan rationaalinen hallintomalli. Odotukset demokratian toimivuudesta ovat kohdistuneet niiden osoittamiin periaatteisiin, jotka ovat sopineet suomalaisen valtiokäsitykseen. Globaalit trendit ovat kuitenkin murtaneet näitä perinteisiä käsityksiä.

Vaikka tiedonsaanti on avointa, on informaatiovirtojen käsittely ja johtopäätösten tekeminen monimutkaistunut. Kansalaiset odottavat luottamushenkilöiden paneutumista asioihin, ja odotukset virkamiesten roolista ovat kasvaneet. Tästäkin näkökulmasta katsoen demokratia näyttyy yhä enemmän palveluna, jonka toteuttamiseen kansalaiset eivät välttämättä aktiivisesti

osallistu. Kansalaisten osallistuminen yhteiskunnallisten kysymysten ratkaisemiseen on Suomessa koettu yhteiskuntajärjestelmän kulmakiveksi (Harisalo – Aarrevaara – Stenvall – Virtanen 2007, 99). Kun osallistuminen ei 2000-luvulla toteudu tarpeeksi kattavasti edustuksellisen demokratian muotojen kautta, on mahdollisuuksia osallistumiseen laajennettu.

Suora demokratia on yksi mahdollinen tie kansalaisten osallisuuden lisäämiseksi, mutta sen toteuttaminen on vaikeaa. Jos tavoitteena on keskustelun ja dialogin edistäminen, on se täysin mahdollista erilaisissa toimintaympäristöissä. Suomalainen yhteiskunta on niin fragmentoitunut, että tarvetta laajamittaiseen suoraan demokratiaan ei aidosti ole. On vaikea löytää päätöksenteon kohteiksi sellaisia kysymyksiä, joista voitaisiin päättää yksiselitteisillä suoran demokratian menettelyillä. Esimerkiksi kansanäänestykset selkeistä kysymyksistä, kuten kuntaliitoksista, ovat perusteltuja vaikka tulokset eivät olisikaan sitovia. Silti suoraan demokratiaan perustuvien elinten mahdollisuuksia vaikutuksiltaan kestävään ja tehokkaaseen päätöksentekoon heikentää vaihtoehtojen monimutkaisuus. Edustuksellisen demokratian käytäntöjä taas puoltaa se, että demokraattinen mandaatti on perinteisesti varmistanut kontrollitehtävän toteutumisen suomalaisessa yhteiskunnassa.

Tarpeet toiminnallisen informaation lisäämiseen

Toisaalta julkiset tehtävät ovat ennen kaikkea palvelutehtäviä, joissa periaatteista päättäminen on mahdollista, mutta kansalaisten asiakkaina kokemat subjektiiviset kokemukset ohjaavat kuitenkin käsityksiä hallinnosta. Siksi monet päätöksentekoa ohjaavat, markkinoita simuloivat muodot ovat nousseet edustuksellisen päätöksenteon rinnalle toiminnanohjauksessa. Laadunvarmistus on muodostunut viimeistään 2000-luvulla tultaessa tunnistettavaksi ja tehokkaaksi keinoksi ohjata julkisten palveluiden tuottamista. Pitkäjänteisesti ja ammattitaitoisesti toteutetun laadunvarmistuksen avulla preferenssien määrittely on edustukselliseen demokratiaan verrattuna tehokasta. Laadunvarmistus voi toteuttaa osaksi

myös niitä tavoitteita, joita suoralla osallistumisella tavoitellaan. Jatkuva palaute ja asiakaskokemusten sekä mielipiteiden kysyminen on osa laadunvarmistuksen arkipäivää 2000-luvulla.

Edustuksellisten elinten kontrollitehtävän merkitystä on vähentänyt myös sisäisten ja ulkoisten arviointien merkityksen ja määrän kasvu koko 2000-luvun ajan. Erilaiset politiikkaohjelmat, taloudellisen ohjauksen muuttuminen osaksi ylikansalliseksi EU-ohjelmien vaikutuksesta sekä informaatio-ohjauksen lisääntyminen ylipäättään ovat ohittaneet kosketuspinnan, jossa perinteiset edustukselliset päätöksentekoaikamat toimivat. Samalla tavoin kuin yhteiskunta tarvitsee informaation tuottamiseen ja analyysiin perustuvia osallistumisen muotoja, on myös edustuksellisilla päätöksentekoaikamilla tarve kehittää toimintaansa sellaiseksi, että saman informaatiotavon hyödyntäminen on mahdollista.

Christopher Pollitt (2006) onkin osuvasti kuvannut toiminnallisen informaation kasvua välttämättömänä kehityksenä keskustelun mahdollistamiseksi päätöksenteon, tuottajien, asiakkaiden ja loppukäyttäjien välillä. Julkisia palveluja tuottavien instituutioiden tulosten ja tuotosten arviointi on jatkuvaa, ja palveluja tuottavien organisaatioiden on lunastettava legitimaatio olemassaololleen yhä useammin kilpailutilanteessa. Tästä näkökulmasta tarkastellen edustuksellisen demokratian instituutiot näyttävät yhtenä osapuolena, jonka tehtävistä suuri osa voidaan siirtää muille osapuolille ilman, että samalla kadotetaan legitimaatio näiden tehtävien hoitamiseksi. Toiminnallinen informaatio täyttää monia niitä alueita, jotka perinteisesti ovat kuuluneet edustuksellisen demokratian elimille.

2000-luvulla tämä trendi on näkynyt siten, että professioiden merkitys on kasvanut. Palveluiden tuottajat operoivat siinä rajapinnassa, jossa kosketus asiakkaaseen on kiinteä. Siksi laatujärjestelmien kehittäminen on ollut kunnallishallinnossa tiiviimpää kuin demokratian kehittäminen. Toiminnan ohjauksen kysymykset ovat neutralisoituneet. Päätöksenteon delegointi tuottajille on

ollut mahdollista laajuudessa, joka vielä 1980-luvulla olisi synnyttänyt laajan yhteiskunnallisen liikehännän.

Toiminnallisesta demokratiasta toiminnalliseen informaatioon

Vaikka professioiden ja osallisten merkitys on kasvanut päätöksenteossa, voivat kansanvaltaiset instituutiot ja niiden vaaleilla valitut edustajat yhä viime kädessä määrittää mitä on julkinen intressi (ks. Pollitt 2006, 40). Tämä lähtökohta on muuttumassa Suomessa sekä rakenteellisista että poliittis-hallinnollisen kulttuurin muutoksen vuoksi.

Kunta- ja palvelurakennemuutos on vuosikymmeniin eräs syvällisimmistä muutoksista suomalaisessa yhteiskunnassa, ja sen toteutuminen on ollut nopeaa ja osin ennustamatonta. Jos tätä reformia tarkastellaan kuitenkin tarpeena muuttaa hallinnon ja politiikan instituutioiden roolia, ovat muutokset toistaiseksi olleet vielä pieniä. Demokratian luonne ei Suomessa muutu oleellisesti vielä sen vuoksi, että päätöksiä tehdään suuremmissa tai pienemmissä yksiköissä kuin aiemmin. Kokoon liittyvää muutosta on kuntakentässä ollut ennenkin.

Syvälliset muutokset ovat toteutuneet jo hallinnon ja politiikan toimintaympäristössä, jolloin politiikan prosessin eri tekijät eivät olekaan entisellään. Muutokset näkyvät poliittisessä järjestelmässä erityisesti vakiintuneiden toimijoiden tehtävissä (ks. Almond & Powell 1984). Viime vuosikymmeninä politiikan socialisaatio-tehtävä on siirtynyt koulutusjärjestelmästä medialle ja rekrytointi yhä enemmän poliittisilta puolueilta professioiden itsesääntelyn pariin.

Intressien muodostaminen on siirtynyt puolueilta yhä enemmän julkisten tiedotusvälineiden tehtäväksi, ja järjestelmän kontrollissa lainkäyttö on yhä enemmän eurooppalaisen integraation aluetta. Siten edustuksellisten elinten kontrollitehtävän rinnalla on yhä voimakkaammin myös vaatimus dialogin mahdollistaman resurssin

luomisesta. Kun toiminnallisen demokratian muodot vahvistuvat, on muodollisen demokratian tehtävänä koota erilaiset näkemykset yhteen ja jalostaa niitä eteenpäin. Tämä on erityinen haaste Päijät-Hämeessä, sillä samat luottamushenkilöt toimivat monissa eri tason päätöksentekokelemissä. Tulisiko heiltä vaatia johdonmukaisuutta päätöksenteossa, jolloin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa muodostetut kannat olisivat sitovia? Kantoja muodostavat niin poliittiset ryhmät kuin kunnatkin, jolloin dialogin avulla saatavat hyödyt jäävät ylempissä päätöksentekokelemissä toteutumatta jos kannat on lyöty lukkoon jo varhaisessa vaiheessa. Luottamushenkilöille voidaan mahdollistaa erilaisten kantojen ottaminen päätöksenteon eri vaiheissa, jos uutta tietoa tulee esille. Tämän haasteen osalta päijät-hämäläisessä keskustelukulttuurissa on vielä kehitettävää, mutta ongelma on kuntayhtymien päätöksenteon osalta ilmeinen.

Edellä mainittujen tekijöiden lisäksi ainakin kaksi hallinnon kehittämisen suuntaa heikentää muodollista demokratiaa. Ensinäkin palveluja tuottavien organisaatioiden ohjaus perustuu yhä enemmän niiden laadunvarmistusjärjestelmien osoittamiin toimintatapoihin. Nämä järjestelmät kehittyvät ulkoisten auditointien perusteella ja niihin on edustuksellisen päätöksenteon kautta vaikea vaikuttaa. Toisaalta informaatioteknologian kehitys on mahdollistanut laajan toiminnallisen informaation käytön, jossa tiedon tuottajat ovat laaja ja hajautunut joukko. Tämä tieto ei välttämättä ole päätöksentekijöiden käytössä.

1960- ja 70-lukujen käsitys vahvasta muodollisesta demokratiasta kansan tahtona voi osoittautua tämän ajan käräjäkiviksi. Demokratian rakenteilla voi 2000-luvulla olla vahva, mutta 1900-luvun käsityksistä poikkeava tehtävä. Yhteiskunta voi vastata lisääntyneisiin vaatimuksiin suorasta demokratiasta tehostamalla avoimuutta ja tilivelvollisuutta. Tällöin kansalaiset voivat arvioida itse tehokkuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden toteutumista eikä siihen tarvita moniportaisia päätöksentekokeleimiä. 2000-luvun vastineet käräjäkiville ovat raskaita päätöksentekorakenteita, joiden merkitys ja tehtävä kuntien palvelutuotannon ohjauksessa jää epäselväksi.

Dynamiikka voi hallinnossa lisääntyä ilman perinteistä demokraattista kontrollia tavalla, jonka kansalaiset voivat olla valmiita hyväksymään. Palvelutason ylläpito voi olla kansalaisille tärkeämpää kuin asukkaiden äänen kuuleminen.

Kansalaisten odotukset sisältävätkin yhä enemmän asiakkaille tyypillisiä vaatimuksia, joihin odotetaan vastauksia jo palvelutilanteissa. Tämä kasvattaa palveluista vastaavien professioiden tehtäviä ja valtaa ja kaventaa perinteisten päätöksentekoeleinten mahdollisuuksia kontrollitehtävän toteuttamiseen. Profiessioiden ottaessa vastovastuuta hallinnosta ja palveluista alkaa demokratiakin näyttäytyä palveluna. Vaikka hallinnon dynamiikka voi lisääntyä, on pitemmällä aikavälillä vaikea nähdä miten uusia palveluja perustetaan tai vanhoista luovutaan laajassa mittakaavassa ilman demokraattista prosessia. Aito dynamiikka vaatii kaikkien osapuolten osallistumista ja sitä voidaan edistää dialogin avulla.

Politiikan väheksyminen on 1980-luvulta lähtien ollut varsin vahva trendi, joka ei kuitenkaan toistaiseksi ole kanavoitunut ääriilikkeisiin. Pohjoismaissa on kuitenkin jo kokemuksia liikehdinnästä. Siksi äänestysvilkkauksen lasku pitkänä trendinä ja vaikeudet löytää pitkäjänteisesti toimintaa kehittäviä jäseniä pysyviin luottamustehtäviin ovat huolestuttavia ilmiöitä. Toisaalta osallistuminen monipuolistuu ja keskustelu perinteisen päätöksenteon kysymyksistä Suomessa on vahvistunut. Keskustelun merkitystä korostava deliberatiivinen käsitys demokratiasta onkin Suomessa 2000-luvun vahva trendi. Sisäministeriön johdolla toteutettu kunta- ja palvelurakennemuutos ja siihen liittyen kuntakoon muutokset pitävät huolen siitä, että tarpeet keskustelukulttuurin kehittymiselle lisääntyvät edelleen.

Olisi löydettävä syvällisiä keinoja, joilla vastuuta ja valtaa voitaisiin yhteiskunnassa todella edistää kansalaisten osallistumisen varmistamiseksi. Tähän tavoitteeseen Suomessa on vahva tahtotila, eikä Päijät-Häme ole tässä suhteessa poikkeus. Kyse ei kuitenkaan ole suhteellisen pienistä muutoksista demokratian periaatteisiin, kuten tieto- ja viestintätekniikan soveltamisesta

äänestyksiin tai äänestysikärajan alentamisesta. Paljon tärkeämpää olisi pohtia yhteiskunnan ja henkilökohtaisen vastuun kohtaamista kokonaisuutena. Jos äänestystulo laskee edelleen, voi se olla merkki tyytymättömyydestä itse vaalitapaan ja pitkiksi koettuihin muodollisen demokratian vaalikausiin ja keskitettyyn päätöksentekoon. Luottamushenkilöiden määrän vähentäminen kunnallisessa päätöksenteossa 1990-luvun trendinä on muuttanut kulttuuria oleellisesti. Kansalaisten osallistuminen kanavoituu nyt muihin toimintamuotoihin kuin päätöksentekoon. Siksi osallistumisen kanavatkin on rakennettava ottamalla huomioon tämä kehitys.

Suora demokratia kansalaisaloitteineen ja eri puolilla Suomea lisääntyvästi toteutettuine kansanäänestyksineen ei ole ainoa vaihtoehto kansalaisten osallistumisen lisäämiseksi. Edustukselliseen demokratiaan voidaan liittää myös muotoja, joilla kansalaisten osallisuutta voidaan vahvistaa kaikilla demokraattisen päätöksenteon alueilla. Tällaisia vahvistamisen muotoja voidaan ideoida aivan rajattomasti. Voitaisiinhan esimerkiksi äänestykset toimittaa ainakin lähidemokratiaelimissä esimerkiksi ilman ehdokasasettelua, jolloin kansalaiset voisivat äänestää varmasti parhaaksi kokemaansa kansalaista. Vaalien spontaanisuus voisi lisätä kansalaisten kiinnostusta ottaa vastaa yhteiskunnallisia tehtäviä. Samalla poliittisten puolueiden merkitystä voitaisiin vahvistaa antamalla niille kasvavaa vastuuta vaalien

järjestämisestä, jolloin ne löytäisivät demokraattista päätöksentekoa varmistavan tehtävän ehdokasasettelun sijaan. Myös paluu 1800-luvun tiukkaan soveltamiseen luottamustehtävän vastaanottamisessa olisi mahdollista. Ilman ehdokkuuttakin saadusta luottamustoimesta voisi kieltäytyä vain erityisen painavasta syystä tai riittävän pitkän edustustehtävän perusteella. Näitä säännöksiä on nykyisessäkin kuntalaissa, joten isosta muutoksesta ei olisi kyse.

Edustukselliselle demokratialle ei vielä 2000-luvun alkuvuosina ole löytynyt uskottavaa vaihtoehtoa. Se ei kuitenkaan tarkoita, etteikö 2010-luvun edustuksellinen demokratia voisi olla toimintamuodoiltaan oleellisesti erilainen kuin 1900-luvulla. Avoimuuden ja keskustelukulttuurin lisäämiseen päätöksenteossa ei tarvita uusia raskaita järjestelmiä, vaan ennen kaikkea suomalaisen keskustelukulttuurin muutosta.

Päijät-Hämeessä edellytykset toiminnallisen demokratian lisäämiselle erityisesti keskustelukulttuurin alueella ovat vahvoja. Yksinomaan rakenteita ja prosesseja kehittämällä ei synny oikea-aikaisia ja kansalaisten sitoutumisen vahvistamia palveluja. Jos päätöksenteon keskustelukulttuuri näivettyy niin mitä kuntademokratiasta jää jäljelle? Ehkä muodolliset demokratian elimet 2000-luvun kärjäkivinä, joiden tarkoituksesta ei olla varmoja.

Lähteet

- Aarrevaara, Timo & Stenvall, Jari: The inherent value of local democracy. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4:2006.
- Aarrevaara, Timo & Harisalo, Risto & Kilpi, Esko: Kehittyvässä organisaatiossa on tilaa keskustelulle, väittelulle ja dialogille. Hallinto-lehti 6:2006.
- Aarrevaara, Timo: Raportointi koskien hallinnon, ohjauksen ja kunnallisen demokratian erityiskysymyksiä. Päijät-Hämeen liitto, Paras-hanke 2006.
- Aarrevaara, Timo: Councillors and Civil Servants in the Ukrainian Self-Government. Naukova Dimka, Kyiv, Ukraine 1998.
- Almond, Gabriel & Powell, G. Bingham (eds.): Comparative Politics Today. Little, Brown 1984.
- Burns, Danny & Hambleton, Robin & Hoggett, Paul: The Politics of Decentralization - Revitalizing Local Democracy. MacMillan 1994.
- Harisalo, Risto & Aarrevaara, Timo: Keskustelu, väittely ja dialogi lautakuntien päätöksenteossa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3:2006.
- Harisalo, Risto & Aarrevaara, Timo: Keskustelu, väittely ja dialogi lautakuntien päätöksenteossa. Puhekulttuurin kohteet, luonne, osallistuminen ja vaikutukset. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2:2007.
- Harisalo, Risto & Aarrevaara, Timo & Stenvall, Jari & Virtanen, Petri: Julkinen toiminta – julkinen politiikka. Tampere University Press 2007.
- Harisalo, Risto & Miettinen, Ensio: Vastuuyhteiskunnan peruslait – tutkimusmatka ihmisen yhteiskuntaan. Tampere University Press 1995.
- Kuntademokratian valkoinen kirja. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen loppuraportti 2006.
- Pollitt, Christopher: Performance Information for Democracy - A Missing Link. Evaluation Vol 12(1): 38–55. SAGE.
- Ryynänen, Aimo – Telakivi, Heikki. Eurooppalainen mallikunta. Edita 2006.
- Sipponen, Kauko: Kansalainen – isäntä vai renki? WSOY Lakitieto 2000.
- Sipponen, Kauko: Päätöksenteko kansanvallassa. SYL 1967.
- Soikkanen, Hannu: Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta – Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Maalaiskuntien liitto 1966.
- Tiihonen, Paula – Tiihonen, Seppo: Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho. Jäähvyäiset alistavalle, pysähtyneisyyden ajan suunnittelulle. Valtion painatuskeskus 1990.
- Vickers, Geoffrey: The Art of Judgement - A Study of Policy Making. Centenary Edition. Advances in Public Administration. SAGE 1995.
- VN 2002. Selonteko eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä 4.4.2002

DEMOKRATIA JA HALLINNON AVOIMUUS

Kaija Manninen, Hallintopäällikkö

Toteutuuko hallinnon avoimuus kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa

Demokratian toteutumista käsitellään tässä artikkelissa *hyvän hallinnon viitekehyksessä*. Hyvän hallinnon yksi perusedellytys on *hallinnon avoimuus*. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tarkoituksena on mm. kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi. Lain mukaisia järjestelyjä suunniteltaessa ja toteutettaessa on otettava huomioon mm. kunnan asukkaiden itsehallinnon toimintaedellytykset sekä kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet.

Myös täällä Päijät-Hämeessä PARAS –hankkeen valmisteluvaiheen yhteydessä on noussut usein keskusteluissa esiin hallinnon monimutkaistuminen päätöksenteko- ja hallintorakenteita suunniteltaessa ja kehiteltäessä. Eräs oleellinen kysymys kunta- ja palvelurakennehankkeessa onkin, pystytäänkö hallinnon monimutkaisia rakenteita selkeyttämään ja läpinäkyvyyttä lisäämään vai monimutkaistuuko hallinto entisestään. Miten pystymme takaamaan sen, että hallinto kehittyisi avoimempaan suuntaan ja demokraattisilla järjestelmillä olisi edelleen merkityksensä kunnallis- ja paikallishallinnossa.

Erilaiset hallinto- ja päätöksentekorakenneuudistukset valtakunnan tasolla (mm. Kainuun maakuntahallinto, Tampereen tilaaja-tuottajamalli) kuin täällä kotimaakunnassammekin (peruspalvelukeskus Oiva, hyvinvointipiiri Heimo) hämmentävät luottamushenkilöitä sekä tavallista kuntalaista. Päätöksenteon ja vaikuttamismahdollisuuksien pelätään karkaavan pois kuntatasolta ja tätä kautta pelätään myös perinteisen demokratian roittuvan.

Jotta kunta- ja palvelurakenneuudistukselle saadaan tarvittava legitimitetti, on hallinnon toimittava avoimesti. Hallinnon avoimuus on eräs keskeinen seikka, jota muutoksessa tulee korostaa. Luottamushenkilöille ja kuntalaisille on luotava mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa. Heille on kerrottava, mistä uudistuksissa on kyse ja mihin uudistuksilla pyritään. Kuntien valtuutetut ovat kunta- ja palvelurakenneuudistuksen ydintoi-mijoita, joten valtuutetuilla täytyy olla näkemys siitä, miten uudistus toteutetaan ja mitä vaikutuksia sillä on kuntien toimintaan. Myös vuorovaikutus kuntalaisten ja hallinnon välillä on ehdoton edellytys sille, että PARAS –hankkeen uudistukset saavat laajan tuen kansalaisten keskuudessa. Uudistusten läpivieminen vaatii jatkuvaa dialogia hallinnon ja kuntalaisten välillä.

Viestintä on keino avoimuuden saavuttamiseksi. Kat-tava tiedotus on vaikuttamismahdollisuuksien luomisen perusedellytys. Toisaalta jaettavan tiedon ymmärrettäväksi tekeminen keskustelussa mukana oleville vaatii hallinnolta melkoisesti panostusta. Kunta- ja palvelurakennehankkeessa keskeistä on, miten saadaan riittävä sitoutuminen ja tahtotila kehitystyölle ja tällöin avoimuudella ja viestinnällä on tärkeä rooli.

Artikkelissa käsitellään edellä mainittuja asioita enemmänkin yleisellä tasolla, mutta joitakin esimerkkejä esitellään mm. Päijät-Hämeen ja Hollolan kunnan käytännöistä ja keinoista, joilla pyritään toteuttamaan avoimuutta ja vuorovaikutuksen kehittämistä eli hyvää hallintoa ja sitä kautta demokratian toteutumista kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa.

Arviointi, miten hyvin kunta- ja palelurakenneuudistuksessa onnistutaan hallinnon avoimuuden ja demokratian toteuttamisessa, tulee tehtäväksi myöhemmin. Tavoitteena uudistus- ja muutosvaiheessa voidaan pitää sitä, että Päijät-Hämeessä ja Hollolassa tavoitettaisiin jotakin, josta myöhemmin voidaan todeta olevan ns. hyvien käytäntöjen piiriin kuuluva malli muutosprosessin läpiviennissä hallinnon avoimuuden ja demokratian toteutumisen kannalta asiaa arvioitaessa.

Perusteet hyvään hallintoon ja hallinnon avoimuuteen on määritelty perustuslaissa

Hyvän hallinnon takeet on määritelty perustuslaissa. Yhtenä perusoikeutena hyvään hallintoon sisältyy mm. hallintoasiain käsittelyn julkisuus sekä viranomaisen velvollisuus tiedottaa vireillä olevista asioista. Perustuslain mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja ympäristönsä kehittämiseen. Edelleen perustuslain mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään sekä elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Hyvään hallintoon sisältyykin sellaisten menettelymuotojen turvaaminen, jotka mahdollistavat sekä yleisen osallistumisen että vaikuttamisen itseä ja elinympäristöä koskevaan viranomaisen päätöksentekoon. (ks. Mäenpää s.15)

Edellä mainittujen normatiivis-virallisten takeiden lisäksi hyvään hallintoon kuuluu kuitenkin myös pehmeämpiä ja epävirallisia elementtejä. Tässä suhteessa keskeisiä ovat muun muassa hallinnon toimintatavat, viranomaisten hallintokulttuuri ja hallinnolliset käytännöt. Niiden laatu määrittää hyvin keskeisesti hyvän hallinnon todellista sisältöä. Näitä hyvän hallinnon käytäntöä määrittäviä osatekijöitä ei voida määritellä normatiivisesti. Niihin voidaan sen sijaan vaikuttaa edistävästi muun muassa koulutuksella, organisatorisilla järjestelyillä, palvelusitoumuksilla ja ehkä jossain määrin ohjeistuksellakin.(Mäenpää s. 16) Hallinnon ulkoi-

nen kuva ja avoimuus vaikuttaa hyvin vahvasti siihen, koetaanko viranomaisen noudattavan hyvää hallintoa. Hyvän hallintotavan kehittämällä kautta edistetään samalla toiminnan läpinäkyvyyttä, vaikuttavuutta, tehokkuutta sekä palvelukykyä ja laatua.

Suomalainen edustuksellinen demokratia ja kansalaisyhteiskunta ovat perusrakenteiltaan vahvoja. Tarve vahvistaa kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia on kuitenkin noussut esiin viime vuosina muun muassa sen vuoksi, että kansalaisten äänestysaktiivisuus on tasaisesti laskenut niin eduskunta- kuin kunnallisvaaleissa ja kiinnostus puoluepoliittiseen toimintaan on vähentynyt. Lisäksi kunnallisessa itsehallinnossa laajentunut kuntien yhteistoiminta ja tehtävien hoidon markkinaehtoistuminen asettavat uusia haasteita perustuslaissa määriteltyjen kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kehittämiseksi. Myös kansalaisten luottamuksen säilyttäminen yleisesti hallintoa kohtaan edellyttää toimenpiteitä.

Mm. kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman, jota toteuttivat eri ministeriöt, tavoitteena on ollut edistää aktiivista kansalaisuutta, kansalaisyhteiskunnan toimintaa, kansalaisten yhteiskunnallista vaikuttamista ja edustuksellisen demokratian toimivuutta. Hankkeen tavoitteena on ollut selvittää edustuksellisen demokratian ja kuntien vastuulla olevien tehtävien hoidon markkinaehtoistumisen ja ulkoistamisen yhteensovittamismahdollisuuksia. Hankkeessa on tarkasteltu myös seutukuntapohjaisen sekä maakunnallisen ja muun alueellisen verkostoitumisen ja yhteistoiminnan suhdetta kunnalliseen itsehallintoon. Poliitiikkaohjelman julkaisuja ovat mm. Kuntademokratian vihreä kirja ja Kuntademokratian valkoinen kirja. Näissä julkaisuissa on hyödyllisiä keinoja ja ohjeita siitä, miten demokratiaa ja hallinnon avoimuutta voidaan kuntatasolla käytännössä kehittää.

Avoimuus ja julkisuus ovat kunnallishallinnon peruseriaatteita

Hallinnon avoimuutta ja julkisuusperiaatteen toteuttamista määrittelee perustuslain lisäksi tarkemmin mm. kuntalaki ja laki viranomaistoiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaki. Julkishallinnossa hyvällä hallintotavalla ja hallinnon avoimuuden korostamisella on vahva ja pitkä perinne ja perusta em. laeissa. Hyvää hallintotapaa voidaan kehittää kunta- ja palvelurakennemuutoksessa tämän vahvan perinteen pohjalta. Tässä kehitysprosessissa onkin kunnilla oivallinen tilaisuus ja näytön paikka etsiessään ja innovoidessaan keinoja toteuttaa hallinnon avoimuutta ja ottaa kaikki mahdolliset osapuolet huomioon demokraattista järjestelmää uudistettaessa.

Kuntalaissa korostetaan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien suoran vaikuttamisen ja osallistumisen tärkeyttä edustuksellisen demokratian rinnalla. Kuntalaisilla on oikeus tehdä aloitteita kunnan asioista. Myös neuvoo antava kansanäänestys on mahdollinen. Kunnat tiedottavat asukkaalleen vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Asukkaille on tiedotettava, millä tavoin he voivat esittää kysymyksiä ja mielipiteitä asioiden valmistelijoille ja päättäjille. Kuntalaissa on säädetty myös, että valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.

Julkisuuslain mukaan viranomaiset ovat velvollisia edistämään tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa sekä toimimaan julkisuusmyönteisesti. Lain mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoa-aineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Hallinnon julkisuusperiaate on johdettavissa erityisesti kahdesta perusoikeudesta: oikeudesta tietoon ja oikeudesta hyvään hallintoon. Tiedon ja hyvän hallinnon, osallistumisen ja sananvapauden toteutumista turvataan julkisuuslailla. (ks. Ahvenainen & Rätty)

Julkisuusperiaate onkin nykyään keskeisesti nimenomaan avoimen hallinnon osatekijä. Julkisuus luo mahdollisuuksia yleiselle mielipiteen muodostukselle, hallinnon toimintaa koskevalle viestinnälle sekä viranomaistoiminnan arvioinnille ja kritiikille. Tätä kautta julkisuusperiaate kuuluu myös sananvapauden käyttämisen edellytyksiin. Tiedon saatavuus on yleensäkin välttämätön perusta mahdollisuudelle osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja vaikuttaa päätöksentekoon. Viranomaisten tuottaman ja hallitseman tiedon merkitys on tässä suhteessa keskeinen. (Mäenpää, s. 102)

Demokratian uusi rooli - Hollolan mallin kehittäminen

Lähdettäessä viemään kunta- ja palvelurakennemuutoksen valmistelutyötä Hollolan kunnassa eteenpäin on perustana ollut Hollolan kuntastrategia 2015, joka hyväksyttiin valtuustossa 27.3.2006. Strategiassa todetaan mm.:

”Strategian tavoitteena on vastata nopeasti muuttuvan ympäristön kuntasektorille asettamiin uudenlaisiin haasteisiin ja etsiä keskeisimpiä keinoja muutoksen tekemiseen ja hallintaan.

Hollolan tahtotila 2015 on, että Päijät-Hämeessä on yksi vahva tehokas ja elinvoimainen kunta. Hollola on muutoksen edelläkävijä, vetoimainen ja luova kasvua, missä tasapainoiset palvelut tuotetaan osana verkostomaista toimintamallia ja yhteisöllisyys ja osallistuminen ovat keskeinen osa toimintakulttuuria. Tavoitteeseen edetään vaiheittain.

Demokratian uusi rooli: Kansalainen etsii uudenlaista roolia muutoksessa. Pelkkä äänestäminen ei riitä. Ilman uusia kanavia kansalainen etäännyttävä kunnallisesta toiminnasta, epäluottamus demokratiaan uhkaa kasvaa ja toiminnan selkäranka murtua. Luottamus on ansaittava

uudella tavalla. Kansalaisvaikuttamiseen on löydettävissä uusia kanavia, toimintatapoja ja –keinoja.

Kuntakoon suurentuessa tulee entistä suurempi tarve kehittää demokratian muotoja.

Suora demokratia ei voi korvata välillistä demokratiaa; asioiden monimutkaistuksessa on kyettävä selvittämään laaja-alaisia syy-seuraussuhteita päätöksenteon tueksi. Tämä edellyttää poliittista järjestelmää, sitoutumista kunnan kehittämiseen ja vastuun kantoa päätöksistä. Asioiden monimutkaistuksessa poliittinen päätöksenteko kehittyy kohti puoliammattillista toimintaa. Vaihtoehtoina voivat olla pormestarijärjestelmä tai osaaikaiset tai kokoaikaiset poliitikot, joiden toimintavastuu ja –valta on eriytetty ammatti- ja asiantuntijaohjajista/toimijoista.”

Demokratian kehittäminen ja demokratian uusi rooli ovat siis eräs keskeinen osa Hollolan kuntastrategiaa. Miten Hollolassa sitten on lähdetty vastamaan näihin kuntastrategian haasteisiin?

Kuntaan perustettiin tammikuussa 2007 hallinnon ja demokratiaedistystyöryhmä, jossa ovat edustettuina kattavasti sekä luottamushenkilöjohto että virkamiesjohto. Työryhmän asettamispäätöksessä todetaan mm., että demokratiajärjestelmän pohdinta vain yhdestä näkökulmasta ei ole riittävää. Huomioon otettavia näkökulmia ovat ainakin: kunnallinen demokratia (välillisen demokratian kehittämistarpeet; luottamushenkilöiden työskentelyedellytysten ja –menetelmien kehittäminen, poliittisen ohjauksen vahvistaminen) kuntalaisdemokratia (suoran demokratian kohteet, vaikuttamiskanavat ja -menetelmät) asiakasdemokratia (asiakkaan mahdollisuudet vaikuttaa palveluun).

Myös tulevaisuuden haasteita pitäisi kyetä ennakoida. Niitä ovat mm.:

- tulevaisuuden päätöksentekijöiden varmistaminen (kunnallisen demokratian kiinnostavuus, keinot),
- suurten rakenteiden demokratiamallit mikäli Päijät-Häme tulevaisuudessa on yksi kunta, mikä on Hollolan näkemys/esitys/evästys demokratiamallista,
- siirtymävaiheen demokratiamallit (matkalla suurempiin rakenteisiin päädytään helposti moniportaisiin rakenteisiin, mikä heikentää hallittavuutta)

Kehityksen suuntautuessa kohti konserneja tai useiden toimijoiden verkostoja, on merkittävää huomata se, että tällöin koko kunnan ohjaus, johtaminen ja toisaalta myös demokratia muuttavat luonnettaan merkittäväällä tavalla.

Rakenteiden hajautuminen haastaa paitsi demokrati- ja omistajaohjauksen myös oman toiminnan rakenteet; niiden tulisi olla yhteensopivat eri yhteistyömallien kanssa, tukea oman toiminnan kehittämistä ja selvää ja ristiriidatonta päätöksentekoa ja toimintarakennetta. Hyvän hallinnon ja henkilöstöpolitiikan noudattaminen sekä tuottavuuden edistäminen edellyttää organisaatiorakenteiden ja johdon eri tasojen roolien selkeyttä sekä ohjauksen ja toiminnan prosessien selkeyttä ja yksinkertaistamista.

Kuntien toiminta- ja demokratiarakenteita koskevat muutoshasteet on tiedostettu ja niitä koskevia yleisiä pohdintoja on olemassa, mutta ne eivät muutu käytännöiksi ilman alue- ja kuntakohtaista pohdintaa ja mallinnusta. Kysymys on erityisen ajankohtainen nyt, sillä käynnissä olevan palvelurakennemuutoksen tulee toimia synkronissa olemassa olevan ohjausjärjestelmän kanssa. Ohjausjärjestelmän on puolestaan rakennuttava vahvaan demokratia pohjaan, jotta järjestelmän luottamus ja toimintamahdollisuudet voidaan taata.

Demokratian toteutuminen ja viestintä kunta- ja palvelurakennemuutostuksessa

Suora ja edustuksellinen demokratia

Valtuuston roolia voidaan vahvistaa hallinnon avoimuudella ja viestinnällä. Kuntalaisten ja luottamushenkilöiden välillä käytävä vuoropuhelu on keskeinen osa myös edustuksellista demokratiaa. Kuntalakiin vuonna 2006 tehdyt muutokset mahdollistavat valtuustoryhmien toiminnan tukemisen. Kunta voi mm. tukea toimenpiteitä, joilla valtuustoryhmät edistävät kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Miten tätä hyödynnetään tulevaisuudessa, jää mietittäväksi.

Aimo Rynnäsen mukaan (s. 167, 2006) suorien vaikutusmahdollisuuksien käyttöönotolla on merkitystä valtuuston ja hallinnon välisten suhteiden kannalta siksi, että ne osaltaan pakottavat erilaisten vaihtoehtojen avoimempaan esille nostamiseen. Tietoisuus siitä, että kansalaiset voivat puuttua asioihin suoraan, tuo painetta valtuustolle ja hallinnolle julkiseen vasta-argumenttien käsittelyyn ja päätöstilanteen saattamisen avoimemmaksi. Seurauksena voi olla parempi hallinnon läpinäkyvyys ja kansalaisläheisyys.

Hollolan kuntastrategiassa on yhtenä tavoitteena *yhteisöllisyyden pohjan ja rakenteiden vahvistaminen*. Kuntastrategiassa korostetaan kansalaisaktiivisuutta, joka synnyttää yhteiskuntaan sosiaalista pääomaa. Sosiaalinen pääoma luo kasautuvaa kykyä työskennellä yhteisten päämäärien hyväksi. Yhteisöjä voidaan hyödyntää osana yhteiskunnallisia tavoitteita mm. aktiivisen yhteistyön kautta.

Hallinnon avoimuudella pystytään vaikuttamaan myös yhteisöllisyyden ja luottamuksen ilmapiiriin kehittymiseen. Yhteisöllisyyttä voidaan vahvistaa tiedottamisella ja viestinnällä. Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kautta lisätään demokratian toimivuutta. Elävä demokratia on toiminnan perusta; ilman kuntalaisia ei ole kuntaa.

Vaikka nyky-yhteiskunnassa korostuu yksilöllisyys, ei yhteisöllisyys ole kadonnut mihinkään. Ihmiset haluavat edelleen kuulua yhteisöihin. Yhteisöjen luonne on ehkä muuttunut; ne eivät ole välttämättä enää perinteisiä paikkaan ja aikaan sidottuja yhteisöjä vaan esim. verkossa toimivia yhteisöjä. Tämän vuoksi osallistumisen uudet muodot tulee ottaa huomioon myös hallinnon avoimuutta mietittäessä. Kunnan on pyrittävä eri tavoin tukemaan vuorovaikutusta ja luomaan osallistumisen edellytyksiä. Jatkossa on haasteena, kun Paras-hanke etenee, miten saadaan kuntalaiset mukaan prosessiin ja hallinnon avoimuus turvataan. Mm. mielipidetiedustelut ja kansanäänestykset ovat keinoja kuntalaisten äänen saamiseksi kuuluviin.

Liisa Häikiö toteaa Tampereen tilaaja-tuottajamallia esittelevässä artikkelissaan, että toimintamallissa tilaajapuolen hallinnon tehtävänä on huolehtia edustuksellisuuden toimivuuden ohella riittävästä kuntalaisten kuulemisen tasosta. Tämän voi tulkita viittaavan vaalien välillä toteutuvaan, päätöksenteon yhteydessä tapahtuvaan osallistumiseen. Samalla se viittaa hyvin hallittuun osallistumisen järjestämiseen; osallistumisen tulee tapahtua järjestelmällisten menettelyjen kautta. (s. 152) Uudet kuntalaisten suoraa osallistumista vahvistavat rakenteet ovat Tampereen uudessa toimintamallissa yhteydessä palveluiden tuottamiseen ja sijaitsevat asuinalueilla. Käyttäjäasiakkuus ja alueellisen osallistumisen malli tarjoavat uudenlaisia identiteettejä ja positiota kuntalaisille.

Päijät-Hämeen palvelurakennemuutostus- projektin väliraportissa Päätöksentekorakenteet ja demokratia –työryhmä korostaa, että palvelurakenteen uudistuksissa muodostuva päätöksentekomalli ei voi perustua yksinomaan rakenteisiin ja laajaan luottamushenkilöhallintoon. Kansalaisten kannalta tärkeintä on taata mahdollisuus vaikutuskanaviin ja vuorovaikutteiseen keskusteluun, jolla vaikutetaan päätöksentekoon ja palveluiden toimi-

vuuteen. Edustuksellista demokratiaa koskevia rakenteita uudistettaessa huomiota tulisi kiinnittää myös väli-neisiin, joilla eri ryhmien päätöksenteosta syrjäytymistä voidaan ehkäistä. Huomiota tulisi kiinnittää esimerkiksi eri ikäluokkien, sukupuolten tasa-arvon, pienten väestöryhmien ja reuna-alueiden osalta. (s- 17-18) Osallistumisedellytyksien luominen vaatii hallinnolta avoimuutta ja avointa viestintää.

Käyttäjä- ja asiakasdemokratia

Palvelujen käyttäjien huomioiminen kunta- ja palvelurakennemuutoksessa on olennainen asia. Palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet on turvattu kuntalailla. Lakiin on kirjattu mm. mahdollisuus valita palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin, kuulemistilaisuuksien järjestäminen sekä vireillä olevista asioista tiedottaminen. Palautejärjestelmien kehittäminen lisää osaltaan hallinnon avoimuutta. Kunnan palvelujen suunnittelussa palautejärjestelmillä on suuri merkitys.

Liisa Häikiö käsittelee artikkelissaan Tampereen tilaaja-tuottajamallia ja toteaa, että uudistuksen yhtenä läpäisevänä periaatteena on asiakaslähtöisyys ja kuntalaisten asema on ollut yksi keskeinen seikka, jolla hallinnon uudistusta on perusteltu paikallisesti. Tämä on tyypillinen perustelu kuntien palvelutuotantoa uudistaville markkinalähtöisille ratkaisuille. Kunnat tavoittelevat asiakkaille lisää valinnanmahdollisuuksia ja yksilöllisiä palveluita uudistamalla toimintarakenteitaan ja luomalla kilpailuun perustuvia palvelumarkkinoita. Jääkö asiakaslähtöisyys pelkäksi markkina-ajattelua oikeuttavaksi retoriikaksi, vai ovatko markkinalähtöiset ratkaisut todella lisänneet asiakkaiden ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia? (Häikiö s. 148)

Henkilöstödemokratia

Kunta- ja palvelurakennemuutistus koskettaa keskeisesti myös kuntien ym. paikallishallinnon henkilöstöä. Kunta- ja palvelurakennemuutistussuunnitelmissa todetaan, että laissa tarkoitetut uudelleenjärjestelyt sekä selvityksen ja

suunnitelmien valmistelu toteutetaan yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa. Päijät-Hämeen palvelurakennemuutistus -projektin organisointivaiheessa päätettiin, että henkilöstöjärjestöt ovat alusta saakka mukana prosessissa omana työryhmänään. Vain tällä tavalla voidaan varmistaa se, että henkilöstön näkökulma välittyy oikeanlaisena valmistelijoille koko ajan. Henkilöstön edustus onkin ollut koko ajan mukana tiiviisti myös eri työryhmissä uudistusta valmisteltaessa.

Päijät-Hämeen palvelurakennemuutistus -projektin väliraportissa (s. 22) todetaan, että henkilöstön kannalta tulevissa rakenteellisissa muutoksissa oleellista on se, miten muutos toteutetaan ja miten muutoksen johtaminen hoidetaan. Kysymys siitä, tapahtuvatko muutokset toiminnallisesti vai rakenteisiin kohdistuen lienevät sivuseikkoja. Sen sijaan merkitystä on sillä miten muutoksen valmistelu nimenomaan henkilöstön kanssa tapahtuu. Siirtymävaiheen henkilöstöjohtamisen ja muutoksen hoitamistapa vaikuttaa olennaisesti mm. kunnan työntantajaimagoon, henkilöstön sitoutumiseen ja muutoksen onnistumiseen.

Häviääkö hallinnon avoimuus monimutkaisiin rakenteisiin

Hallintorakenteet ovat Päijät-Hämeessäkin monimutkaistuneet. Erilaiset palvelujen tuottamisen yhteistointamuodot kuten isäntäkuntamalli (kansalaisopisto, hankintatoimi), osakeyhtiöt (Lakes Oy, Päijät-Tili Oy), liikelaitokset (peruspalvelukeskus Oiva, kuntatekniikka) ja yhteislautekunnat (Lahden seudun ympäristölautakunta) lisäävät demokratian välillisyyttä. Kunnan edustajia erilaisissa yhteistointaorganisaatioissa ei valita suorilla vaaleilla. Entistä useammin kunnan edustajat valitaan asiantuntijuuden perusteella eikä kuntalaisilta saadun mandaatin perusteella. Yhteistointaorganisaatioissa hallinto tulee entistä läpinäkymättömämmäksi niin kuntalaisille kuin luottamushenkilöillekin. Tämä asettaa haasteita, miten rakenteita pystytään kehittämään avoimempaan suuntaan, jotta hallinnon avoimuus ja demokratia voidaan säilyttää.

Erilaiset hallinto-organisaatioiden ja palvelujen tuotamisorganisaatioiden moninaisuus tuo ongelmia avoimuuden näkökulmasta. Mm. osakeyhtiön hallituksen jäsenet eivät ole kuntalaissa tarkoitettuja luottamushenkilöitä, vaikka he toimivatkin yhteisössä kunnan edustajina. He ovat ristiriitaisessa asemassa hallinnon avoimuuden noudattamisen kannalta. (ks. Niskakangas & Pönkä) Yhteisöt ovat yksityisoikeudellisia eivätkä virkavastuu, julkisuus ja oikeusturva toteudu niissä samalla tavoin kuin kunnan hallinnossa. Yhteisöt jäävät demokraattisen kontrollin ulkopuolelle, mikä kunnan asukkaana kannalta on selvä epäkohta. (Harjula & Prättälä s. 273-274)

Kuntalakiin on v. 2007 lisätty säädöksiä koskien kuntakonsernia sekä liikelaitoksia. Tavoitteena on mm. vahvistaa kuntien omistajaohjausta, parantaa valtuuston mahdollisuuksia ohjata kuntakonsernia sekä lisätä kuntien toiminnan läpinäkyvyyttä ja selkeyttä kunnallisten liikelaitosten asemaa markkinoilla. (ks. Harjula & Prättälä) Ohjauksessa ja johtamisessa on pyrittävä yhdistämään kansanvaltainen ohjaus ja ammattijohtaminen siten, että muun muassa poliittisen ja virkamiesjohdon sekä liikelaitosten ammattijohdon roolit ovat selkeät.

Kuntien toiminnan tuottavuuden nostaminen on asetettu erääksi keskeiseksi tavoitteeksi uudistuksissa, jotta pystytään turvaamaan palvelujen rahoitus jatkossakin. Tämä edellyttää rakenteellisia uudistuksia. Eräänä ratkaisuna tuottavuuden nostamiseksi on tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto. Strateginen ohjaus ja palveluiden tilaaminen sekä varsinainen palvelutuotanto on eriytetty toisistaan. Tämä korostaa aikaisempaa enemmän hyvän hallintotavan ja sen mukaisten rakenteiden ja laadukkaiden prosessien merkitystä. Vielä ei ole riittävästi kokemuksia siitä, miten demokratia ja hallinnon avoimuus toteutuu tilaaja-tuottajamallissa.

Kriittisessä puheenvuorossaan Ari-Veikko Anttiroiko toteaa, että kuntarakenteen uudistushankkeet eivät ole tähänneet demokratian vahvistamiseen, vaan palvelujen tuotannon tehostamiseen ja kustannussäästöjen aikaansaamiseen. Kun vielä viime vuosikymmenien

lainsäädäntöhankkeissa (uusi kuntalaki, hallintolaki, julkisuuslaki jne.) päähuomio on kohdistunut lähinnä avoimuuden ja edustuksellisen demokratian toimivuuden turvaamiseen, suomalaisen kansanvallan rakenteet tuntuvat jämähtäneen paikalleen. Sosiaalisen pääoman taso on korkea ja verkostot toimivat hyvin, mutta kansanvaltaisuus edellyttäisi laajempaa osallisuutta yhteiskunta- ja yhdyskuntapolitiikan toteuttamisessa. Tässä auttaisi, jos marginalisoitu demokratia otettaisiin läpäisyperiaatteella mukaan julkisen hallinnon rakenteelliseen uudistamiseen.

Asiantuntijuus on tullut korostetusti esille uusissa hallintomalleissa. Lisääntyvän asiantuntijuuden vaatimus mm. liikelaitosten johtokunnissa asettaa haasteita demokratian toteutumiseksi. Jotta asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon pystyy vaikuttamaan, on hallittava laajoja asiakokonaisuuksia. Informaatiotulva on valtava ja tässä tullaankin ajankäyttökysymyksiin. Luottamushenkilö ei välttämättä ehdi perehtyä kaikkeen siihen informaatioon muutoksesta ja uudistuksista, jota hänelle on tarjolla. Tämän vuoksi esille onkin tullut ratkaisuna päätoimiset luottamushenkilöt (Turun kunnanhallituksen puheenjohtaja) sekä pormestarimalli (Tampere). Vuonna 2006 kuntalakiin tehtiin muutoksia, jotka mahdollistavat pormestarimallin käyttöönoton, kunnallisten luottamushenkilöiden oikeuden saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamista varten sekä valtuustoryhmi- en tukemisen.

Verkostomainen hallinto edellyttää avointa keskustelua

Hallintorakenteet ovat muuttuneet entistä verkostomaisemmiksi kohti ns. verkostokuntamallia. Tässä mallissa palvelut ja aluekehitys järjestetään yhä enemmän erilaisten verkostosuhteiden kautta kuntien yhteistyönä, ostopalveluina tai yhdessä kolmannen sektorin kanssa. Enää ei toimita vain oman peruskunnan pienissä piireissä vaan virkamiehet ja luottamushenkilöt toimivat verkostoituneena seutukunnan erilaisissa rakenteissa. Vaatii melkoista yhteistyökykyä ja verkostoitumista, jotta pys-

tyy hallitsemaan tämän kokonaisuuden sekä mieltämään demokratian roolin tässä monitahoisessa toimintakentässä.

Päijät-Hämeen palvelurakennemuutoksessa on käytetty tulevaisuuden rakenteiden pohdinnassa apuna Lappeenrannan teknillisen korkeakoulun Lahden yksikön tutkijaryhmän pohdintoja. He ovat valmistelleet Päijät-Hämeen liitolle palveluklusteriselvityksen jatkona kunnallishallinnon toimintamallia soveltaen yritysmaailmassa käytettyä verkostokoordinaattorimallia.

Haveri toteaa artikkelissaan (s. 5-6), että verkostomalli merkitsee uudenlaista koordinointi- ja johtamisjärjestelmiä, uusia yhteistyöorganisaatioita ja -rakenteita. Kun tähän tilanteeseen liittyy vielä käynnissä olevien kokeilujen, ohjelmien ja projektien viidakko, ei ole ihme, että asiantuntijallakin menee sormi suuhun järjestelmää tarkastellessaan. Myös lainsäädännöllä on vaikeuksia pysyä monimutkaisen hallinnon muutoksessa mukana. Hallinnon uudistaminen tapahtuu pitkälti alhaalta ylöspäin ja perustuu neuvotteluun ja porkkanoihin pikemmin kuin keppiin. Eräs erityinen toimintatapa ovat erilaiset pilotit periaatteella ”kokeillaan tätä ja katsotaan mitä tapahtuu”. Kuvatus kaltaisella alhaalta - ylös strategialla on monia hyviä puolia. Esimerkiksi kuntayhteistyön ja palvelumallien kehittyminen tapahtuu paikallisista lähtökohdista ja kuntien omista yhteistyötarpeista lähtien. Tällainen neuvotteluun perustuva hallinnon uudistaminen vaatii erityisesti hallinnolta avoimuutta ja hyviä yhteistyösuhteita sekä avointa viestintää.

Toisaalta voidaan todeta, että kunta- ja palvelurakennemuutoksessa ollaan vaiheessa, jossa uudistusta ohjataan vahvasti ylhäältä käsin.

Hollolan kuntastrategiassa 2015 todetaan, että *uudenlainen verkostorakenne edellyttää strategista kumppanuutta. Tämä edellyttää tavoitteiden toteuttamiseen kykenevien verkostojen löytämistä tai niiden synnyttämistä ja hallintaa, omistajaohjausta sekä luottamuspäätöksiä.*

Päijät-Hämeessä onkin otettu kuntien erilaiset hallintokulttuurit huomioon ja pyritty avoimella keskustelulla lähentämään muita organisaatioita. Yhteistyötä ja yhteisiä palavereja on pidetty niin luottamushenkilö- kuin virkamiestasollakin. Avoimella keskustelukulttuurilla löydetään yhteinen suunta asioiden kehittämiseen. Luottamukseen perustuvat yhteistyösuhteet ja avoin tiedottaminen ovat onnistumisen perusedellytyksiä.

Päijät-Hämeen palvelurakennemuutustus –projektin väliraportin (s. 43) mukaan kuntien hyvin toimivalla yhteistyöllä voidaan periaatteessa saavuttaa samat edut kuin kuntien yhteenliittymiselläkin. Hyvin toimivan yhteistyön esteitä voivat kuitenkin olla esimerkiksi huonot henkilösuhteet, poliittiset erimielisyydet, kuntien erilaiset toimintatavat ja erilaiset päätöksentekokulttuurit. Kun hallinnolliset rajat ja rajoittuneisuudet ovat korkeat ja vaikeasti selvitettävissä, alueen yhtenäinen suunnittelu kärsii. Tällöin hallinnon avoimuudella ja avoimella keskustelukulttuurilla on keskeinen rooli, jotta asioita kyetään viemään eteenpäin.

Kuntademokratian valkoisessa kirjassa (s. 57) todetaan, että kunnallisen demokratian kehittämishankkeen aikana on selkeästi noussut esille avoimuuden ja läpinäkyvyyden väheneminen, kun kunnat ovat muodostaneet konserneja tai toimivat yhä tiiviimmässä yhteistyössä verkostoissa. Demokratian haasteena läpinäkyvyyden väheneminen liittyy yhtä lailla edustukselliseen demokratiaan kuin kuntalaistenkin vaikuttamiseen; useilta verkoston toimijoilta näyttää puuttuvan kansanvaltainen legitimitetti. Kansallisissa ”kuntaverkostoissa” vaaleilla valitsemattomien intressit ovat päässeet ns. julkisen toiminnan piiriin. Hankkeen havaintojen pohjalta voidaan todeta, että demokratian vahvistamiseen tähtäävistä lukuisista toimenpiteistä huolimatta teknokratia näyttää ainakin osittain pitävän pintansa. Monimutkaiset verkostot ja niiden hallinta edellyttävät ammattimaista otetta, jolloin valtaan pääsyn edellytyksistä ammattitaidolla ja muilla ominaisuuksilla näyttää olevan enemmän painoarvoa kuin kansalaisten antamalla mandaatilla.

Selkokielineen viestintä keinona hallinnon avoimuuden toteuttamiseksi

Kuntien viestintä ylläpitää asukkaiden hyvinvointia sekä lisää niin yhteisöllisyyttä kuin kuntalaisten osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuuksia. Eräs hyvän hallinnon periaatteista on hyvän kielenkäytön vaatimus. Hallintolaissa todetaan, että viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Ongelmana tässä suurten muutosten ajassa on informaatiotulva. Miten luottamushenkilöt, virkamiehet ja kuntalaiset pystyvät jäsentämään kaikkea sitä tietoa, mitä heille on tarjolla? Harvalla päättäjällä on aikaa ja mahdollisuutta käsitellä koko sitä valtavaa tietomäärää, mitä hänelle jaetaan. Lisäksi käsitteet, joita käytetään, ovat kaukana ihmisten tavallisesta kielenkäytöstä ja se ei edistä asian perillemenoa. Päätöksentekojärjestelmän kokonaisuus jää päättäjille vieraaksi ja sen hahmottaminen on vaikeaa. Luottamus demokratiaan ei kasva, jos asioista ei pystytä puhumaan niin, että jokainen ymmärtää asian todellisen sisällön. Uhkana on, että käsitteiden vaikeus etäännyttää kuntalaiset päätöksenteosta entisestään.

Selkokielineen keskustelu ja viestintä meneillään olevista uudistuksista on tärkeää demokratian toteuttamiseksi. Viestintää tarvitaan kansalaisvaikuttamisen edistämiseksi ja suoran demokratian toteuttamiseksi. Äänestysaktiivisuuden lasku on ollut jo pitkään huolen aiheena. Kunnallisvaalit vuonna 2008 tulevat olemaan mielenkiintoiset sen vuoksi, että demokratian rooli kunta- ja palvelurakennemuutoksessa tulee varmasti olemaan näkyvästi esillä. Jotta keskustelu olisi avointa, asettaa se poliittisille puolueille sekä hallinnolle uusia haasteita, jotta asiat saadaan kansalaisille ymmärrettäviksi. Kunnan asioista tiedottavat nykyisin pääasiassa virkamiehet, eivät poliitikot. Lisäisikö politiikan kiinnostavuutta, jos valtuutetut ja muut luottamushenkilöt olisivat enemmän julkisuudessa?

Uuden hallintotavan asettamat vaatimukset hyvästä hallinnosta korostavat vuorovaikutusta ja uudenlaisen keskustelukulttuurin aikaansaamista luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden, kunnan asukkaiden ja kunnan sidosryhmien kesken. Voi tuntua yllättävältä, että luottamushenkilön perinteiselle roolilla – välittäjäfunktioille – olisikin nykyistä suurempi tilaus. Tämän tehtävänhän jotkut ovat jo katsoneet hävinneen sähköisen tiedonkulun suoran vaikuttamisen ja virkakunnan merkityksen kasvun seurauksena. Kunnan tehtävienhoidon pirstoutuessa ja läpinäkyvyyden heiketessä tilausta on asioiden selittäjälle ja nimenomaisesti sellaisille välittäjille, jotka tunnetaan jo entuudestaan muusta yhteydestä. (Ryynänen, s. 184)

Kunnallisessa päätöksenteossa painotetaan asiantuntijuutta ja osaamista. Tämä johtaa helposti siihen, että kansalaisten kansan kielellä esitettyjä näkökulmia ei aina oteta huomioon, sillä ne koetaan ei-asiantuntijoiden tuottamiksi. Kansalaiskeskustelu ja kuntalaisten mielipiteiden kuuleminen ovat kuitenkin tärkeä osa kunta- ja palvelurakennemuutusta. Muutoksessa on huomioitava kuntalaisten näkemykset asioissa. Samoin kuntalaisille on tuotava selkeästi esille, miten muutokset kunta- ja palvelurakenteen muutokset mahdollisesti vaikuttavat heidän elämäänsä. Avoin viestintä auttaa muutosten läpiviennissä ja asioista voidaan keskustella monipuolisesti. Avoin keskustelu lisää kuntalaisten ja päättäjien välistä luottamusta. Kunnilla on monia keinoja viestiä muutoksesta: internetsivut, yleisötilaisuudet, lehdistö jne.

Mm. Lahden kaupunkiseudun strategiaan 2004-2010 on kirjattu, että Lahden kaupunkiseudulla toteutettavan yhteistyön toimintaperiaatteita ovat mm. avoimuus ja luottamus. Yhteistyö perustuu kuntien vapaaehtoisuuteen sekä, että kuntien lähtökohdat ja tavoitteet ovat avoimesti kaikkien tiedossa. Seutuyhteistyön vakiinnuttaminen ja uudet toimintatavat edellyttävät aktiivista viestintää kuntien luottamushenkilöille, viranhaltijoille ja kuntalaisille. Lisäksi tarvitaan koulutusta.

Valtuustokauden alussa järjestettiin Päijät-Hämeen kesäyliopiston, Päijät-Hämeen liiton, Lahden seutuhallinnon ja alueen kuntien yhteistyönä luottamushenkilöille ja virkamiehille laaja kuntapäätäjien osaamisperustan hyödyntämiseen liittyvä koulutus- ja kehittämisshanke. Hankkeen tavoitteena oli yhteisten tilaisuuksien avulla hyödyntää alueen päätöksentekijöiden osaamista, vaihtaa kokemuksia ja vahvistaa maakuntamme osaamista sekä mahdollisuuksia tehdä alueellista yhteistyötä. Tilaisuuksissa käsiteltiin käytännönläheisesti päätöksentekoa vahvistavaa perustietoa. Hanke todettiin hyvin onnistuneeksi ja se toivottavasti pysyy ns. hyvänä käytäntönä jatkossakin, koska luottamushenkilöt ja virkamiehet tarvitsevat jatkuvaa koulutusta päivittääkseen osaamistaan ja näin myös hallinnon avoimuus lisääntyy.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen edetessä on pidetty useita seudullisia seminaareja ja kuntien omia seminaareja. Hollolassakin on kunta- ja palvelurakennemuutoksen aikana kokoonnuttu valtuustoseminaareihin useamman kerran ja asioita on pohdittu ryhmissä. Valtuutetulle on toimitettu kattavasti materiaalia, jota uudistuksen edetessä on syntynyt. Tietoa uudistuksesta ja sen vaikutuksesta on ollut riittävästi. Ongelmana onkin päinvastoin ollut se, että tietoa on ollut todella paljon ja sen hallitsemiseen ja omaksumiseen ei ehkä ole ollut riittävästi aikaa ja mahdollisuuksia.

Päijät-Hämeessä jaettiin kesällä 2007 joka kotiin sekä luottamushenkilöille ja virkamiehille lehteä nimeltä ”Kotikulma –seudullista yhteistyötä rajattomasti”. Päijät-Hämeen maakunnan PARAS:ta kaikille kunnille –hankkeen julkaisu. Lehdessä todetaan mm. (s. 5), että maakunnan kaikkien päättäjien tulee pitää meneillään oleva kehittämisprosessi läpinäkyvänä, kuunnella toisiaan, hankkia ja jakaa tietoa sekä tukea avoimen ja aidon vuoropuhelun ilmapiiriä. Avoin ja laaja tiedottaminen luon pohjan muutoksen onnistumiselle. Myös Päijät-Hämeen liiton sivuille on jatkuvasti päivitetty tietoa palvelurakennemuutuksesta ja kuntien kotisivuilta on linkit ko. sivuille.

Kuntaliitto on omalta osaltaan jakanut tietoa uudistuksesta aktiivisesti mm. verkkosivuillaan. Kuntaliiton julkaisuja ”PARAS demokratia – kohti kansanvaltaista uudistusta ja elävää lähidemokratiaa” sekä ”Uudistuvat lähipalvelu – Kuntalaisten PARAS” on jaettu myös luottamushenkilöille.

Onko aika kypsä hallinnon avoimuutta lisääville innovaatioille ?

Ari-Veikko Anttiroiko toteaa kriittisessä puheenvuorossaan, että kunta- ja palvelurakennemuutoksen tiimoilta kesäkuussa 2006 annettu puitelakiehdotus sisältää koko joukon kuntien palvelutuotannon tehostamiseen ja kuntakoon suurentamiseen tähtäviä ehdotuksia. Demokratiaa uudistus ei sinänsä pyri lisäämään. Kuntarakenteen ideaalimallia haetaan työssäkäyntialueista ja riittävän laajan väestöpohjan muodostavista alueista, mutta kukaan ei näytä kantavan huolta siitä, millainen kunta palvelisi parhaiten demokraattista osallisuutta. Päijät-Hämeen palvelurakennemuutustusprojektin osalta tämä kritiikki voitaneen todeta aiheettomaksi.

Anttiroikon mukaan demokratian ja hallinnon suhdetta ajatellen yksi suurimpia haasteita on saada aikaan sellaisia kokeiluja, joissa demokratian toteuttamista ja muotoja ei ole sidottu poliitikkojen hyväntahtoisuuteen tai hallintokoneiston myötämielisyyteen. Tällaisia ovat esimerkiksi sellaiset sitovat kansanäänestykset, jotka toteutetaan kun riittävä määrä kansalaisia on ollut aloitteen takana. Muitakin uuden demokratian toteutustapoja toki löytyy sähköisestä kansalaiskonsultoinnista erilaisiin käyttäjädemokratian muotoihin. On onni, että suomalainen hallinto on niinkin avoin ja kehittynyt kuin on. Sen ansiosta passiivinenkin kansalainen voi nukkua yönsä rauhassa, kun korruptio, mielivalta ja vastaavat asiat eivät ole päällimmäisenä vaivaamassa mieltä. Silti kansalaisten ja hallinnon suhdetta tulisi kehittää edelleen siihen suuntaan, että kansalaiset voisivat suoremmin ja omaehtoisemmin vaikuttaa heitä itseään koskeviin asi-

oihin ja myös hyödyntää hallintoa yhteisöllisissä pyrkimyksissään. Tällaiset näkökohdat olisi hyvä ottaa huomioon myös kunta- ja seututasoisen hallinnonuudistuksissa. Meillä on valveutuneita kansalaisia, tehtävänsä vakavasti ottavia poliitikkoja ja huipputasoinen hallinto, jotka voivat yhdessä synnyttää kiinnostavia ja aidosti kansanvaltaisuutta lisääviä innovaatioita. Olisiko jo aika vapauttaa tämä potentiaali ja tehdä Suomesta tälläkin saralla edelläkävijä?

Johtopäätökset

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen parissa on Päijät-Hämeenkin kunnissa tehty paljon valmistelutyötä ja selvityksiä. Voidaan kuitenkin kysyä, onko tässä muutoksessa unohdettu demokratia ja hallinnon avoimuus? Onko uudistustyössä keskitytty enemmänkin hallintorakenteisiin ja kuntarajojen miettimiseen ja samalla unohdettu kunnallisen itsehallinnon perusasia, demokratia?

Hallinnon avoimuuden kehittäminen ja jatkuva dialogi virkamiesten, luottamushenkilöiden sekä kuntalaisten välillä on otettava mahdollisuutena demokratian edistämiseksi. Kunta- ja palvelurakennemuutuksessa ja meneillään olevassa suuressa koko paikallishallintoa koskevassa muutostilanteessa on oiva tilaisuus keskustella ja kuunnella muutoksesta myös kuntalaisia. On puhuttu demokratiakriisistä ja äänestysaktiivisuuden laskusta ja siitä, että kuntalaiset eivät ole kiinnostuneita kunnan asioista. Kunnallisvaalit ovat lähellä ja kunta- ja palvelurakennemuutuksessa on kyse niin suuresta kaikkia kuntalaisia koskevasta muutoksesta, että lähes jokaisella on muutoksesta olemassa mielipide. Miksemme kuuntelisi näitä mielipiteitä ja hyödyntäisi tilaisuutta kehittää hallinnon avoimuutta ja viestintää mm. nykytekniikan suomilla keinoilla ja ottamalla kuntalaiset mukaan historiallisen muutoksen tekemiseen. Tätä mahdollisuutta demokratian ja hallinnon avoimuuden kehittämiseksi ei kannata jättää hyödyntämättä - kehittämisen aika on tässä ja nyt.

Lähteet

- Ahvenainen, Taisto ja Rätty, Tapio: Julkisuuslainsäädäntö –Julkisuus ja salassapito kunnassa. Helsinki 1999
- Anttiroiko, Ari-Veikko. Piirun verran kansalaislähtöisyyden suuntaan. Puheenvuoro kansanvalta.fi 27.4.2007
- Harjula, Heikki ja Prättälä, Kari. Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. Helsinki 2007
- Haveri, Arto: Monitasohallinnankaan ei tarvitsisi olla kaaosta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/05
- Hollolan kuntastrategia 2015, www.hollola.fi
- Häikiö, Liisa: Muuttuva kansalaisuus. Mikä on kunta-laisten asema tilaaja-tuottaja-mallissa? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/07
- KOTikulma –seudullista yhteistyötä rajattomasti, Päijät-Hämeen maakunnan PARASTa kaikille kunnille –hankkeen julkaisu 1/2007
- Kuntademokratian valkoinen kirja. Kunnallisen demokratian kehittämisen loppuraportti. Sisäasiainministeriö 56/2006
- Kuntademokratian vihreä kirja. kunnallisen demokratian kehittämishankkeen I väliraportti. Sisäasiainministeriö 2/2005
- Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Helsinki 2003
- Niskakangas, Heikki ja Pönkä, Pasi: Kuntayhtiöt –Kunnan omistaman osakeyhtiön hallinto. Kotka 2006
- Päijät-Hämeen palvelurakennemuutos –projekti, väliraportti 11.5.2007, www.palvelurakennemuutos.fi
- Pöysti Tuomas: Hyvä hallintotapa sekä strateginen ohjaus ja valvonta. HAUS kehittämiskeskus Oy:n verkkolehti 2006
- Ryynänen, Aimo: Kunnan luottamushenkilö - Edustaja, päättävä, poliitikko. Sisäasiainministeriö 23/2006, Helsinki 2006
- Taidon ja tiedon lahti – Lahden kaupunkiseudun strategia 2004-2010, www.lahdenseutu.net
- Verkostokoordinaattorimalli alueellisen palveluklusterin kehittämisessä. Päijät-Hämeen liitto A163/2007

KUNNALLINEN DEMOKRATIA – NYKYTILA JA TULEVAISUUS

Seppo Huldén, kunnanjohtaja

Johdanto

Viime vuosina on kuntasektorilla ollut useita hankkeita kunnallisen demokratian nykytilan selvittämiseksi, demokraattisen päätöksenteon edistämiseksi ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi. On puhuttu demokratiavaajeesta kuntasektorilla, vaikka kunnallinen päätöksenteko onkin lähellä kansalaisia, kun sitä verrataan vastaavaan tilanteeseen valtionhallinnossa. Parantamiseen on aina tarvetta ja kuntasektorikin on erilaisine yhteistointaorganisaatioineen muuttunut vähitellen siihen suuntaan, että päätöksenteko on etäännyttänyt kuntalaisista. Arvailujen varassa on se, miltä kunnallinen päätöksenteko- järjestelmä Päijät-Hämeessä näyttää kahden kunnallisvaalikauden jälkeen vuonna 2017. Selvää lienee, että muutoksia tapahtuu, mutta mihin suuntaan haluamme niiden vievän?

Demokratian toteutuminen

Periaatteessa kunnallinen demokratia toimii hyvin. Kuntalaiset äänestävät kunnallisvaaleissa neljän vuoden välein ja valitsevat itselleen kunnanvaltuustot, joiden tulisi päätöksenteossaan käyttää kuntalaisilta saamaansa mandaattia ja kuntalaisten ääntä. Tämä välillisen demokratian toimintamalli lienee paras mahdollinen.

Mikäli haluttaisiin välitöntä kuntalaisten demokratiaa tulisi järjestää kuntalaiskokouksia ja kansanäänestyksiä. Asioiden valmistelu päätöksentekoa varten kansalaiskokouksille taikka kansanäänestyksiin olisi vaikeata. Suoralla demokratialla voitaisiin käsitellä ainoastaan yksinkertaisia mielipideasioita, jotka todennäköisesti myös ratkaistaisiin enimmäkseen tunnepohjalta ilman faktoja. Esimerkkinä ovat vaikkapa nykyään kuntaliitoksista pidettävät kansanäänestykset.

Kunnalliset luottamushenkilöelimet joutuvat nykyään käsittelemään hyvin monimutkaisia ja monitahoisia asioita. Perusteellisellakin valmistelulla on usein vaikeuksia tuoda esiin kaikkia olennaisia seikkoja päätöksenteon pohjaksi. Tehokkaan ja toimivan kuntalaiskokouksen

taikka kansanäänestyksen järjestämiseksi olisi päätöksentekoa varten tarvittava aineisto lähetettävä etukäteen kaikille kuntalaisille samaan tapaan kuin esityslistat lähetetään nykyään kunnallisille luottamushenkilöille. Toinen vaihtoehto olisi järjestää useita samaa asiaa käsitteleviä kokouksia, joissa asiat perusteellisesti selvitettäisiin, ennen varsinaista päätöksentekoa. Tuntuu epätodennäköiseltä, että malli olisi toiminnallisesti ja taloudellisesti mahdollinen toteuttaa.

Valtuustotasolle asti demokratia siis toteutuu kuntalaisen näkökulmasta hyvin. Siitä eteenpäin ollaankin jo tietyllä tavalla järjestelmän armoilla, koska kunnanvaltuuston valitessa kunnanhallituksen, lautakuntien ja mahdollisten muiden toimielinten jäseniä, ei kuntalaisia enää kuulla suoraan. Nykyjärjestelmä on kuitenkin demokraattinen myös valtuustotasolta alaspäin, koska poliittinen suhteellisuus ja äänestäjien tahto toteutuu myös kunnanhallitusten ja lautakuntien vaaleissa. On selvää, että henkilövalinnat eivät aina miellytä kaikkia äänestäjiä, mutta niin pitkälle menevään täydellisyyteen ei varmaankaan päästä missään järjestelmässä.

Ylikunnalliset toimielimet

Toisenlaisen kysymyksen eteen joudutaan pohdittaessa ylikunnallisten toimielimien demokraattisuutta. Ylikunnallisten toimielimien jäsenet valitaan joissakin tapauksissa koko maakuntaa kattavasti siten, että poliittisten puolueiden palkatut toimihenkilöt ja valitsevat neuvottelijat sopivat puolue-, sukupuoli- ja kuntakohtaisista kiintiöistä. Siten saattaa olla mahdollista, että kunnasta tulee ylikunnalliseen toimielimeen valituksi henkilö, jonka edustama puolueyhmittymä ei ole lainkaan edustettuna peruskunnan hallinnossa. Tällöin voidaan katsoa olevan kysymyksessä jo lähestulkoon äänestäjien tahdonvastainen menettely, joka ei toteuta kunnallisen demokratian tunnusmerkkejä millään tavoin. Jos demokratiavajetta kuntasektorilla on jossakin niin se on ylikunnallisissa toimielimissä. Muodollisesti vajetta ei ole, koska paikat jaetaan tarkasti maakunnan poliittisten voimasuhteiden mukaisesti, mutta todellinen kuntalaisten mielipide saattaa yksittäistapauksissa olla varsin kaukana toteutuneesta lopputuloksesta. Mitä pienemmästä kuntayksiköstä on kysymys, sitä todennäköisempää on, että sattumanvaraisia valintoja esiintyy.

Äänestysaktiivisuus

Usein on uhkana demokratialle pidetty myös sitä, että äänestysaktiivisuus vaaleista toiseen on ollut laskusuunnassa. Jos vain alle 60 % äänioikeutetuista kuntalaisista käyttää äänioikeuttaan, voidaan esittää kysymys, toteutuuko demokratia. Toisaalta, kun kaikille äänioikeutetuille on annettu sama mahdollisuus äänestämiseen ja muuttuvat olosuhteet pyritti huomioimaan mm. ennakoöänestyksellä, laitosäänestyksellä ja kotiäänestyksellä voidaan sanoa, ettei alhainenkään äänestysprosentti ole uhka demokratialle. Äänestämättä jättäneet ovat ilmaisseet käyttäytymisellään hyväksyvänsä äänestämässä käyvien ratkaisut. Niin kauan kun kaikki valtuustopaikat tulevat täytetyiksi kunnallinen demokratia toteutuu. Alhaiset äänestysprosentit ovat tyypillisiä itseään demokratian mallimaana pitävässä Amerikan Yhdysvalloissa.

Toisaalta joissakin yksipuoluejärjestelmän maissa päästään vaaleissa yleensä lähelle 100 %:n äänestysaktiivisuutta, mutta todellisesta demokratiasta voidaan tuskin silti puhua.

Organisaatioiden ja rakenteiden kehittäminen vahvan peruskunnan suuntaan

Organisaatioiden ja rakenteiden kehittämistä on kuntasektorilla pohdittu lähinnä taloudellisuusnäkökulmasta. Myös erilaiset edunvalvontaan liittyvät elementit ovat olleet keskustelussa mukana. On katsottu, että mitä suuremmasta kuntayksiköstä on kysymys, sitä enemmän sillä on vaikutusvaltaa suhteessa neuvottelukumppaneihin. Edellä mainitut argumentit ovat huomionarvoisia, mutta kunnallisen demokratian toteutumisen näkökulmasta arviointia on tehty vähemmän.

Periaatteessa nykyisen kuntalainsäädännön mukainen järjestelmä toimii yhtä demokraattisesti sekä pienessä että suuressa kuntayksikössä. Kuntalaiset valitsevat vapaissa vaaleissa kerran neljässä vuodessa valtuutetut kunnanvaltuustoihinsa. Pienessä kunnassa voidaan ajatella demokratian olevan lähempänä kuntalaista, kun kunnanvaltuustoon pääsee muutamalla kymmenellä äänellä. Suurissa kaupungeissa ääniä tarvitsee olla vähintään satoja ja mikäli on valinnut väärän vaaliliiton, tarvitaan ääniä tuhansia.

Jos Päijät-Häme olisi yksi kunta ja kunnanvaltuuston koko olisi nykyisen kuntalain edellyttämä 67 valtuutettua, niin omassa vaaliliitossa tarvittaisiin noin 1100 ääntä kunnanvaltuuston pääsemiseksi. Tämä on lähes puolet esimerkiksi Kärkölan kunnan äänioikeutetusta väestöstä. Voidaan siis tehdä arvio, että suuressa kunnassa demokratia heikkenee tai vähintäänkin ohenee paikallisesta näkökulmasta katsottuna. Asia ei kuitenkaan ole aivan yksiselitteinen. Ensinnäkin pääosa ehdokkaista on poliittisten puolueiden ehdokaslistoilla ja valtuustoon

pääsemisen kynnyks on huomattavasti omaa vaaliliittoa matalampi. Siten myös pienillä kunnanosilla on mahdollisuus saada omat edustajansa valtuustoon, mikäli ehdokas nauttii paikkakunnalla riittävää kannatusta.

Toisaalta suuren kuntayksikön etuna voidaan pitää sitä, että äänestäjillä on selvästi nykyistä enemmän valinnan varaa. Haluttaessa voidaan harrastaa nurkkapatriotismia, mutta mikäli oman alueen ehdokkaista ei löydy sopivaa, on tarjolla äänestysvaihtoehtoja huomattavasti nykyistä enemmän. Tästä näkökulmasta voidaan sanoa, että suuremmassa kuntayksikössä demokratia toteutuu jopa pientä yksikköä paremmin.

Huolta on tunnettu paikallisen vaikuttamisen heikentymisestä. Voidaan kuitenkin ajatella, että kaikissa kunnanvaltuustoissa on valtuutettuja, jotka saavat äänensä tietyiltä alueilta. Kun äänestysalueittain on mahdollista selvittää valtuutetun saama äänimäärä, lienee selvää, että valtuutettu on erityisen kiinnostunut sen alueen asioista, jossa häntä on eniten äänestetty. Siten paikallinen vaikuttaminen voi säilyä myös suuressa valtuustossa. Puhdasoppinen pikkupolitiointi ja nurkkapatriotismi toivottavasti vähenisivät, mutta sekään ei ole varmaa.

Esimerkit Suomesta (esimerkiksi Jyväskylä/Säynät-salo) osoittavat, etteivät kunnanosa valtuustot ole sittenkään pidemmällä aikavälillä osoittautuneet tarpeelliseksi ja kiinnostaviksi. Jyväskylän ja Säynätalon kuntaliitoksen jälkeen Säynätaloon jätettiin kunnanosa valtuusto, joka käytti omilla päätöksillään tietyn määrää rahaa vuosittain. Järjestely todettiin kuitenkin parin valtuustokauden jälkeen tarpeettomaksi ja havaittiin, että Säynätalon paikallisidentiteetti ja paikallinen aktiivisuus säilyi myös ilman kunnanosa valtuustoa. Muodollisia erillisiä päätöksentekoeleimiä ei tarvittu paikallisten etujen valvomiseksi.

Edellä olevia taustoja ajatellen organisaatioiden ja rakenteiden kehittäminen kohti suurempia yksiköitä peruskuntamallin pohjalta ei näyttäisi olevan kunnallisen demokratian kannalta haitallista.

Kuntayhtymämallin kehittäminen

Mikäli ei valita vahvan peruskunnan mallia vaan jatketaan kuntayhtymämallilla, joudutaan demokratianäkökulmaa pohtimaan uudelleen. Kuten aikaisemmin olen todennut, suurissa kuntayhtymissä päätöksenteko on etäännyntynyt peruskuntalaisesta ja äänestäjästä ja jopa peruskunnan valtuutetuista ja valinnatkin tapahtuvat vain teoriassa kansanvaltaista menetelmää käyttäen. Demokratian kehittäminen kuntayhtymissä edellyttäisi suoriin vaaleihin siirtymistä siten, että valtuustot valittaisiin kunnallisvaalin yhteydessä omissa vaalissaan. Tämä on kuitenkin ristiriitainen malli peruskunnan demokratian toimivuuden kannalta nykyisessä tilanteessa, jossa kuntayhtymillä ei ole omaa verotusoikeutta. Kun kuntayhtymien tulot pääosin perustuvat peruskunnilta perittäviin maksuihin merkitsisi suoraan kansanvaaliin siirtyminen omistajaohjauselementin poistumista peruskunnilta kokonaan. Tämä ei ole mahdollista, joten demokratian lisääminen kuntayhtymissä edellyttäisi myös rahoitusjärjestelmän uudistamista. Nykymallissa on pikemminkin tavoitteena edustuksellisen demokratian vähentäminen lisäämällä peruskuntien vaikutusvaltaa siirtymällä yhtymävaltuustoista yhtymäkokouksiin, joissa peruskunnat käyttävät äänivaltaa.

Poliittinen tahto

Paras -hankkeen demokratiatyöryhmän työskentelyn aikana ilmeni, että päättäjät eivät ole halukkaita edustuksellisen demokratian muuttamiseen nykyistä suoremaksi kansalaisvaikuttamiseksi. Tämä perustuu ilmeisesti siihen käytännön kokemukseen, että suoraan vaikuttamiseen on tarvetta yleensä pienellä kuntalaisen joukolla. Kaikille avoimet kunnanvaltuustojen kokoukset eivät nykyään kiinnosta juuri paikallislehtien toimittajia isompaa kuntalaisjoukkoa ja sama kokemus on syntynyt, kun poikkeuksellisesti on pidetty avoimia kunnanhallituksen kokouksia. Kun puhutaan kyläkoulun lakkauttamisesta, suoraan vaikuttamiseen osallistuu noin kolmasosa kyläläisistä eli tässäkin tapauksessa

huomattavasti kunnallisvaaleissa äänestäviä pienempi joukko. Kunnallisen demokratian kannalta suora kansalaisvaikuttaminen onkin vaikeasti ratkaistava kysymys.

Erilaisiin edustuksellisen demokratian vaihtoehtoihin on maakunnassa erilaisia kannanottoja. Koska asia ratkaistaan enemmistöpäätöksellä, on ilmeistä, että vahvan peruskunnan malli ilman suorilla vaaleilla valittavaa maakuntavaltuustoa tai vastaavia toimielimiä on jatkossakin vallitseva. Maakunnan suurimpien kuntien valtuustojen enemmistö on peruskuntamallin kannalla, joten muut vaihtoehdot eivät ole realistisia.

Poliittinen johtajuus

Poliittinen johtajuus sisältää suuren henkilökohtaisen riskin. Poliittinen johtajuus edellyttää tulevaisuuteen katsomista ja suurten kokonaisuuksien hallintaa. Poliittisessa johtajuudessa ei ole sijaa pikkupolitiikoinnille ja nurkkapatriotismille. Poliittisen johtajuuden ottava poliitikko ottaa siis aina myös riskin, että kaikkein pahiten ”putkinäköiset” äänestäjät kaikkoavat, mutta toisaalta äänestäjien laajakatseisin joukko todennäköisesti seuraavissakin vaaleissa tukee poliittista johtajaa.

Poliittisen johtajuuden löytyminen Päijät-Hämeessä riittävän laajalla rintamalla on ehdoton edellytys sille, että rakenteita voidaan uudistaa. Maakunnassamme on päättäjiä, joille kokonaisuuden hahmottaminen on vaikeata tai peräti mahdotonta ja se valitettavan usein johtaa siihen, että uudistuksia mietitään vasta siinä vaiheessa, kun taloudellisia mahdollisuuksia nykymuotoisen järjestelmän ylläpitämiseen ei enää ole. Poliittisen johtajuuden ottamisessa suurten puolueiden edustajat valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajistoissa ovat avainasemassa. Poliittista johtajuutta ei ole se, että päätetään järjestää neuvoa-antava kansanäänestys.

Kansanäänestykset ovat teoriassa kunnallista demokratiaa puhtaimmillaan. Kun kunnallisessa päätöksenteossa kaikki vaikuttaa kaikkeen voidaan kansanäänestyksessä kysyä kantaa vain hyvin rajoitettuihin asioihin.

Kansanäänestyksen perusteella ei voida ratkaista laajakantoisia ja monimutkaisia kysymyksiä kuten esimerkiksi kuntaliitoskysymystä vaan niissä tarvitaan poliittista johtajuutta ja sen perusteella syntyvää päätöksentekoa. Esimerkiksi kuntaliitosasia on monilta sekä taloudellisilta että toiminnallisilta vaikutuksiltaan niin monimutkainen, että pelkästään tunteen perusteella tehty ratkaisu vastata JAA- taikka EI ei voi olla päätöksenteon perusteena. 90 %:lla äänestykseen osallistuvista kuntalaisista ei ole perusteellista tietoa siitä, mitä eri vaihtoehdot tosiasianssa vaikuttavat. Erilaiset kuntalaiskokoukset, joissa kuntalaisille tarjotaan tilaisuus mielipiteensä esittämiseen ja joissa valtuutetut voivat niitä kuulla on riittävä tapa toimia asiassa. Tämän jälkeen tulee esiin poliittisen johtajuuden rooli tulkita kansalaisten tunteja, verrata niitä tiedossa oleviin tosiasioihin ja päättää etenemislinjasta.

Uudistuksiin sitoutuminen

Uudistuksiin sitoutuminen jää puutteelliseksi, mikäli se ei käy läpi nykyistä virallista päätöksentekojärjestelmää. Paras -hankkeen ensimmäisen vaiheen vastauksiinsa Päijät-Hämeen kunnat sitoutuivat lähinnä prosessin jatkamiseen esittäen kuitenkin joissakin tapauksissa tiukkojakin reunaehtoja. Muutamat kunnat halusivat mm. korostaa sitä, että ne kaikissa olosuhteissa jatkavat itsenäisinä kuntayksikköinä. Useissa vastauksissa todettiin, että palveluyhteistyöhön otetaan erikseen kantaa kussakin yksittäistapauksessa.

Edellä kuvatun kaltaiset vastaukset osoittavat, että kunnat eivät tosiasiansa ole sitoutuneet mihinkään, minikä ne katsovat nykyiselle rakenteelleen epäedulliseksi. Nykyinen päätöksentekojärjestelmä useissa kunnissa säilyy ennallaan, kunnes rahat loppuvat.

Seuraava, ensimmäistä vaihetta konkreettisempi koetinkivi uudistuksiin sitoutumisessa on käynnistyvä kuntarakennepöytätyö. Sen yhteydessä pitäisi viimeistään Päijät-Hämeen kuntien niin johtavien viranhaltijoiden, kunnanhallitusten kuin kunnanvaltuustojenkin tasolla

tehdä selkeät ja yksiselitteiset päätökset tulevaisuudesta ja sitoutua niihin aidosti. Sitoutumisen tulee lähteä liikkeelle asioiden esittelijöistä ja edetä normaalissa järjestyksessä hallituksen kautta valtuustoon. Muutamat esimerkit eri puolelta Suomea tänäkin syksyn aikana osoittavat, että edes kunnanjohtajien taikka kunnanhallitusten sitoutumisella ei ole merkitystä valtuustojen äänestäessä asioista. Kunnan korkein päättävä elin ja viime kädessä kunnan kohtalot ratkaiseva toimielin on kunnanvaltuusto, jonka enemmistön sitoutuminen ratkaisee kaikkien uudistusten eteenpäin menon. Sitou-

tuminen ei ole mahdollista, mikäli valtuutetuilla ei ole riittävästi tietoa, riittävästi kiinnostusta ja riittävästi aikaa keskustella uudistusten sisällöstä ja merkityksestä. Ottaen huomioon että vuosi 2008 on kunnallisvaalivuosi, voidaan ennustaa vaikeuksia pelkästään asiapohjalta tapahtuvalle päätöksenteolle. On inhimillistä, että kunnanvaltuustot ja poliittiset puolueet miettivät enenevässä määrin päätöksenteossaan vajaan vuoden päästä olevaa kunnallisvaalipäivää. Tämä saattaa heikentää myös sitoutumisen astetta sellaisiin uudistuksiin, jotka herättävät poliittisia intohimoja.

Yhteenveto

Olellaisen kunnallisen demokratian nykytilasta ja tulevaisuudesta voi kiteyttää muutamaan asiaan:

Pääsääntöisesti voidaan sanoa, että kunnallinen demokratia Suomessa ja Päijät-Hämeessäkin toimii hyvin. Perusasiat ovat kunnossa. Kunnallisvaaleissa valittavat valtuutetut vastaavat poliittisesti äänestäjilleen seuraavissa vaaleissa. Poliittisessa vastuussa olevat valtuutetut valitsevat kunnanhallitukset ja lautakunnat. Ketju on katkeamaton.

Ylikunnallisissa organisaatioissa demokratia ei toimi tarkoitetulla tavalla. Muodollisesti päätökset tehdään peruskunnissa, mutta tosiasiallisesti ratkaisut valittavien henkilöiden sukupuolesta, puoluekannasta ja kotipaikasta tehdään pienen neuvottelijajoukon toimesta. Puolueisiin sitoutumattomat henkilöt ovat kokonaan tämän prosessin ulkopuolella.

Erilaisten yhteistoimintaorganisaatioiden lisääntyessä kunnanvaltuustojen rooli muuttuu entistä enemmän strategisen päätöksenteon suuntaan. Tehtävän vaativuus kasvaa, koska pienistä yksityiskohdista ei enää päätetä valtuustoisissa.

Nykyjärjestelmään ei todennäköisesti tule seuraavalla vaalikaudella suuria muutoksia. Maakuntatasolla ei siirrytä suoriin vaaleihin. Päijät-Hämeen kuntarakenteessa tuskin tapahtuu muutoksia ennen vuotta 2013. (Paitsi Heinola ja Hartola). Kunnallinen demokratia toimii juuri niin hyvin kuin kuntalaiset haluavat sen toimivan. Mikäli kuntalainen ei käytä äänioikeuttaan niin hän on tyytyväinen vallitsevaan olotilaan ja antaa avoimen valtakirjan niille, jotka äänestävät.

Kuntalaisten vaaleilla valitsemalla valtuustolla on lopullinen päätösvalta. Monimutkaisten hallintosääntöjen vuoksi se saattaa olla monen mutkan takana, mutta tarvittaessa kuitenkin aina löytyy.

POLIITTINEN JOHTAJUUS JA SEN VAHVISTAMINEN PARAS-MAISEMASSA

Kaija Majoinen, Kehitysjohdaja, HTT, Suomen Kuntaliitto

Kuntien poliittisen johtajuuden vahvistaminen on nousemassa kuntatutkimuksessa ja kuntajohtamisen käytännön kehittämistyössä entistä tärkeämpään asemaan. Tähän on vaikuttamassa monessa tutkimuksessa esiin nostettu huoli valtuustojen heikohkosta mahdollisuudesta ohjata kunnan toimintaa ja käyttää ylintä päätösvaltaa (ks. esimerkiksi Heuru 2001, Majoinen 2001 ja Ryyänen 1998). Valtuustojen työtä on viimeisen kymmenen vuoden aikana suunnattu strategiseen johtamiseen ja tavoitteilla ohjaukseen. Kun asiat ovat yhä monimutkaisempia ja vaativat perusteellisempaa paneutumista, on etsittävä keinoja valtuutettujen ja muiden luottamushenkilöiden työn tueksi. Ratkaisua etsitään niin luottamushenkilöiden toimintaedellytysten parantamisesta kuin pormestarimallin käyttöönotosta. Lisäksi kuntalakiin on otettu säännös, joka mahdollistaa valtuustoryhmien toimintaedellytysten parantamisen. Taustalla on ajatus siitä, että tehokas valtuustotyö rakentuu hyvin toimivan valtuustoryhmätyöskentelyn perustalle.

Perinteisesti poliittiset puolueet ovat pitäneet ennen valtuuston istuntoa ryhmäkokouksia, jossa ne käsittelevät hallituksen esityksiä valtuustolle. Ryhmäkokousten idea on, että niissä valtuutetuille kerrotaan asioiden taustoista, valmistelusta sekä päätösehdotukseen johtavista syistä. Valtuustoryhmien kokousten tavoitteena on vastata valtuutettujen kysymyksiin, hälventää epäluottamusta sekä korostaa päätösten merkitystä, ei vain heille, vaan koko kunnalle. Valtuustoryhmä hyvin toimiessaan on näin ollen keskeinen voimavara niin kunnan ulkoisen imagon kuin kuntademokratian toimivuuden näkökulmasta. Samalla ryhmäkokoukset mittaavat hallituksen ulkoista luottamusta (Harisalo ja Stenvall 2002, 78).

Edellä kuvatun valtuustoryhmätyön tausta-ajatuksena on nähtävissä ”päättävän valtuuston agenda”. Aika on kuitenkin ajanut osin ohi valtuuston roolin näkemisen vain ylimpänä päätöksentekoaikana, päätösprosessin loppuhuipentumana. Lautakunnat päättävät itsenäisesti yhä merkittävimmistä asioista. Kunnanhallituksen rooli vahvistuu koko ajan mm. konsernijohtamisen kehittämisen seurauksena. Nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä päätösprosesseja ei voi enää jakaa erillisiin valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon vaiheisiin. Esimerkiksi budjetin valmisteluvaiheessa tehdään jo merkittäviä linjavalintoja. Kunnan tulevaisuuteen vaikutetaan yhä enemmän erilaisten strategisten ohjelmien ja hankkeiden avulla. Ajankohtainen kysymys on, miten valtuutetut pääsevät käyttämään kehittämisvaltaa ja näin ohjaamaan kunnan toimintaa (Majoinen 2006, 9).

Valtuutetut kehittämisvallan käyttäjiksi

Mitä sitten on kehittämisvalta, johon valtuutettujen ja valtuustoryhmien tulisi työssään suuntautua perinteisen päätös- tai hallintovallan sijaan? Suomalaisesta kuntatutkimuksesta puuttuvat säännönmukaisesti määritelmät, mitä kehittämisvallalla tarkoitetaan. Käsitelmärikelmän alkujuuria voidaan lähteä johtamaan kuntalaista, jonka mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä. Tämän säännöksen taustalla on nähtävissä ajatus kunnasta paikallisyhteisönä: kunta on kunnan asukkaiden, yritysten ja järjestöjen arkisen toiminnan toimintakenttä. Yhdistettynä kunnan yleiseen toimialaan syntyy ”valta-alue”, jota voidaan kutsua kunnan kehittämistoimintaan liittyväksi vallaksi. Tämä kehittämisvalta konkretisoituu monissa eri prosesseissa, niin strategia-, ohjelma-, kaavoitus- kuin budjettiprosesseissa.

Kehittämisvaltaa käyttäessään valtuutetut pyrkivät vaikuttamaan kunnan tai sen alueen tilaan. Kysymys voi olla pyrkimyksestä muuttaa tilanne entistä paremmaksi, olemassa olevan tilanteen säilyttäminen tai kunnan alueella esiintyvien ongelmien välttäminen tai hallinta (Iskukykyisempi Suomi 2002, 60). Käytännön toimet ja päätökset suuntautuvat niin elinkeinojen kehittämiseen, palvelutuotannon eri vaihtoehtojen toteuttamiseen sekä palvelun laadun kehittämiseen ja tuottavuuden parantamiseen niin kunnallisen, seudullisen tai maakunnallisen yhteistyön alueella. Entistä tärkeämpiä ovat myös paikallisyhteisön turvallisuuteen, viihtyvyyteen tai kansalaisten osallisuuteen liittyvät kysymykset.

Luottamushenkilöt joutuvat kohtaamaan työssään yhä useammin asioita, joihin ei ole löydettävissä helppoja ratkaisuja, tai joita ei ole mahdollista ratkaista edes ollenkaan. Tulevaisuuden tutkimuksen piirissä näistä vaikeista asioista käytetään nimitystä ”ilkeät ongelmat”, joista paikallisen tason esimerkkeinä ovat mm. lasten ja nuorten pahoinvointi, rikollisuus, ja syrjäytyneisyys sekä väkivalta ja osin siitä seuraava lisääntyvä turvattuuden tunne. Näissä haasteellisissa asioissa tarvitaan yli hallinnon rajojen menevää yhteistyötä, niin myös luottamushenkilöiden keskuudessa. Mikään toimiala ei yksin pysty näitä haasteellisia asioita hoitamaan.

Eräs tämän ajan keskeisistä kehittämisalueista kunnan palvelutuotannon ohjauksessa on tilaaja- ja tuottajatehtävien eriyttäminen sekä palvelujen järjestäminen sopimus pohjaisesti. Tilaaja- ja tuottaja – toimintatavassa julkisen palvelun tilaajan so. järjestäjän ja tuottajan roolit erotetaan toisistaan. Käytännössä tilaaja-tuottaja – toimintatapaa (tiltu) ei voi nähdä yhtenä mallina, vaan siitä on olemassa erilaisia sovellutuksia. Tiltua voidaan soveltaa niin kuntaorganisaation sisäisenä toimintamallina kuin mallina, jossa palveluista vastaava kunnallinen yksikkö tilaa palvelutuotteet keskenään kilpailevilta tuottajilta. Kilpailutettavia palveluita tuottavat yksiköt voivat olla kunnan omia, muita julkisen sektorin yksiköitä, yksityisiä tai yhteisöjä. Tilaaja-tuottaja – toimintatavalla on myös omia kuntakohtaisia nimityksiä; esimerkiksi Oulun kaupungissa mallista käytetään nimitystä ydin-

kunta-palvelukunta – malli ja Rovaniemen kaupungissa sopimusohjausjärjestelmä (ks. lisää Kuopila et al. 2007). Kuntien elokuussa 2007 jättämien toimeenpanosuunnitelmien perusteella voidaan arvioida, että tilaaja-tuottaja – toimintatavan sovellutukset ovat lisääntymässä kunnissa ja yhteistoiminta-alueilla entisestään.

Luottamushenkilöiden rooli tilaaja-tuottaja – toimintatavassa suuntautuu kuntalaisille tarjottavien palveluiden määrittämiseen eli palvelukokonaisuuksista ja palveluiden sisällöstä, saatavuudesta ja hinnoittelusta päättämiseen. Luottamushenkilöiden tulisi myös seurata asiakastyytyväisyyttä, palvelujen laatua ja kuntalaisten yhdenvertaisuuden toteutumista palveluiden käyttäjinä sekä luoda edellytykset toimivalle käyttäjädemokratialle. Tilaaja-tuottaja – toimintatavan ei tarvitse merkitä kehittämisvallan siirtymistä pois valtuutetuilta. Esimerkiksi Oulun kaupungissa on linjattu, että aina niissä tapauksissa, joissa kunnan oman palvelutuotannon rinnalle tulee vaihtoehtoisia palvelun tuottajia, so. kuntapalvelut avataan markkinoille, tästä päätöksen tekee valtuusto.

Kehittämisprosessit kunnissa ovat pitkiä, usein yksi valtuustokausi on lyhyt aika esimerkiksi palvelujen tuotetukselle, kustannuslaskennan kehittämiseksi ja käyttäjädemokratian vahvistamiseksi. Kehittämistyö edellyttää linjojen määrittelyä, jotka suuntaavat toimintaa yli valtuustokauden. Muutoksen toteuttamisen kannalta on tärkeää, että esimerkiksi tilaaja-tuottaja – toimintatapaan siirryttäessä kunnanvaltuusto tekee selkeän päätöksen ja suunnitelman tilaaja-tuottaja – toimintatapaan siirtymisestä. Joskus voi olla hyödyllistä ensin harjoitella toimintatavan soveltamista pilotoimalla esimerkiksi toimialakohtaisesti.

Päätävän valtuuston näkeminen kehitysvaltaa käyttävänä valtuustona merkitsee sitä, että valtuusto ei ole vain yksittäisten jäsenten joukko eli suuryhmä, joka on olemassa vain kokouksissa koolla ollessaan. Poliittisen johtajuuden jatkuvuus perustuu siihen, että valtuusto on kuntalaisista koostuvien poliittisten ja muiden ryhmien foorumi. Puolueet ja muut ehdokkaita asettavat ryhmät esittävät kunnallisvaalien aikaan vaihtoehdot ja niiden

valtuustoryhmien sisäisen toiminnan järjestämistä että sellaista toimintaa, joka kohdistuu kuntayhteisöön, yhteistyöhön asukkaiden kanssa. Sisäistä toimintaa voidaan tukea mm. myöntämällä tukea koulutukseen sekä antamalla ryhmien käyttöön kunnan tiloja tai myöntää tukea kokouspaikkojen vuokriin. Lisäksi kunta voi antaa ryhmien käyttöön sihteeriapua, tietoyhteyksiä ja – laitteita sekä avustaa tilaisuuksien järjestämistä. Kuntalaisyhteyksien vahvistamiseksi tukea voidaan myöntää keskustelu- ja tiedotustilaisuuksien järjestämiseen. Tuen myöntämisperusteiden tulee lain mukaan olla yhdenvertaiset ja se myönnetään yksilöityjen kustannusten kattamiseen. Koska tuki myönnetään erikseen yksilöityjen kustannusten kattamiseen, valtuustoryhmä ei voi itse päättää, miten se tuen käyttää, vaan päätösvalta on kunnalla (Harjula ja Prättälä 2007, 202).

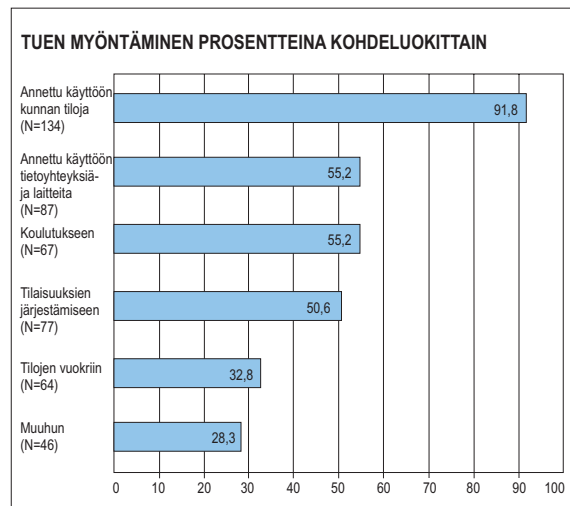
Miten kunnat tukevat valtuustoryhmien toimintaa?

Lakimuutosten voimaantultua halusimme Suomen Kuntaliitossa kartoittaa sitä, millä tavoin uusia lakimuutoksia on otettu kunnissa käyttöön. Kysely lähetettiin kaikkiin Manner-Suomen kuntiin helmikuussa 2007. Kyselyn keskeisenä tavoitteena oli selvittää myös sitä, miten kunnat olivat tukeneet valtuustoryhmiään ennen lakimuutosta ja miten kunnat olivat ottaneet käyttöön lain tarjoamia mahdollisuuksia. Lisäksi kyselyssä kartoitettiin, millä tavoin kunnat ovat tiedottaneet valtuustoryhmille voimaan tulleista lakimuutoksista sekä minkä verran valtuustoryhmille oli myönnetty tukea. Kyselyyn vastasi 201 kuntaa, jolloin vastausprosentiksi muodostui 50,25 % (Nyholm 2007).

Kyselystä saamamme tulokset osoittivat, että kunnista 135 eli 67,2 % myöntää tukea valtuustoryhmille. Kuntakokoluokittain tarkasteltuna tukea myöntävien kuntien määrä on kussakin kuntakokoluokassa suurempi kuin kuntien, jotka eivät ole tukea myöntäneet. Prosentuaalisesti tarkasteltuna eniten tukea on myönnetty sekä yli 50 000 asukkaan kunnissa (86 % vastanneista on myöntänyt tukea) että 20 001–50 000 asukkaan kunnissa (sa-

moin 86 % kunnista). Sitä vastoin pienemmissä kunnissa tuen myöntäminen on vielä vähäisempää; esimerkiksi alle 5000 asukkaan kunnissa tukea on myöntänyt 56 % kunnista. Koska lain muutokset ovat olleet vain vähän aikaa voimassa, on tuen antajien määrä vain hieman lisääntynyt edellisvuodesta – esimerkiksi toimitila ja atk-välineistötukea monet kunnat myönsivät valtuustoryhmille jo ennen lakimuutosta. Päijät-Hämeen osalta kyselyyn vastasi kahdeksan kuntaa, joista 87 % ilmoitti tukevansa valtuustoryhmien toimintaa. (Nyholm 2007, 12–13).

Kyselyssä kysyttiin myös, mitä uuden kuntalain mukaisia tukimuotoja kunnat ovat käyttäneet tai ottaneet käyttöön. Valtuustoryhmille myönnettävän tuen muodot vaihtelivat, mutta suosituin tukimuoto on antaa käyttöön kunnan tiloja (N 123). Kyselyyn vastanneista Päijät-Hämeen kunnista 87,5 % ilmoitti käyttävänsä tätä tukimuotoa. Sen sijaan sihteeriapun käyttäminen tai tuen myöntäminen tilojen vuokriin on harvinaisempaa; esimerkiksi sihteeriapua on myöntänyt vain 17 kyselyyn vastanneista kunnista. Lisäksi tukea on myönnetty koulutukseen ja tilaisuuksien järjestämiseen sekä myös antamalla käyttöön tietoyhteyksiä ja laitteita.



Taloudellisen tuen myöntäminen on vielä melko harvinaista. Kyselyyn vastanneista kunnista 46 ilmoitti varanneensa vuodelle 2007 taloudellista tukea; 149 kuntaa ei ollut varannut. Näistä neljä oli Päijät-Hämeen kuntia. Myönnettyjen summien suuruus vaihtelee kunnittain valtuutettua kohti laskettuna n. 15–1761 euroa per valtuutettu per vuosi. Päijät-Hämeen osalta kyselyyn vastasi kahdeksan kuntaa, joista 87 % ilmoitti tukevuansa valtuustoryhmien toimintaa. Valtakunnallisesti tarkasteltuna pääkaupunkiseudun kunnat (Helsinki, Vantaa ja Espoo) sekä Kemi myöntävät eniten tukea: Espoossa tuki on noin 1761 euroa/valtuutettu, Helsingissä noin 588 euroa/valtuutettu, Vantaalla noin 1119 euroa/valtuutettu ja Kemissä n. 1750 euroa/valtuutettu. Jotta taloudellisen tuen myöntämistä saadaan vahvistettua, on valtuutettujen itsensä syytä ottaa asia esille kunnan budjettiprosessin yhteydessä.

Valtuustoryhmien vahvistuminen – monen tekijän summa

Valtuustoryhmän toimintaedellytysten turvaaminen ei yksin riitä valtuustoryhmien roolin vahvistamiseksi, vaan vahvistuva rooli on monen tekijän summa. Keskeiseksi asiaksi valtuustoryhmien voimaannuttamisessa on se, että valtuustoryhmä nähtäisiin kunnallispoliittisen prosessin omistajaksi. Tällöin kysymys ei ole vain valtuustoon tulevien asioiden käsittelystä, siitä, miten valtuustoryhmä voi sparrata lautakunnissa ja hallituksissa toimivia ryhmänsä jäseniä. Vaikuttavan valtuustotyön kannalta on tärkeää, että tieto kulkee molempiin suuntiin. Parhaimmillaan valtuustoryhmätyö mahdollistaa valtuutettujen ja hallitusten sekä lautakunnan jäsenten tiiviin yhteydenpidon jo asioiden valmisteluvaiheessa.

Valtuustoryhmien vahvistumisen edellytys on ennen kaikkea se, että kansalaiset luottavat valtuutettuihin. Kunnallispolitiikan uskottavuus lähtee kunnallisvaaleista. Varsin usein tutkimustulokset ovat osoittaneet, että moni kuntalainen kokee vaaleissa valittujen valtuutettujen menettävän melko pian vaalien jälkeen kiinnostuksensa äänestäjiin. Ydinasia valtuutettujen ja ryhmien kannalta on siis se, että he säilyttävät tiiviin vuorovaiku-

tuksen äänestäjiin koko vaalikauden ajan, ei vain vaaleja edeltävänä vuotena. Linjakkaan kunnallispolitiikan lähtökohta on myös se, että vaalikamppailussa esiin nostetut teemat nousevat myös agendalle vaalien jälkeen käynnistyvissä strategia- ja suunnitteluprosesseissa.

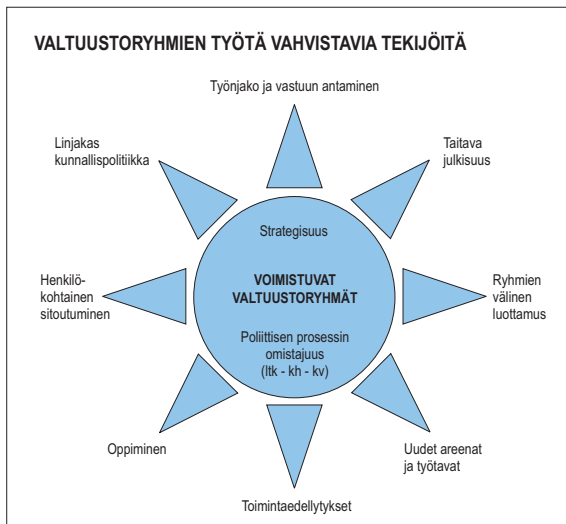
On hyvä aina muistaa, että valtuustoryhmän vahvistuminen lähtee ryhmästä itsestään – luottamus on ansaittava oman työn kautta. On suositeltavaa, että ryhmät kokoontuvat säännöllisesti, koska satunnainen kokoontuminen, ns. ad hoc – toiminta voi pidemmän päälle herpaannuttaa työskentelyä. Hyviä kokemuksia on saatu siitä, että ryhmä asettaa keskustelun pohjalta yhteiset tavoitteet valtuustokausittain, joita tarkennetaan vuosittain arvioinnin perusteella.

Ryhmän puheenjohtajalla on keskeinen rooli niin valtuustoryhmän sisäisessä toiminnassa kuin ulkoisten suhteiden toimivuudessa. Mahdollistava ja valtuuttava johtajuus tarkoittaa esimerkiksi sitä, että ryhmäpuheen- vuorojen käyttöä voidaan jakaa ryhmän eri jäsenille, vaikka ryhmän puheenjohtaja kantaa vastuun ryhmän ulkoisten suhteiden hoidosta. Ryhmän jäsenille voidaan jakaa omat vastualueet, jotka muodostuvat luontevasti lautakuntajäsenyyksien kautta täydennettynä projekti-kohtaisilla vastuutuksilla (Majoinen 2006, 98).

On myös muistettava, että linjakas kunnallispolitiikka syntyy vain eri poliittisten ryhmien välisellä yhteistyöllä. Kun ryhmän toiminta on ainakin jossakin määrin ennustettavaa ja kun seisotaan sanojen takana, säilyy luottamus niin ryhmien välillä kuin niiden sisällä. Hyviä kokemuksia on saatu siitä, että ryhmien puheenjohtajat tapaavat säännöllisesti, jolloin he voivat keskustella tulevista hankkeista, päätettäväksi tulevista asioista sekä näin luoda yhteisiä suuntaviivoja.

Joissakin kunnissa on myös otettu käyttöön valtuustosopimus, josta voidaan myös käyttää nimeä valtuustoryhmien yhteistyösopimus. Tämä sopimus on luonteeltaan eräänlainen yhteistyöasiakirja, joka konkretisoi valtuustotyön painopisteet, asiat, joihin tulee paneutua valtuustokauden aikana. Samoin siinä voidaan määrittellä yhteistyösuhteet ja tiedonkulkuun ja valtuustotyön

arviointiin liittyvät pelisäännöt. On kuitenkin muistettava, että valtuustopöytä on vain väline, ei itsetarkoituksellinen. Viime kädessä jokainen ryhmän jäsen vaikuttaa ryhmään omalla toiminnallaan. Kun yksilön käytös muuttuu entistä tehtävä- ja tavoitesuuntautuneemmaksi, koko ryhmä muuttuu. Tehtäväsuuntautunut ryhmä voi myös parhaiten edistää tärkeiksi katsomiaan asioita kunnallispolitiikassa.



Kuntaudistus valtuustojen näkökulmasta

Eryyksen ajankohtaiseksi muodostuvat valtuutettujen ja valtuustoryhmien kannalta kunta- ja palvelurakenteen suunnitteluun ja toimeenpanoon liittyvät asiat. Kuntien yhdistyminen sekä uusien palvelurakennepäätösten aikaansaaminen on haastava prosessi, joka edellyttää taitavaa muutoksen johtamista. Haasteena on erityisesti se, että kaikki keskeiset toimijat eli päättäjät, henkilöstö ja kuntalaiset ymmärtävät muutostarpeen sekä sen pohjalta johdetut tavoitteet muutoksen aikaansaamiseksi. Kuntien poliittisen johdon, puheenjohtajien roolin tulee olla yhdistymisen tunnusteluvaiheesta lähtien erityisen keskeinen.

Rakennemuutosten valmistelu ja toteuttaminen on vaativa poliittinen prosessi, joka voi sisältää paljon poliittisia ristiriitoja ja ”kädenvääntöä” eri näkemysten yhteensovittamiseksi. Vaarana on poliittisten ryhmien sisäinen hajaannus, mikä asettaa myös puheenjohtajien kestävyuden koetukselle. Ennen kuin mittavia uudistuksia aletaan viedä eteenpäin, on taustalla usein ollut keskusteluita ja asian valmistelua monen eri toimijatahon kesken. Muutoksessa on myös vallan keskittymisen vaara. Vallattomuuden tunne ja muutosvastarinta kulkevat helposti käsi kädessä. Muutoksessa ei ole varaa siihen, että osa luottamushenkilöistä jää syrjään kehittämisvalinnan käytöstä tai kokee vallan keskittymisen pienelle luottamushenkilöjoukolle.

Kun kysymyksessä on kuntaliitoksen selvitysvaihe, keskeisin kysymys onnistuneen toteutumisen kannalta on se, miten saadaan riittävä tahtotila ja sitoutuminen. Luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on keskeinen rooli yhteisen tahtotilan luomisessa. Mahdollista liitosprosessia ja tulevaisuutta uudessa kunnassa tarkastellaan aluksi pitkälti oman kunnan intressien ja olemassa olevien rakenteiden näkökulmasta. Tarvitaan ryhmien sisäistä ja ryhmien välistä keskustelua, jotta riittävän yhteinen tahtotila saadaan aikaan. Voi sanoa, että rakennemuutokset ja niihin liittyvät päätöksentekoprosessit ovat niin valtuustoryhmien välisen kuin valtuustoryhmien sisäisen toimivuuden erityinen kysymyskohta.

Yhteisen tahtotilan edellytyksenä on muutoksen tarpeellisuuden perusteleva ja vaihtoehtoisten tulevaisuuskuvioiden pohtiminen. Yhdistymisen edellytyksenä onkin ”uuden kunnan näkeminen”. Tahtotilan luominen vaatii avointa työilmapiiriä, jossa eri mielipiteet saavat tulla esiin ja jossa ne käsitellään yhdessä. Myös kuntaliitokseen liittyvien pelkojen käsitteleminen yhteisissä keskustelutilaisuuksissa sekä kunnan sisäisesti että yhdistyvien kuntien kesken on tärkeää yhteisen tahtotilan luomiseksi.

Kuntien yhdistyminen vähentää kokonaisuudessaan valtuustopaikkoja. Valtuuston koon määräysperusteista johtuen valtuustopaikkojen vähennys vaihtelee suures-

ti. Paikkojen vähennys on suurimmillaan monikuntaliitoksissa ja asukasluvultaan melko tasaväkisten kuntien yhdistyessä. Kuntien suurentuessa toimielinten kokoa ei voida merkittävästi kasvattaa päätöksenteon tehokkuuden kärsimättä. Viime vuosina yhdistyneissä kunnissa valtuutettujen määrä on vähentynyt noin kolmanneksen. Monikuntaliitoksessa vähennys voi olla lähes puolet.

Kuntajakolaki turvaa mahdollisuuden laajennettuun valtuustoon kahden valtuustokauden ajan. Uuden kunnan aloittaessa toimintansa valtuustoon voidaan näin saada vahva joukko kokeneita päättäjiä. Lokakuussa 2007 oli koko maassa tilanne se, että oli olemassa jo 12 kuntafuusiopäätöstä vuoden 2009 alussa toteutuvaksi; näistä viisi on kaksikuntafuusiota ja seitsemän monikuntafuusiota. Näistä suurimmassa osassa siirrytään suoraan kuntalain 10 §:n mukaiseen, asukasluvuun perustuvaan, valtuustokokoon. Kolmessa tapauksessa yhdistymisiä (Ylöjärvi-Kuru, Raasepori, Salo) käytetään laajennettuja (siirtymäkauden) valtuustoja vaalikaudella 2009–2012. Kun näin muodostuu aiempaa suurempia valtuustoja - esimerkiksi uuden Salon valtuustoon tulee 75 valtuutettua - tarvitaan toimivaa valtuustoryhmyötä valtuuston toiminnan ja koko kunnallisen demokratian toiminnan turvaajaksi.

Demokratian kannalta tärkeitä pohdittavia asioita fuusiotilanteessa ovat myös muun luottamushenkilöorganisaation rakenteeseen liittyvät kysymykset. Kun esimerkiksi lautakuntien määrä on koko Suomessa vuodesta 1993 alkaen vähentynyt noin tuhannella, on aiheellista pohtia, tulisiko uusissa, isommissa kunnissa olla useampia lautakuntia kuin kutakin toimialaa johtava lautakunta. Esimerkiksi vuoden 2009 alusta toimintansa aloittavassa Salon kaupungissa on keskusvaalilautakunnan ja tarkastuslautakunnan lisäksi kahdeksan eri lautakuntaa. Lautakunnat voivat olla merkittävässä roolissa uuden kunnan kokonaisuuden hahmottamisessa ja toimintakulttuurin rakentamisessa.

Viime kädessä on tarpeen huolehtia siitä, että uudistuksille on olemassa laaja kuntalaisten tuki. Toimiva vuorovaikutus kuntalaisten ja luottamushenkilöiden välillä on tällöin entistä tärkeämpää. Laaja kansalais-tuki vahvistaa edustuksellisen demokratian asemaa ja toimintaedellytyksiä. Kunnissa poliittiseen päätöksentekoon vaikuttavien toimijoiden on kyettävä osoittamaan, että päätöksenteko ei loittone kuntalaisista ja että kunnissa kannetaan vastuu kuntalaisten hyvinvoinnista ja palvelujen saatavuudesta.

Lähdeluettelo

Borg Olavi (1981). Puolueet ja kunnallishallinto. Teoksessa: Kuntien hyväksi. Suomen Kunnallisliitto 1921–1981. Helsinki 1981.

Harisalo Risto ja Stenvall Jari (2002). Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen päätöksenteossa. Suomen Kuntaliitto. Acta-tutkimussarja nro 151. Helsinki.

Harjula Heikki ja Prättälä Kari (2007). Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 7. uudistettu painos. Talentum. Helsinki.

Heuru Kauko (2001). Itsehallinnon aika. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Polemia-sarja. Helsinki.

Iskukykyisempi Suomi (2002). Suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämissuunnitelmia. Sisäasiainministeriön julkaisuja 12/2002. Helsinki.

Kuntademokratian valkea kirja (2006). Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 56/2006. Helsinki.

Kuopila Antti et al. (2007). Tilaaja-tuottaja – toimintatapa – ideasta käytäntöön. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Majoinen Kaija (2006). Valtuustoryhmä ja kunnan kehittämisvalta. Sisäasiainministeriön keskustelualoitteet. Helsinki.

Majoinen Kaija (2001). Mitä virkaa valtuustolla? – Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi. Acta-väitöskirjasarja. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Nyholm Inga (2007) Kuntalain muutokset ja luottamushenkilötyön edellytykset kunnissa. Suomen Kuntaliiton toteuttaman kyselyn tulokset. Pdf-verkkopublication www.kunnat.net

Ryynänen Aimo (1998). Valtuusto kunnan itsehallinnon turvaajana. Tampereen yliopiston julkaisuja.

DEMOKRATIAN JA TALOUDEN JÄNNITE HAASTE JA IÄISYYSKYSYMYS

Antti Holopainen, ylilääkäri, puheenjohtaja Etelä-Hämeen Vasemmistoliitto

Tiivistelmä

Sadan vuoden aikana edustukselliseen demokratiaan nojaava vallankäyttö yhdessä vapaan kansalaistoiminnan kanssa on juurtunut suomalaisen elämänmuodon ytimeksi. Demokratian kapenemisen ja seremonialliseksi muuttumisen riski on olemassa, kun demokratian ulkopuolinen taloudellinen päätöksen teko supistaa demokraattisten instituutioiden reviiiriä. Talouden kansainvälistyminen on johtanut kansalliset rajat ylittävään päätöksen tekoon, jossa merkittäviä päätöksiä tehdään kansainvälistyneiden yritysten hallintokoneistoissa ja maailman kauppaa säätelevissä instituutioissa demokraattisten instituutioiden ulkopuolella. Seurauksena on ollut lisääntyvä vieraantuminen demokraattisesta päätöksenteosta.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteuttamisessa on valittavissa kaksi tietä. Toinen tie on vahvistaa paikallista ja alueellista demokratiaa ja siihen nojaten kehittää taloudellisia ja sosiaalisia vastavoimia vallan karkaamiselle rajojemme ulkopuolelle. Tämän tien vahvistamiseksi on tarpeen yhtä aikaa tapahtuva globaalien demokraattisten instituutioiden vahvistaminen vastavoimaksi kansainvälistyneen pääoman vallan päätöksen teolle. Toinen tie on demokratian kapenemisen salliminen entisestään. Tällä tiellä paikallinen ja alueellinen päätöksenteko siirtyy entistä enemmän kunnallisen päätösvallan ulottumattomiin kuntien palvelutoimintojen ja liikelaitosten yhtiöitymisen kautta. Seuraavana vaiheena tällä tiellä saattaa olla niiden irtoaminen kunnallisen päätöksenteon valvonnasta markkinoiden ehdoilla toimivan kansainvälisen pääoman valvontaan. Tällä tiellä olisivat vaarassa ne hyvinvointivaltion ja yhteiskunnan perusrakenteet, joiden varaan suomalainen menestystarina on rakentunut.

Ihmiset niin Suomessa kuin Kiinassa ja kaikkialla etsivät tietä ja keinoja paikallisen, alueellisen, kansallisen ja globaalien demokratian kehittämiseksi. Kaikkialla tarve tähän nousee globalisoituneen talouden demokratiaa kaventavista paineista. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen keskeisimmäksi tavoitteeksi tulisi määrittää demokratian vahvistaminen ja kansalaisvaikuttamisen lisääminen.

Mistä olemme tulleet

Ihmislajin menestymisen salaisuus maapallolla nojaa lajin kykyyn toimia yhteisinä. Vain näin ihminen on kyennyt selviytymään itseään vahvempia petoeläimiä vastaan. Yhteistyöllä on hankittu ravintoa keräilytalouden aikana, kehitetty maatalous, kesytetty kotieläimet, rakennettu teollisuustuotanto ja kaupungit sekä nykyinen informaation ja nopean liikkumisen verkko. Kilpailu ravinnosta, ihmisen aiheuttamat luonnon katastrofit ja sodat ovat olleet konflikteja, joista olemme vähitellen

oppineet, että pelkästään itsekkääseen saalistukseen nojaava toiminta on vahingollista ja yhteisöllinen toiminta välttämätöntä. Näin olemme asteittain siirtyneet lauman suorasta demokratiasta autoritääristen sivupolkujen, konfliktien ja sotien kautta laajempien yhteisöjen vallan käyttöön ja demokraattisiin instituutioihin. Tämän päivän maailmanlaajuisen talouden raha- ja pääomaliikkeiden, liikenneverkon, TV:n tai internetin toimintaa on vaikea kuvitella ilman pysyvää rauhan tilaa.

Ihmiskunta on ottanut ja ottaa edelleen käyttöönsä kiihtyvällä vauhdilla maan kuoreen varastoitunutta energia- ja luonnon varoja, jotka uhkaavat johtaa koko biosfäärin muutoksiin vaarantaen maapallon elämän reunaehtoja. Koko ihmiskunta tiedostaa entistä syvemmin ihmisen ja luonnon ykseyden. Meille on välttämätöntä muuttaa toimintaamme niin, että emme vaaranna globaaleja olemassaolomme ehtoja. Ihmisen kuva itsestään ja suhteesta muuhun maailmaan on mullistunut moneen otteeseen vuosituhantisen globalisaation edetessä.

Suomi on rakentanut hyvinvointivaltion kolmen demokratian peruselementin, kokoontumis-, yhdistymis- ja sananvapauden, kunnallisen itsehallinnon ja parlamentaarisen demokratian varaan. Yleinen ja yhtäläinen äänioikeus ja kunnallisen kansanvallan suomalaiset perusrakenteet syntyivät Suomessa I maailmansodan suurten mullistusten aikana, jolloin Ranskan suuresta vallankumouksesta (v. 1789) alkanut demokratialiike johti Rooman vallasta periytyneiden ja eriytyneiden kirkon keisari- ja kuningasvaltarakenteiden romahtamiseen ja korvautumiseen yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen perustuvalla suoralla ja edustuksellisella kansanvallalla. Vuosien 1907 ja 1917 jälkeen suomalaisen demokratian kehitys on kulkenut samojen yleiseurooppalaisten myrskyjen läpi, kuin muuallakin Euroopassa. Vasta nyt meilläkin aletaan tarkastella objektiivisemmin demokratian toiminnan kannalta kipeimpiä ajanjaksoja kuten 1918 sisällissotaa, 1930-lukua tai toisen maailmansodan aikaa. Laaja yksimielisyys vallitsee kuitenkin siitä, että olemme yhteisin voimin laajan konsensuksen vallitessa rakentaneet sekä demokratiaa että hyvinvointivaltiota sodan jälkeen.

Talouden ja demokratian tuoreita jännitteitä globaalissa taloudessa ja maailmassa

Useat tutkijat kuvaavat maailman talouden hallitsemisen suunnan kääntyneen 1980-luvun alusta, kun ”uuden julkisen vallankäytön” (New Public Management) opit levisivät Suomen virkamies-, talous- ja poliittisen eliitin keskuuteen (Eräsaari, Patomäki). Patomäen kuva-

uksen mukaan oppien takana on uusliberalistinen uskomusjärjestelmä, josta on tullut eliittejä yhdistävä yhden totuuden toimintamalli. Väestön hyväksyntää malli, jossa yritetään talouden rajaamista täysin politiikan ulkopuolelle, ei ole kuitenkaan saavuttanut. Professori Teivainen ennustaakin demokratian muuttumista ”seremonialliseksi” samaan tapaan kuin Ruotsin kutsumista monarkiaksi (ES 14.10.2007). Väestön enemmistö on tutkimusten mukaan valmis maksamaan enemmän veroja, että julkinen terveydenhuolto toimisi paremmin. Se näkyy ihmisten toistuvissa kriittisissä reagoinneissa myös vanhusten palvelujen epäkohtiin tai koulujen ja terveysasemien lakkauttamisiin tai lakkautusyrityksiin. Samanaikaisesti kuitenkin talouden ja politiikan eliitti esittää globaalin talouden reunaehdot sellaisina, että ne eivät salli väestön enemmistön toiveiden toteutumista. Väitetään, että jos kansan tahto toteutuisi, vaarantuisi kilpailukykyimme. Elinkeinoelämän edustajat esittävät ratkaisuksi väestön palveluodotusten ja julkisen vallan rajallisten resurssien ristiriitaan markkinamekanismin laajentamista julkisiin palveluihin. (EK, 2007) Tuolloin maksukykyinen kysyntä ja sitä kautta kertyvä liikevoitto toimisi palvelujen kehitystä ohjaavana mekanismina nykyisen julkisen vallan perustuslakiin kirjatun sosiaalisen perusoikeusajattelun sijasta.

Markkinavoimat nähdään globaalin talouden reuna-ehtoina, joille meidän on alistuttava. Uusliberalistinen tulkinta hyvinvoinnin ja talouden suhteesta lupaa markkinavoimien tuottavan automaattisesti hyvinvointia, kunhan kansan ensin jaksaa uhrautua ja odottaa. Tutkimustieto uusliberalististen ratkaisujen soveltamisesta käytäntöön maailmalla ei tue tätä uskomusta. Jokaisella suomalaisella on tiedossa, mitä Venäjällä tapahtui, kun neuvostojärjestelmä romahti ja taloutta ja yhteiskuntaa lähdettiin korjaamaan uusliberalististen oppien mukaan. Kansan enemmistö suistui kurjuuteen ja väestön elinikä lyheni sekä Entisessä Neuvostoliitossa että Itä-Euroopan maissa. Mm kiinalais-amerikkalainen tutkija Amy Chua ja kanadalainen kansantaloustieteen professori Michel Chossudovsky ovat kuvanneet samaa ilmiötä maailman laajuisesti. Globaalin markkinatalouden ja demokratian välinen konflikti on synnyttänyt ympäri maailmaa (Amy

Chua, 2006; Michael Chossyodovsky, 2004) joukkomit- taista tuhoa, etnisten ja kansanryhmien välisiä jännitteitä ja joukkomurhia sekä terroria. Yhteistä 1980- 2000-lu- vuilla johtaneissa kansanmurhiin ja verenvuodatuksiin johtaneissa konflikteissa on se, että Maailman kauppajärjestön (WTO) ja Maailman pankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) mukaisesti toteutettu talouden vapauttaminen ja länsimaisen demokratian vaatimus ovat johtaneet käytännössä rikkaiden eliitin syntyyn, jotka ovat päässeet useimmiten määräävään markkina- asemaan (monopoliasemaan). Demokratia on jäänyt alisteiseksi prosessiksi tälle johtaen kurjuuteen suistu- neiden kansankerrosten kapinaan, mitä taas ovat joh- taneet terroriin ja kansanmurhiin. Kuvauksia lukiessa tuntuu kuin vuoden 1918 kokemukset Suomessa uusiu- tuisivat toistuvasti olosuhteissa, joissa Suomessa elettiin 100 vuotta sitten.

Globaalin rakennemuutoksen heijastuminen Suo- meen 1980-luvulta alkaen

Suomalaista hyvinvointia rakennettiin taloutta säädel- len demokratia edellä – mutta markkinaehtoinen raken- nemuutos alkoi jo 25 vuotta sitten (Eräsaari, 2006)

Suomessa hyväksyttiin yleisesti 1960-luvulla yhteis- kunnallinen tulojen tasaamisen ja hyvinvoinnin turvaa- misen politiikka. Syntyi sairausvakuutus, eläkejärjestel- mä, kansanterveyslainsäädäntö, peruskoulu ja tulojen tasaamisen järjestelmä, joka paransi sekä taloudellista että henkistä tasa-arvoisuutta. Suomen talous, samoin kuin muun Euroopan ja USA:n elivät vaihetta, jossa valtio sääтели vahvasti kehitystä. Suomessa toteutettiin sodan jälkeen suurtilallisten oikeuksia loukannut maa- reformi, perusteollisuus oli laajasti valtion omistukses- sa, yhteiskunnan perusrakenteet, kuten rautatiet, posti, teleliikenne, radio ja TV valtion hallinnassa. Vaaleilla valitut edustajat kunnissa ja eduskunnassa osallistuivat demokraattiseen päätöksentekoon, jonka reviiiri ulottui nykyistä vahvemmin sekä talouden säätelyn alueelle että hyvinvointivaltion rakenteiden ja toiminnan kehittämi- sen alueille.

Politiikan muutos alkoi 1980-luvun alussa, kun ta- voitteeksi otettiin talouden ”vapauttaminen” ja Suomen talouden integrointi kansainvälisiin lännessä kehittynei- siin talousjärjestelmiin. Suomella on ollut menestymi- sen mahdollisuuksia, kun ponnistimme säädellyn kehi- tyksen aikana luodulla henkisellä pääomalla ja väestön hyvinvointia turvanneella tasa-arvoisuutta synnyttänee- lä sosiaalipolitiikalla. Kansainvälisissä arvioissa tämä on esitetty tärkeimmäksi selittäväksi tekijäksi sille, että kansakuntamme on päässyt ajoittain kärkisijoille kilpai- lukykyvertailuissa. Meillä ei tulisi olla varaan unohtaa perustaa, mille hyvinvointimme ja demokratiamme on rakentunut, sillä perustan jatkuva ylläpito, huoltaminen ja uudistaminen tulevat olemaan jatkossakin tulevaisuu- den menestyksemme perusehto.

Rakennemuutos toteutui ensin valtion hallinnossa. Se on lisännyt markkinavoimien eli demokraattisen kont- rollin ulkopuolista valtaa. Avaako PARAS -hanke julki- sen vallan ovia kunnallishallinnossa kansanvallan ulko- puolisille vaikutuksille, jää riippumaan siitä toteutuuko hanke perustason demokratiaa vahvistaen, vai kaventaa- ko se sitä. Jos talouden rajaaminen entistä vahvemmin demokraattisen päätöksenteon ulkopuolelle vahvistuu, mutta markkinalait vaikuttavat suoraan siihen, miten kunnallisia palveluita tuotetaan ja mille väestöryhmille niitä kohdennetaan, muuttuu kansalaisvaikuttaminen kuntatasollakin seremonialliseksi, kuten Teivainen en- nustaa. Mitä enemmän kunnallisten palvelujen tuotanto markkinaehtoistuu, sitä enemmän maksukykyinen ky- syntä ohjaa niiden kehittymistä. Sitä kauemmaksi pa- kenee kunnan perinteinen perustehtävä, eli huolenpito kaikkein heikoimmista yhteisömme jäsenistä. Tämän huolenpidon vastuullinen hoitaminen on perinteisesti nähty sivistyneen yhteiskunnan tunnusmerkkinä.

Suomalaisen ja eurooppalaisen hyvinvointivaltion rakentamisen kaudella kunnan perinteinen perustehtä- vä laajeni koko väestöä yhdistävien yhteisten tehtävien alueelle. Näin syntyi maksuton kouluopetus, sosiaali- turvajärjestelmä, koko väestön terveyden edistämiseksi viritetty terveydenhuoltojärjestelmä ja syrjäytyville vä- estöryhmille suunnattu tulojen tasausjärjestelmä.

Myös suomalainen verotuspolitiikka progressiivisine tuloveroineen on ollut olemukseltaan tuloja ja varallisuutta tasaavaa. Näiltä osin linja on kuitenkin muuttunut pääomatuloja ja omaisuuksien kertymistä suosivaksi jo parikymmentä vuotta sitten. Sosiaalipolitiikan tutkijat ovatkin luonnehtineet suomalaisessa hyvinvointivaltiossa tapahtuneita muutoksia niin, että se on eräänlainen ”light” versio perinteisestä vielä Ruotsissa ja muissa pohjoismaissa vahvoilla olevasta hyvinvointivaltiosta.

Käytännön esimerkkinä jo tapahtuneesta hyvinvointivaltion rapistumisesta näkyy 1990-luvun alussa ilmaantuneet kaupunkien leipäjonot. Kohta 20 vuotta maasamme ollut mutta vain asunnottomien päivänä kerran vuodessa uutisoitu ilmiö osoittaa, että perinteinen kunnan perustehtävä, eli kaikkein heikoimmassa asemassa olevien hätäavun turvaaminen on siirtynyt jo Suomessa kunnalta takaisin sinne missä se oli vielä 1800-luvulla eli kirkkojen ja muiden hyväntekeväisyysjärjestöjen hoidettavaksi. Sosiaalihuoltolain mukainen toimeentulotuen jakaminen sen sijaan on tarkoin sosiaali- ja terveysministeriön ohjeiden mukaisesti järjestettyä, jossa on hyvin vahvana elementtinä yksilöön kohdistuva holhoaminen ja kontrolli. Lahdessa lakia toimeentulotuesta sovelletaan ohjeitakin tiukammalla kontrollilla käyttäen ehkäisevää ja täydentävää toimeentulotuen mahdollisuuksia selvästi valtakunnallisia suosituksia vähemmän (Haapola, Kaupinen, 2007).

Siirtyvätkö kunnan peruspalvelut kauppatavaraksi?

Euroopan unionin alueella käytiin parina viime vuonna näyttävä väantö EU:n palveludirektiivistä. Myös Suomessa tuli julkisuuteen ”puolalaisen” putkimiehen uhka, jonka väitetään kääntäneen ranskalaisetkin vastustamaan EU:n perustuslakia. Euroopan Unionin peruspyrkimystä turvata unionin alueella tavaroiden, pääomien ja kansalaisten vapaa liikkuvuus alettiin tulkita niin, että se koskee myös julkisen vallan tuottamia palveluita. Toisin sanoen ne julkisen vallan tuottamat palvelut, joita voidaan tuottaa, tulisi laittaa vapaaseen myyntiin

markkinoilla. Tämän logiikan mukaan kunnallisista palveluyksiköistä, kuten keskussairaaloista, vanhainkodeista ja terveyskeskuksista ja kouluista tulisi tehdä liikeyrityksiä, jotka myyvät tuotteitaan vapaasti markkinoilla ”vapaan kilpailun” vallitessa.

Päijät-Hämeenkin kunnissa kuntiin perustetaan tai useiden kuntien yhteistyönä suunnitellaan kovalla vauhdilla palvelujen hankintayksiköitä, jotka suorittavat juuri uudistetun hankintalain mukaisesti kunnallisia tukkuhankintoja. Toistaiseksi monien kunnallisten erityispalvelujen järjestämiseksi säädetyt erityislait suojelevat kuntien omia palvelulaitoksia, joiden palveluita ei tarvitse kilpailuttaa. Kuitenkin julkinen keskustelu ja jopa kunnallisten virkamiesten tavoiteasettelu, kun he määrittelevät oman virkatyönsä sisältöä, on alkanut liikkua alueella, jossa erityislainsäädännön mukaisten palvelujen kehittämisen sijaan keskitytään olemassa olevien palvelujen ”markkinaehtoistamiseen”. (Liukko, Savilahti, Lääkärelehti -07)

Liike-elämä näkee laajan kunnallisen julkisen palvelusektorin ”suljettuna” ei-vapaan kilpailun sektorina, joka tulisi avata ja päästää markkinamekanismit ohjaamaan sosiaali- ja terveyspalvelujen kehitystä. Samat pyrkimykset näkyvät mm Elinkeinoelämän keskusliiton Palvelut 2020 asiakirjasta (EK 2006, EK 2007). Asiakirjan mukaan julkinen ja yksityinen sektori verkottuvat. ”Sen sijaan, että kunta, kuntayhtymä (seutukunta) tai palvelun tuottamisesta vastaava organisaatio tuottaisi palveluja mittavassa määrin itse, se päättää erilaisista luvista sekä kilpailuttaa ja tilaa palveluja ostajan roolissa”, todetaan EK:n asiakirjassa. Vision mukaan kuluttajan rooli näkyy aktiivisempänä siten, että heidän osuutensa palvelujen rahoittamisessa kasvaa.

Elinkeinoelämän keskusliiton linjausten mukaiset pyrkimykset ovat tulleet selvästi esille jo Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveyspiirihankkeessa. Tilaaja- tuottajamallia ollaan rakentamassa koko sosiaali- ja terveyssektorille maakunnan voimin. Perusterveydenhuollon palvelujen tuottamiseksi on perustettu piirin läntiselle alueelle liikelaitos. Se mielletään elinkeinoelämän strategiiden vi-

sioissa välivaiheena laitoksen yhtiöittämiselle. Myös Päijät-Hämeen keskussairaalan uuden aseman määrittelyssä on ollut esillä ajatuksia sairaalan muuttamisesta liikelaitokseksi tai sen yhtiöittäminen.

Kunnat ovat toki tähänkin saakka hankkineet palveluita kilpailuttamisen kautta tai suorien hankintojen menetelmin yksityissektorilta tai kolmannelta sektorilta (yleishyödyllisiltä yhteisöiltä tai säätiöiltä). Näin hankitut palvelut ovat täydentäneet kuntien ja kuntayhtymien erikoislakeihin perustuvien julkisten palvelujen tuottamista. Tilanne muuttuu olennaisesti palvelujen tuottamista ohjaavien mekanismien kannalta, jos tuotantolaitokset irrotetaan kokonaan kunnallisen kansanvallan valvonnan ulkopuolelle. Näin julkiset sosiaali- ja terveydenhuollon tuotantoyksiköt muuttuvat voittoa tuottaviksi liikeyrityksiksi eli sosiaali- ja terveysbisnekseksi. Menestyksen määräävät tuolloin maksukykyiset asiakkaat ja kehityksen suunnan pitkälle kansainvälistynyt ja jo globalisoitunut terveysbisnes. Kuntien asukkaista tulee palvelujen kuluttajia. He äänestävät näissä ”vaaleissa” lompakollaan. Näin maksukykyisten ikääntyvien ihmisten kasvojen kohotuskirurgia saattaa tuottaa parempaa voittoa, kuin toimeentulotukea saavan yksihuoltajaäidin lapsen psyykkiset ongelmat tai asunnottoman alkoholistin hengissä pitämisyrittäykset.

Tähän mennessä kunnissa on tapahtunut jo monien aikaisemmin kunnallisena toimintana olleiden toimintojen yhtiöittämistä. Lahdessa kunnallisia yhtiöitä ovat mm Lahti Energia oy, Lahti Vesi oy ja Lahden Talot oy. Toistaiseksi niiden perustehtävänä on ollut sekä palvelua kuntalaisia että pitää yllä osin kunnalle kuuluvaa sosiaalista tehtävää. Alueellisilla energiayhtiöillä on ollut roolinsa myös kilpailussa, missä ne ovat pystyneet käyttämään paikalliseen ja alueelliseen verkostoitumisen liittyviä tekijöitä menestystekijöinä suhteessa laajemmalla alueella eli globaalisti tapahtuvaan kilpailuun.

Paikallinen kunnan omistama yhtiö kuten Lahden talot saattaa ottaa tehtäväkseen huolehtia kunnan toimialaan kuuluvista erityistehtävistä, kuten sosiaalisesta asuntotuotannosta ja osallistumisesta erityisryhmien kuten so-

siaalista tukea ja hoivapalveluita tarvitsevien vanhusten asumispalvelujen tuottamiseen.

Suomesta löytyy jo kuntia, jotka ovat sallineet mm hallitsemansa energiayhtiön siirtymisen kansainvälistyneen energia-alalla toimivan pääoman yritysten hallintaan. Näin meillä on esimerkkejä siitä, että paikalliseksi ja kuntalaisten omaksi koettu varallisuus, taloudellinen ja sosiaalinen toiminta siirtyy kansainvälisen talouden markkinalakien säätelyn logiikalla tapahtuvaksi toiminnaksi. Voidaan olettaa, että paikallisen demokratian vaikutus näissä yhtiöissä tapahtuvaan päätöksentekoon heikkenee.

Kuntien omistama vuosisatojen kuluessa kerrytetty varallisuus, kuten rakennukset, maaomaisuus, luonnonvarat kuten puhdas vesi ovat jo sekä joutuneet että joutumassa lisääntyvien markkinaehtoistumispainneiden alaisiksi.

Ulkomainen pääoma on kiinnostunut lisääntyvästi suomalaiskaupunkien rakennuskannasta. Valtio perusti omistamansa rakennuskannan yksityistämistä varten Kapiteeli oy:n, mikä on kaupannut valtion laitosten rakennuksia ja muuta kiinteää omaisuutta aktiivisesti yksityiselle liike-elämälle. On mahdollista, että myös kunnissa aletaan tehdä päätöksiä valtion esikuvien mukaan omaisuusien siirtämisestä yksityisen voittoa tuottamaan pyrkivän pääoman omistukseen vaikkapa kunnan rahapulaan vedoten.

Lahdessa toimii tällä hetkellä kaupungin taseyksikönä ylläpidetty Tilakeskus. Toistaiseksi sen strategiaan kuuluu kunnallista demokratiaa selvästi tukeva kaupungin varallisuudesta huolehtiminen. Myytävä omaisuus on määritelty koskemaan ainoastaan ”epätarkoituksenmukaista” omaisuutta. Mikä on epätarkoituksenmukaista omaisuutta, on määrittelykysymys. Ovatko sitä vaikkapa lakkautetut koulut, kuten kansallisiakin arvoja kantava Vuorikadun koulu, tai terveysasemat, joita kuntalaiset pitävät tärkeinä palvelupisteinä, mutta hallinto saattaa arvottaa asioita toisin. On mahdollista, että markkinaehtoistumishengen edelleen levitessä ja

kunnan toimialan tulkinnan muuttuessa kapea-alaisemmaksi kunnallista varallisuuttakin saattaa alkaa siirtyä pääomilleen tuottavia kohteita etsivien kansainvälisten sijoittajien omistukseen.

Kunnallisilla päättäjillä tulee olemaan tuolloin valinnan paikka. Vastakkain saattaa päätöstä tehtäessä asetua lyhyen tähtäimen etu, eli tilapäinen kunnan taloutta kohentava myyntivoitto ja pitkän tähtäimen etu, omistamiseen liittyvän vallan liukuminen ulkopuoliselle, joka tekee kunnasta ”torpparin” eli alkaa rahastaa omistuksestaan kuntaa muodostuvan vuokrasuhteen kautta. Tarjottu vuokra saattaa kauppaa tehtäessä olla edullinen, mutta pitkällä tähtäimellä se tulee noudattamaan yleisiä vuokramarkkinoiden hintoja, jonka liikevoittoon pyrkivä sijoittaja varmuudella laskee niin, että veronmaksajat maksavat sijoituspääoman tuoton. Markkinatalouden henkeen ei kuulu sääntely eli esimerkiksi vuokrasäänöstely, joten omistajan oikeudesta päättää vuokran suuruudesta ei päätä silloin tekninen lautakunta tai kaupunginvaltuusto, vaan kiinteistön omistaja.

Tulevaisuudessa voidaan olettaa, että markkinamekanismilla tapahtuvan vallan käytön paineet tulevat kohdistumaan edelleen sekä alueelliseen yhtiömuodot jo saaneeseen kunnalliseen toimintaan että alullaan olevien kunnallisten toimintojen, kuten sosiaali- ja terveystalveluiden markkinaehtoistamispyrkimyksiin.

Maakunnallinen demokratia peruskuntien rinnalle?

Kunta- ja palvelurakenteen uudistamista on perusteltu väestömuutoksilla ja tarpeella muodostaa suurempia kuntayksiköitä, että palvelut turvataisiin nykyistä kustannus- tehokkaammin ja tasa-arvoisemmin kuntalaisten tarpeen huomioiden. Kaikki riippuu siitä, millaista kunnan kaavoitus- ja maan käyttöpolitiikkaa, liikennepolitiikkaa, sosiaali- terveys- ja koulutuspolitiikkaa ryhdytään toteuttamaan uusissa kunta- ja kuntayhtymärakenteissa. Erityisenä ongelmana Suomessa on sellaisten kunnallisten toimintojen ja palvelujen järjestäminen,

joissa tarvitaan yhtä kuntaa laajempia alueita ja väestöpohjia. Nykyinen välillinen päätöksentekojärjestelmä on todettu peruskuntiin nähden epädemokraattiseksi. Mm Ruotsissa asia on ratkaistu maakuntatason yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen perustuvalla järjestelmällä. Meillä tällainen kokeilu on menossa Kainuussa. Olisiko Päijät-Häme sopivan kokoinen alue vastaavaan? Voisiko se ratkaista ainakin väliaikaisesti ristiriidan, jossa vastakkain ovat tarve kehittää kiinteämpää poliittiseen legitimeettiin nojaavaa maakuntatason poliittista ja taloudellista yhteistoimintaa, mutta samalla tarve säilyttää peruskuntien kuntalaisten vakiintuneet vaikutuskanavat.

Pystyisikö maakuntatason hallinto tehokkaampaan kilpailuun markkinoilla puolustuen paikallista ja alueellista elinkeinoelämää ja kansalaisia suhteessa globaalin kilpailun paineisiin? Tällä hetkellä on epäselvää, pyritäänkö edes paikallista ja alueellista etua puolustamaan johdonmukaisesti. Osa poliittisesta eliitistä näkee markkinoiden lait universaaleina välttämättömyyksiä, jotka vaikuttavat meihin luonnon voiman lailla. Meidän tehtävänä on vain sopeutua niiden vaikutukseen ja yrittää selvittää paikallista demokratiaa vahvemman voiman vaikutuskentässä. Paikalliset kuntapäätäjät, jotka on vaaleilla valittu yrittävät varmaan puoluekannasta riippumatta tehdä parhaansa paikallisen ja alueellisen yleisen edun puolustamiseksi. Jos päättäjien takana on 200 000 kansalaista 1000, 10 000 tai 100 000 asemesta, painoarvoa on toki enemmän äänestäjien määrässä laskeutuna. Vastaavassa suhteessa löytyy paikallista ja alueellista toimeliaisuutta, palvelujen tarvetta ja kulutuskysyntää sitä enemmän, mitä suurempaa ihmisjoukkoa päättäjät edustavat.

Päijät-Hämeen sijainti menestyvänä talousalueena saattaa olla parempi, kuin mitä paikallinen väestö tai päättäjät osaavat ajatella. Globaalit megatrendit ovat sijainnistamme johtuvien logististen syiden vuoksi meille suosiollisia. Sijaintimme kasvavan globaalin metropolin Pietarin vaikutuskentässä ja pääkaupunkiseutua reunustavan liikenteen pääväylien risteyskohdassa tarjoaa alueelle monipuoliset kehitysmahdollisuudet. Talouselä-

mä lehden Kiinan vaikutuksia Vaalimaan rekkajonoihin kuvaava artikkeli pitää Vironlahden Vaalimaan kylää yhtenä globaalisaaion pullonkauloista (Talouselämä 35/2007, s.27). Näin siksi, että koko maailma on liikkeellä Kiinan vedossa öljyllä vaurastuvien venäläisten rikastuessa. Lahden läpi kulkeva ja Venäjälle nopeamaksi muuttuva rata tulee olemaan keskeisessä roolissa purkamaan raja-asemien maanteiden ruuhkat, jos tämä alue ryhtyy ajamaan päättäväisesti radan varren logistiikan kehittämistä ja oikoradan jatkamista Mikkelin suuntaan. Näin hajautuisi syntymässä oleva rataliikenteen suma Vainikkalassa Niiralaan, Kostamukseen ja Sallaan, sillä myös Murmanskin alueen taloudellinen merkitys on jo kasvamassa venäläisten alkaessa hyödyntää omien pohjoisten merialueidensa öljy- ja maakaasuvaroja.

Suotuisa sijaintimme merkitsee globaalin pääoman kasvavaa kiinnostusta tälle alueelle. Tärkeäksi nousee kysymys, miten pystymme säilyttämään demokraattiset instituutiomme ja turvaamaan niiden todellisen päätösvalan, kun markkinatalouden paineet pyrkivät kaventamaan demokratian reviiriä. Yksi koko Päijät-Hämettä koskeva kunta olisi nopea ratkaisu ja selkeä uudelleenjärjestely, joka nostaisi maakunnan alueellista profiilia ulospäin. Kuntien itsenäisen säilyttämisen tarve liittyen paikallisiin tarpeisiin ja identiteettiin on toisaalta vahva. Päädyimme siksi palvelurakenteet ja demokratia työryhmässä visioimaan Päijät-Hämeen maakuntaa, jossa yrittäisimme laajentaa sekä paikallista kansanvaltaa perinteisen kuntarakenteen ja vaaleilla valittavien valtuustojen kautta että maakunnallista ”suurkuntahallintoa” vaaleilla valittavan valtuuston ja kaikkien päijäthämäläisten etua valvovan demokraattisen instituution kautta. Kainuussa on juuri menossa maakuntahallintokokeilu, jonne tällainen rakenne on luotu.

Päijät-Hämeen alueella tällä paikallisen demokratian kaksiportaistamisella olisi Kainuuta vankempi taloudellinen ja sosiaalinen perusta, kun sijaitsemme väestön ja taloudellisen toimeliaisuuden kasvuvyöhykkeellä. Vaaleilla valittava maakuntavaltuusto voisi ottaa hoitaakseen mm sosiaali- ja terveystieteiden kuntayhtymä hallinnon tehtävät, nykyisen maakuntavaltuuston hallinnoimat

tehtävät, koko maakuntaa koskevan keskiasteen sivistystoimen hallinnon ja muitakin kunnalliseen päätösvaltaan kuuluvia kaikkia yhdistäviä tehtäviä kuten merkittävien kuntien yhdessä omistamien yhtiöiden omistajapolitiikasta huolehtimisen. Nykyisestä kuntataloudesta nämä maakunnalliset tehtävät tulisivat kattamaan 50- 60 %.

Ongelmaksi tässä mallissa nähdään, kenelle kuuluu verotusoikeus? Nykyään se on kunnalla ja valtiolla sekä kirkon jäseniä koskien kirkolla. Jos tahtoa löytyy, kunnallisen verotusoikeuden jakaminen kahtia siten, että osa siitä suuntautuu maakunnallisten yhteisten toimintojen rahoittamiseen ja osa peruskuntien toiminnan rahoittamiseen ja ylläpitämiseen tulisi olla mahdollista, sillä osataanhan olemassa olevan lainsäädännön puitteissa nytkin jakaa mm erikoissairaanhoidon kuntaosuudet kunnittain. Valtio voisi suunnata toisaalta valtionosuiden sekä kunnille että sosiaali- ja terveystieteille sen mukaan kun voimassa olevat lait määräävät. Kainuun maakuntahallintokokeilu on osoitus siitä, että kaksiportainen kunnallishallinto on kyllä mahdollista toteuttaa, jos poliittinen yhteisymmärrys löytyy. Mikäli Päijät-Hämeen maakunnalta löytyy yhteistä tahtoa ja visiota vahvistaa paikallista demokratiaa kasvavissa globaalin talouden paineissa, siihen olisi olemassa nyt sosiaalinen tilaus.

Pärjäkö demokratia markkinaehtoisen globalisaation puristuksessa?

Länsimainen sivilisaatio vannoo nykyään demokratian nimiin. Se onkin oikeasti vahvistunut 200 vuoden aikana Ranskan vallankumouksen jälkeen. Demokraattisten instituutioiden rituaalistumisen paineet ovat toisaalta suuria. Monien mielestä siitä on jo tullut mediasirkusta, jossa sähköisen median avulla luodaan kansalaismielipide ja ihmisten todelliset tarpeet ja niistä lähtevä vaikuttamisen tarve jää tämän viihteen jalkoihin. Raha ja liike-elämä äänestävät vaaleissa rahoittamalla suosikkiehdokkaidensa mainoskampanjoita ja pitämällä näin kurissa niiden kansalaisten äänen, jotka haluavat protestoida vallitsevaa menoa vastaan. Perinteiseen suomalaiseen demokratiaan on kuulunut vapaa

järjestäytymisoikeus ja laaja kansalaisjärjestötoiminta, mihin toimintaan mm valmistautuminen vaaleihin on perinteisesti nojannut. Puolueiden jäsenpohja on rapistunut niiden muuttuessa valtion rahoituksella toimiviksi. Mielipidetutkimusten mukaan luottamus puolueisiin ei ole kansan keskuudessa kovinkaan korkeassa kurssissa. Kun pidämme demokratiaa ja todellista kansanvaltaa kestäväenä ja oikeudenmukaisena ihmiskunnan hallitsemisen mallina, tulisi pitää huolta demokratian kehittämisestä.

Pidämme edelleen omaa demokratiaamme täällä pohjolassa muun maailman kolkkien demokratiaa parempana. Pilkkaamme ja pelkäämme samalla Kiinan yksipuoluejärjestelmää ja lehdistömme kaivaa Kiinasta ja ympäri maailmaa muuttaneiden kiinalaisten keskuudesta ”toisinajattelijoina”. USA:n demokratian aseellinen ”lähetystyö” Irakissa ei vakuuta kovinkaan laajasti suomalaisia, vaikka monessa mielessä ihailemme läntisen maailman johtavaa kansakuntaa. Sekä USA:n että Kiinan globaalit vaikutukset heijastuvat kuitenkin Päijät-Hämeeseen muutenkin kuin mahdollisuutena osallistua yhden globaalin pullonkaulan purkamistalkoisiin.

Olin pari vuotta sitten tutustumassa yhdessä amerikkalaisten päihdelääkäreiden kanssa kiinalaiseen päihdehuoltoon ja psykiatriisiin palveluihin eri puolilla Kiinaa. Minulle selvisi, että Kiina edustaa oikeasti 20 % ihmiskunnasta. Kiina on palauttamassa itselleen aseman globalisaation veturina, minkä se menetti 1400- 1700-luvuilla. Se on palauttamassa sen maailman nopeimman taloudellisen kehityksen keskuksena, jota keskusta johtaa länsimaille outo ilmestys, kommunistinen puolue. 73 miljoonan jäsenen puolue piti juuri edustajakokouksensa Kiinassa. Jostain kumman syystä ”internationalismin” aika taitaa olla katkolla jopa suomalaisessa työväenliikkeessä, kun en huomannut että SDP, SAK tai Vasemmistoliitto, kokoomuksesta nyt puhumattakaan olisi lähettänyt edustajiaan tarkkailijaksi kokoukseen. Tiedossani ei ole, kuinka monta liike-elämän edustajaa siellä oli mutta veikkaan että sillä puolella ollaan valppaampia kuin poliittisissa organisaatioissa. Olen huomannut, että länsimaiset ihmiset ovat tervetulleita Kiinaan ja saavat liikkua siellä vapaasti saaden maan oloista myös varsin

hyvin todellista ja ajantasaista tietoa. Rajatarkastus Pekingin lentoasemalla oli hyvin yksinkertainen ja pääsy maahan tapahtui matkatoimiston kautta haetulla 3 kuukauden viisumilla.

Paradoksaalisesti suomalainen demokratia ei salli kiinalaisten vapaata tuloa Suomeen eikä vapaata liikkumista täällä. Rajalta saatetaan käännättää jopa korkeita virkamiehiä, jos he aikovat täällä liikkua turistina. Taidamme pelätä Kiinaa ja kiinalaisia. Olen tavannut henkilökohtaisesti kiinalaisia, jotka kertovat, miten he ihailevat Suomen ja Ruotsin saavutuksia peruskoulun ja terveydenhuollon, mutta myös pohjoismaisen demokratian alueella. Kiinalaisia valtuuskuntia on toistuvasti käynyt myös tutustumassa saavutuksiimme. Kiinalaiset ovat todellisuudessa, toisin kuin lehdistömme kirjoitusten perusteella uskoisi, kommunistipuolueen johtoa myöten syvästi tietoisia maapallon ilmastomuutoksesta, Kiinan ympäristöongelmista ja välttämättömyydestä ratkaista merkittävä osuus maapallon ympäristöongelmista kiinalaisin voimin. He edustavat 20 % maapallon väestöstä ja asuvat 30- 40 % :n alueella valtion koko pinta-alasta sillä valtaosa Kiinasta on asumiskelvotonta vuoristoa ja aavikkoa. Saastuminen siis sekä keskittyy että näkyy. Suomalaisten ja muidenkin länsimaalaisten tulisi selvittää itselleen, kehittykö demokratia Kiinassa vai kapeneeko se. Olen ymmärtänyt, että presidenttimme Tarja Halonen näkee Kiinassa sekä kehittyvän demokratian että oikeusvaltion vahvistumisen merkkejä. (Halonen Tarja, Mkapa Benjamin William, 2004) Ainakin kiinalaiset ovat käyneet näissä asioissa ottamassa aktiivisesti oppia pohjolasta. Jos tämä on totta niin kuin optimistina ajattelen ja vaikutelmani vahvistui parin viikon Kiinan matkan aikana, ihmiskunnan kohtalona ei ehkä olekaan kärventymisemme kuumenevalla planeetallamme.

Globalisoituvassa maailmassa paikallisen demokratian oltava osa globaalia demokratiaa

Professorit Heikki Patomäki ja Turo Teivainen olivat mukana perustamassa joitain vuosia sitten globaalia demokratiaa edistävää verkostoa (www.nigt.org). Pa-

tomäki esittää kirjassaan perusteet hankkeelleen pitäen kehitystämme viime aikoina ohjanneita uusliberalistisia oppeja väliaikaisena uskomusjärjestelmänä, jotka syrjäytyvät globaalin demokratian kasvavien tarpeiden edessä. Ilmastomuutos, energiakriisi ja ympäristöuhkat pakottavat vahvistamaan demokratiaa globaalilla tasolla. Globaalin demokratian puute heijastuu myös paikalliselle tasolle siten, että kansainvälisten taloudellisten organisaatioiden päätökset sitovat kansallisvaltioita ja EU:takin toteuttamaan politiikkaa, jonka vaikutukset ihmisten arkeen ja vaikutusmahdollisuuksiin saattavat heikentyä.

Päijät-Häme on pyrkimässä maailman mitassa mallialueeksi, josta kiinalaisetkin kävivät elokuussa hakemassa oppia ja hieromassa kauppoja hankkiakseen meiltä osaamista omille ympäristön pelastamishankkeilleen. Vesijärvi oli edukseen lämpimänä ja aurinkoisena elokuun päivänä, kun kiinalaiset katselivat sitä Sibelius talon ikkunoista.

Sanomalehdistömme toruu kiinalaisia jatkuvasti demokratian puutteesta Kiinassa. Oma näkemykseni on että sekä suomalaiset että kiinalaiset tarvitsevat demokratiaa. Niin Kiinassa, USA:ssa kuin Päijät-Hämeessäkin demokratia on haasteiden edessä. Haastajana on globalisoituva talous, jossa markkinoiden äänioikeus määräytyy osakkeiden määrällä tai päätösvallassa olevien pääomien liikutteluvaltuuksien suuruutena koko maapallon kattavassa sähköisessä vapaan pääoman verkossa. Pääomien liikkeet heiluttelevat kansantalouksia ja vaikuttavat ”luonnon voiman” lailla jokaiseen meistä, kun pyörre sattuu kohdalle. Jossain päätetään näistäkin liikkeistä. Kiinan matkan aikana luin amerikkalaisen kirjoittaman artikkelin, jonka mukaan kiinalaiset kommunistit heiluttelevat merkittävässä määrin myös amerikkalaisia pääomamarkkinoita, jopa niin että amerikkalaisilla poliitikoilla on kova tarve neuvotella ja sopia pelisäännöistä. Pääomien vallan kasvun paineissa myös kiinalaiset ovat etsimässä uusia demokratian muotoja.

Ensimmäiset kylävaalit järjestettiin Guangxin maakunnassa 1980 ja ensimmäiset piirikuntavaalit 1998 Sichuanin maakunnassa, molemmat laittomasti. Laittomasti alkanut paikallisdemokratia on myöhemmin hyväksytty viralliseksi politiikaksi. (Mattlin M 2005,)

Demokratian vahvistaminen paikallisella ja alueellisella tasolla on yhtä lailla välttämätöntä kuin kansainvälisen demokratian uusien rakenteiden synnyttäminen. Voisiko Päijät-Hämeestä kehittyä alueellisen demokratian soveltamisen mallialue niin amerikkalaisille kuin kiinalaisillekin, missä demokratian ja talouden välinen ikuinen jännite onnistuttaisiin ratkaisemaan kansalaisyhteisöparhaaksi. Ilman globaalilla tasolla kehittyvien demokratian rakenteiden syntyä en pidä sitä mahdollisena. Uskon kuitenkin ihmiskunnan viisauteen ja siihen että rakenteita lähdetään synnyttämään ja vahvistamaan YK:n ympärille (Bennis, P,2004 suom.). Kun etsimme tietä kunta- ja palvelurakenteissa kaaoksesta parempaan ja demokraattisempaan järjestykseen, on tärkeää, että ennakoimme meitä ympäröivän maailman liikettä ja tulevaisuuden liikevoimia. Globalisaatio on johtanut ihmiskunnan vaiheeseen, jossa koko ihmislajin yhteisöllisyys ja yhteinen etu on opittava näkemään kaiken inhimillisen toiminnan reunaehtona. Maailmasta on tullut meille kaikille yksi yhteinen kylä, josta Päijät-Häme muodostaa erään globaalin liikenneväylän pullonkaulan lähialueen.

Siksi päijät-Hämeäläisillä on erinomainen sosiaalinen tilaus uudistaa ennakkoluulottomasti paikallista ja alueellista demokratiaa haastamalla tietoisesti demokratian toimivaltaa kaventamaan pyrkivät globaalit trendit uudistamalla ja tehostamalla alueellisen demokratian toimivuutta maakunnallisen demokratian suuntaan ja vahvistamalla samalla alueellisen talouden toimintaedellytyksiä globaalissa kilpailussa. Tähän voisimme haastaa meitä tukeväksi prosessiksi sekä EU:n vastaavat pyrkimykset vahvistaa alueiden demokratiaa että globaalin demokratian kehittämisyhtymät.

Kirjallisuutta

- Eräsaari L. New Public Management on julkisen sektorin vääryyksiä. Vääryyskirja. toim Tuula Helne&Markku Laatu. Kelan tutkimusosasto Helsinki. 2006 s. 87-101
- Patomäki H. Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot. WSOY. Helsinki 2007
- Elinkeinoelämän Keskusliitto. Julkiset palvelut avautuvat Yhteistyössä hyvinvointia, 2007
- Teivainen T. Haastattelu Etelä-Suomen Sanomat 14.10.2007
- Haapola I, Kauppinen T M. Tukea talouslaman jälkeen. Toimeentulotuen kesto 2000-luvun alussa yhdessätoista kaupungissa. Päijät-Hämeen ja Itä-Uudenmaan sosiaalialan osaamiskeskus Verso 2007
- Chua Amy. Maailma liekeissä. Globaali markkinatalous, demokratia ja konfliktit. suom Jaana Airaksinen 2006. Like Helsinki
- Choussudovsky Michel. Köyhyyden globalisointi. suom Heikki Älli (alkuteos Globalization of Poverty, 1999). Like 2004
- Liukko M, Savilahti R. Sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistaminen ja kilpailuttaminen. Kokemuksia Lahden kaupungista. Suomen Lääkärilehti 5/2007 s.431-434
- Elinkeinoelämän Keskusliitto. Palvelut 2020 – Osaaminen kansainvälisessä palveluyhteiskunnassa. Loppuraportti, 2006
- Talouselämä 35/2007 Rekkajonon pää on Kiinassa. 22.10.2007, s 27
- NIGD. Verkosto maailmanlaajuisen demokratian edistämiseksi (www.nigd.org)
- Mattlin Mikael. Yksipuoluejärjestelmän sisäänrakennettu jähmeys ja muutoksen ongelma. Kirjassa: Kiinan yhteiskunta muutoksessa. Toim. Asikainen Raisa&Vuori Juha, Gaudeamus 2005, s 244-263
- Halonen Tarja, Mkapa Benjamin William. A Fair globalization creating opportunities for all, World Commission on Social Dimension of Globalization, 2004 (suom Tasavallan Presidentin kanslia)
- Bennis Phyllis. Tulilinjalla YK (suom. Kirsi Komonen) Alkuteos Calling the Shots:How Washington Dominates Today's UN. Like 2005

TODELLISUUSKO TOIVEITA IHMEELLISEMPI?

Jaana Simola, Pääsihteeri

Päijät-Hämeen palvelurakennemuutos –projektin työryhmissä käsiteltiin kuntatalouden keskeisiä tunnuslukuja, kuntien omistajuuteen liittyviä kysymyksiä sekä kunnallisen itsehallinnon ja demokraattisen päätöksenteon toteuttamisen kehittämiseen muuttuvassa toimintaympäristössä liittyviä kysymyksiä.

Johtoryhmän toimeksiannon mukaan demokratiatyöryhmän tuli selvittää eri mahdollisuudet lähidemokratian turvaamiseksi ottaen huomioon Päijät-Hämeen erityispiirteet. Samalla tuli tehdä toimenpide-ehdotukset toiminnan toteuttamiseksi. Lisäksi tuli hahmottaa toteuttamispolku muutoksille sekä toimenpiteiden aikatauluttaminen.

Tehtäväkokonaisuudet, joita tarkastelu koski, olivat a) organisaatioiden ja rakenteiden yhdistäminen, b) organisaatioiden ja rakenteiden demokratia ja kansanvaltaisen mallin peruslogiikka, toiminta ja varmistaminen, c) poliittisen ilmapiirin hahmottaminen, d) poliittisen johtajuuden valmius, kyky, halu, linjaukset ja sitoutuminen sekä e) poliittisen päätöksentekojärjestelmän tehottomuus, kannustamattomuus.

Työryhmässä oli mukana luottamushenkilöitä, viranhaltijoita ja demokratia-asiantuntijoita. Asiantuntijoiden tehtävänä oli lähinnä taustoittaa asiakokonaisuuksia ja johdattaa keskustelua toimeksiannon mukaisten kokonaisuuksien hahmottamiseen. Luottamushenkilötahon mukana oleminen työryhmässä toi keskusteluun demokratian toteuttajien näkökulman ja ns. käyttäjänäkökulman. Usein kuntien työryhmissä, joissa on edustettuina vain viranhaltijoita, käyttäjän näkemys jää arvailuiksi ja oletuksiksi. Työryhmätyöskentelyssä luottamushenkilöiden panos on merkittävä ja se tulisi ottaa laajemmin huomioon kunnan toimintojen suunnittelussa ja kehittämisessä.

Kuntademokratian periaatteet

Sekä luottamushenkilöille että viranhaltijoille olivat kuntademokratian perusperiaatteet hyvinkin tuttuja. Kun toimii luottamustehtävissä useita vuosia, tulee työskentelyyn rutiinia ja periaatteet tulevat tutuiksi kokouskäytäntöjen ja erilaisten seminaarien myötä. Sen sijaan päätöksentekoon ja demokratiaan liittyvä lainsäädäntö jatkuvine muutoksineen näyttää olevan viranhaltijataholle tutumpaa ja arkipäiväisempää kuin luottamushenkilötaholle. Kun työryhmä vastuutettiin pohtimaan demokratian peruskysymyksiä, sen jäsenet samalla kiinnostuivat demokratiasta 'syvemmällä' tasolla kuin ehkä muutoin olisi tapahtunut. Tämä heijastui myös siinä, että esimerkiksi lainsäädäntöä, sen perusteluja ja tulkintoja, alettiin tarkastella uudella tavalla.

Kunnalliset viranhaltijat ovat yleensä saaneet alaan liittyvän pohjakoulutuksen, ja tätä kautta kuntatyö päätöksentekojärjestelmineen on ainakin teoriassa tuttua. Mitä pidempään työskennellään kunta-alalla, sitä rutiinomaisemmaksi työskentely muodostuu. ”*Tavallisia päivittäisiä työrutiineja hoitaessaan ei juuri tule miettiä järjestelmän hyvyttä taikka huonoutta demokratian kannalta. Käytännön demokratiaa on se, että luottamushenkilöiden kokoontuu ja käsittelee asioita ja muodolliset päätökset saadaan aikaiseksi. Asioiden pohtiminen tulevan kehityksen kannalta on hyödyllistä myös nykyjärjestelmää käytettäessä.*” Tässä tilanteessa voi olla tärkeää, että luodaan järjestelmiä tai menettelytapoja, joilla kiinnostus esimerkiksi lainsäädännön

muutosten seuraamiseen säilyisi. Demokratiatyöryhmän tyyppisen toimintamallin kehittäminen jatkuvaksi yhteistyötavaksi luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kesken voisi olla yksi tapa kuntademokratian uusien mallien ja toimintojen toteuttamiseksi.

Työryhmälle tehdyn kyselyn vastaukset osoittivat, että asiantuntijadialogiin perustuvan toimintamallin toteuttaminen lisäsi kiinnostusta kuntademokratiaan ja sen toteutumismalleihin. Myös jo olemassa olevan oman tiedon syventäminen nähtiin arvokkaaksi sekä viranhaltija- että luottamushenkilöpuolella. Uuden tiedon soveltaminen omassa tehtävässä koettiin haastavana mutta mielenkiintoisena uutena elementtinä. Ehkä juuri tietojen päivittämisen puute aiheuttaa sen, että omia vuosia varjeltuja reviierejä puolustetaan edelleen vaikka toimintaympäristön muutos edellyttäisi uudenlaisia näkökulmia ja uusien vaihtoehtojen punnitsemista.

Kuntien laajeneva toimintakenttä myös kansainväliselle tasolle lisää selvästi tarvetta kunnissa myös moninaisten kansainväliseen lainsäädäntöön ja toimintatapaan liittyvien asioiden taustojen selvittämiseen. Minkälaisia paineita esimerkiksi EU:n toiminta synnyttää maakuntatason demokraattisen päätöksenteon kehittämiseksi ja minkälaisia vaikutuksia kuntakentälle ja päätöksentekoon EU tuo ja ennen kaikkea, miten käsitys kunnallisesta itsehallinnosta ja demokratiasta muuttuu kun puhutaan maakuntatason päätöksenteosta? Professori Aimo Rynänen kirjoittaa tämän julkaisun artikkelissaan myös kunnallisen itsehallinnon käsityksen moninaisuudesta ja demokratian toteuttamiskeinoista päätöksenteossa muualla Euroopassa ja osaltaan valottaa tätä näkökulmaa.

Uudenlaisia näkökulmia

Demokratian toteuttaminen kunnassa on valtaosin luottamushenkilöhallinnon asia. Se, miten luottamushenkilöt valtaansa käyttävät, on monien monimutkaisien asioiden lopputulos tai summa. Työskentely demokratiatyöryhmässä avasi monille uudenlaisia näkö-

kulmia, sillä ”*asiantuntijoiden mukanaolo lisäsi keskustelujen syvyyttä ja taustamateriaalin kohdentumista itse asiaan*” ja ”*asiantuntijoiden näkemyksissä heijastui yhteiskuntatutkimuksen näkökulma.*”

Kun työskentelyyn osallistuu henkilöitä erilaisista viitekehysistä, ei välttämättä voi ennalta tietää, miten eri lähtökohdat koetaan työskentelyn lopputuloksen kannalta. Tässä tapauksessa päätöksenteko ja demokratia koetaan kuntakentässä toimivien kannalta yhdistävänä tekijänä. ”*Myös eri poliittisia lähestymistapoja edustavien työryhmän jäsenten kanssa käyty pohdiskelu oli kiinnostavaa. Mielestäni työryhmä onnistui siinä, että emme äänestämällä tai edes konsensukseen pyrkimällä varsinaisesti ottaneet kantaa eri vaihtoehtojen teiden paremmuuteen, vaan pyrimme aidosti etsimään taustargumentteja erilaisille lähestymistavoille.*” Poliittisista lähtökohdista peilautuvat näkemykset saivat mielenkiintoisen vastineen viranhaltijan vastaavaan asiaan antaman kommentin mukaan: ”*Viranhaltijana toivoin luottamushenkilöiltä ”jäməkämpä” kannanottoja, koska demokratian jos minkä pitäisi kiinnostaa nimenomaan luottamushenkilöitä. On hiukan outoa, jos tämän tyyppisessä työryhmässä viranhaltijan pitää ottaa esille demokratiaa lisääviä ehdotuksia ja luottamushenkilöt ovat tyytyväisiä nykytilaan. Päivittäisessä keskustelussa kuitenkin valitetaan vallan luisumista viranhaltijoille.*”

Kun toimitaan laajassa, kuntien yhteisen prosessin työryhmissä, on oletuksena, että prosessin aikana saatuja tietoja ja koettuja kokemuksia vaihdetaan omassa toimintaympäristössä. Lähtökohtaisesti näin varmasti onkin. Viranhaltijavalmistelun ulkopuolella oleva luottamushenkilö voi kuitenkin kokea asemansa yhteisissä työryhmissä epämääräiseksi, ellei omasta kunnasta tai omasta taustaryhmästä saa riittävästi tukea ja kannustusta työskentelyyn. Tämä on ehkä kysymys, jota tulisi vastaaventyypisissä prosesseissa jatkossa miettiä enemmän ja yrittää löytää ratkaisumalleja paikallisen päätöksenteon tukiverkoston kehittämiseksi.

Prosessin luonteesta ja kiinnittymisestä isompaan kokonaisuuteen seurasi se, että varsinkin poliittisen

viitekehyksen mukaan valitut jäsenet kokivat, ettei poliittisen tahdon arvioimiselle tai omalle sitoutumiselle esitettyihin linjauksiin ollut edellytyksiä. ”*Poliittisen tahdon arvioimiselle tai sitoutumiselle yhteen valittuun linjaukseen ei työryhmässä ollut edellytyksiä, sillä sen tasoisten linjausten tekeminen olisi edellyttänyt keskeisten linjausten käsittelyä eri puolueiden päätöksentekolimissä.*”

Demokratiakeskustelulla tärkeä merkitys muutosprosesseissa

Yhdeksi Päijät-Hämeen palvelurakennemuutos –projektin kantavaksi periaatteeksi nostettiin paikallisen demokratian säilyminen vaikka toiminnan rakenteissa tapahtuisi muutoksia. Demokratian käsittely siten, kuin se Paras –hankkeen prosessissa toteutettiin, osoittautui toimivaksi malliksi. Demokratianäkökulman voimakas nostaminen omaksi toimintamallikseen vahvisti näkemyksiä siitä, että ei ole vain yhtä totuutta demokratiasta, vaan subjektiivinen totuus vaihtelee sen mukaan, mistä viiteryhmästä tarkastelija tulee tai kenen kannalta demokratiaa tarkastellaan.

Työryhmän jäsenten esittämät kommentit, kuten ”*demokratiateeman koen hyvin tärkeäksi PARAS -projektin kokonaisuuden kannalta ja demokratian esillä pitäminen on olennaista, jotta ei puuhattaisi vain rakenteiden parissa.*” tai ”*todella tärkeä, koko PARAS -projektin kannalta ehkä tärkein osuus*” osoittavat, että johtoryhmä onnistui työryhmätyöskentelyn toimeksiannoissaan. Se, miten jatkossa edetään esitettyjen ratkaisujen toteuttamiseksi, vaatii paljon työtä niin viranhaltija- kuin ennen kaikkea luottamushenkilöpuolella. On myös aiheellista kysyä ”*näkyykö demokratianäkökulma käytännön päätöksenteossa?*”

Näkyvä varmasti silloin, jos kaikki kuntien luottamushenkilöt saadaan mukaan yhteiseen dialogiin päätöksentekorakenteiden toimivuuden parantamisesta ja demokratian työkalujen kehittämisestä. Toimintatapojen rakentaminen tämän tavoitteen saavuttamiseksi vaatii ideoita ja ennakkoluulottomuutta. Myös yksittäisten

osallistujien – sekä viranhaltijoiden että luottamushenkilöiden - on koettava oma työpanoksensa ja osallistumisensa tärkeäksi meneillään olevassa muutoksessa.

Tavoitteenasettelun toteutuminen

Päätöksenteko- ja demokratiatyöryhmälle oli asetettu tavoitteita, joita olivat lähidemokratian turvaamisen mahdollisuuksien selvittäminen ja toimenpide-ehdotukset toiminnan toteuttamiseksi. Myös toteuttamispolun ja aikataulutuksen hahmottaminen muutoksille tuli esittää. Julkaisun liiteosassa esitetään työryhmän raportti, jossa esitellään vaihtoehtoisia toteuttamispolkuja.

Työryhmän jäsenten mielestä työryhmä ei saavuttanut tavoitteita kaikilta osin. Saattaa hyvinkin olla niin, että toimeksianto laadittaessa ei osattu ennakoida keskustelujen muotoja ja työryhmästä itsestään lähtevää keskustelunohjausta, joka kuljetti työskentelyä omaan suuntaansa. Tässä tapauksessa työryhmän itseohjautuvuutta voi pitää rikkautena, jonka ansiosta monet jäsenet kokivat työskentelyn ”*tärkeäksi ja ilmeisen hyödylliseksi ainakin omien käsitysteni jäsentymisen kannalta*”.

Kritiikitöntä ryhmätyöskentelyä tuskin löytyy ja rakentavan kritiikin avulla voidaan toimintamalleja kehittää. Ilmeisesti kunnallisen demokratian kehittäminen asiana on sen tyyppinen, että kehittämisideoita olisi paljon, mutta ideoiden rohkeaa ja ennakkoluuloton esille nostaminen ja toiminnaksi asti vieminen on erittäin haastavaa. Työryhmä ”*saavutti minimitavoitteen, mutta olisi voinut päästä paljon pidemmällekin. Olin pettynyt työryhmän haluttomuuteen kyseenalaistaa nykyistä järjestelmää ja hakea todella uusia avauksia. Innovatiivisuus puuttui kokonaan. Ilman asiantuntijoiden vahvaa panosta lopputulos olisi ollut vaatimaton.*” Toisaalta demokratian peruskysymysten käsittelystä kommentoitiin, että ”*lopputulokseen olin siinä mielessä tyytyväinen, että siinä huomioitiin demokratian perusnäkökulma: politiikasta päätetään enemmistön mielipiteen mukaan päätöksentekomenetelmässä, joka on avoin kaikille tai useimmille kansalaisille, kansanvaltaisesti.*”

Vaikka työryhmän kokoonpanoa kiiteltiin, sai se myös kritiikkiä jäseniltä. Joidenkin mielestä kokoonpano oli liian hajanainen kun mukana oli sekä viranhaltijoita että luottamushenkilöitä. Toisaalta vain yhden tahon mukana oleminen ei olisi antanut sellaisia ristikkäisiä näkemyksiä, jotka epäilemättä veivät keskustelua uusiin suuntiin ja auttoivat myös työryhmän asiantuntijoita kuuntelemaan ns. hiljaisia signaaleja. Asiantuntijoiden rooli tämäntyyppisessä työryhmätyöskentelyssä on erittäin merkittävä. Raportin kokoaminen vaatii kokemusta vastaavantyyppisestä prosessista. *”Keskustelu työryhmissä oli niin hajanaista, että ihmettelen, että sen pohjalta yleensä syntyi raportti. Ehkä raportti painottui liikaa rakenteisiin ja muut demokratian ulottuvuudet, jotka oli työsuunnitelmassa mainittu, jäivät vähemmälle huomiolle.”*

”Toivottavasti demokratianäkökulmaa pidetään riittävästi ja monipuolisesti esillä myös tulevissa kuntarakenneneuvotteluissa ja ennen kaikkea ennakkoluulotto-

masti. On vaara, että demokratia käsitetään suppeasti nykyisten saavutettujen asemien puolustamisena paikallisesti, puolueyhmittäin, kunnanosittain, ammattikunnittain tai jollain muulla mandaatilla perusteltuna; silloin demokratiasta keskustellaan ja päätetään hyvin suppealla skaalalla.”

Työryhmän työn tuloksia arvioidessaan työryhmän jäsenet painottavat jatkotyöskentelyn merkitystä nimenomaan kuntien poliittisissa päätöksentekoeleimissä. Keskustelujen käynnistäminen niissä olisi tärkeää, mikä edellyttäisi jopa työryhmän jäsenten omaa aktiivisuutta omilla tahoillaan keskustelujen käynnistäjinä. Viranhaltijat voidaan velvoittaa tiettyjen toimenpiteiden toteuttamiseen mutta luottamushenkilöiden kohdalla tämä ei tule kyseeseen. *”Asia on jatkokesittelyssä poliittisista intresseistä ja päätöksenteosta riippuva, ja välttämättä näissä prosesseissa ei työryhmän kannanotot vaikuta ensisijaisesti. Jos päätelmät halutaan saada konkreettisuuteen, edellyttää se jäseniltä jatkossakin vahvaa aktiivisuutta.”*

LIITE:

PÄÄTÖKSENTEKORAKENTEET JA DEMOKRATIA-TYÖRYHMÄN RAPORTTI

Työryhmän tehtävä

Päijät-Hämeen palvelurakennemuutoksen johtoryhmä perusti kokouksessaan 22.6.2006 neljä työryhmää, jotka ovat kuntatalous ja valtionosuudet, päätöksentekorakenteet ja demokratia, kuntien omistajaohjaus ja omistajapolitiikka sekä hallinto-organisaatioiden kokonaistarkastelu.

Johtoryhmä päätöksenteko ja demokratia-työryhmään seuraavat henkilöt ja totesi, että työryhmät voivat itse täydentää kokoonpanojaan tarvittaessa: Raija Peltonen (Hartola, puheenjohtaja 13.9.2006 saakka), Seppo Huldén (Kärkölä, puheenjohtaja 13.9.2006 lähtien), Tero Mölsä (Orimattila), Raili Hildén (Heinola 30.10.2006 saakka), Hannele Rämö (Heinola, varalla Martti Rauhala). 31.10.2006 lähtien Riitta Siltanen (Nastola), Kaarina Jokinen, (Asikkala), Timo Aarrevaara (asiantuntija, raportin kirjoitusvastuu), Aimo Ryyänen (asiantuntija), Kaija Majoinen (asiantuntija, Kuntaliitto, varalla Päivi Kurikka).

Johtoryhmä täydensi työryhmän kokoonpanoa 31.10.2007 seuraavasti: Vaula Ruuska (Hämeenkoski), Martti Aslamaa (Kärkölä), Rauno Hännikäinen (Padasjoki), Kaija Manninen (Hollola), Antti Holopainen (Lahti), Kirsti Laatonen (Orimattila), Susanna Iivonen-Pekesen (Lahti 31.10.2006 -11.2.2007) sekä Ulla Juurola (Lahti 12.2.2007 lähtien).

Projektin sihteeristön ovat muodostaneet Esa Halme (Päijät-Hämeen liitto), José Valanta (Lahden kaupunkiseudun seutuhallinto) ja Jaana Simola (Päijät-Hämeen liitto), joista Simola on toiminut projektin pääsihteerinä ja työryhmien sihteerinä.

Päätöksentekorakenteet ja demokratia-työryhmä on selvittänyt demokratian toteutumista Päijät-Hämeessä

ensinnäkin organisaatioiden ja rakenteiden näkökulmasta. Tällöin huomion kohteena ovat olleet erityisesti kansanvaltaisen mallin toiminta ja varmistaminen sekä kuntien päätöksenteon syvenevät alueet. Työryhmän keskustelun kohteena on ollut myös poliittisen tahdon arviointi päätöksentekorakenteiden kehittämiseksi. Työryhmä on keskustellut poliittisen johtajuuden muodostumisesta uudistusten valmiuden, kyvyn, halun, linjausten ja sitoutumisen osalta Päijät-Hämeessä. Edelleen työryhmä on keskustellut poliittisen päätöksentekojärjestelmän tehokkuuden ja kannustavuuden vahvistamisesta Päijät-Hämeessä.

Tämän raportin tarkoituksena on esitellä työryhmän käsittelemät mallit, joilla kansanvaltainen toiminta voidaan varmistaa näköpiirissä olevissa eri tilanteissa vuoteen 2015 mennessä. Lähtökohtana on ensinnäkin nykytilanne (VE1), jossa kuntien lukumäärä ja kuntakoko ei muutu oleellisesti. Toisena vaihtoehtona on nykyistä pienempi määrä kuntia (VE2), jolloin haasteena on edustuksellisten elinten toiminnan varmistaminen. Kolmas vaihtoehto on kaksitasoisen paikallishallinnon rakentuminen (VE3), jossa sekä kuntien että maakunnan tason valtuustot valitaan vaaleilla. Tästä mallista on esillä myös vaihtoehto, johon ei sisälly lainkaan ylläpitämällisiä (VE4). Viides vaihtoehto on Päijät-Hämeen kuntien yhdistyminen kahdeksi tai yhdeksi kunnaksi (VE5).

Työryhmä ei ota kantaa paremmuusjärjestykseen hallintomallien välillä, vaan esittelee eri vaihtoehdot kuntien lausuntojen pohjaksi. Poliittinen tahto eri kehitysmallien toteuttamiseksi muodostuu vasta kuntien lausuntojen pohjalta. Työryhmä kiinnittää huomiota myös siihen, että kullakin esiteltävänä olevalla mallilla voi toteutuessaan olla myös aikataulultaan erilaiset polut.

Kaikki esillä olevat mallit perustuvat kansalaisten edustuksellisen demokratian toteutumiseen siten, että palvelujen tuottamista ohjaavat vaaleilla valitut elimet.

Esiteltävät mallit on mahdollista toteuttaa vuoteen 2015 mennessä. Raportissa esillä olevat epäjatkuvuuskohdat ovat vaalivuodet. Todellinen valmistelutyö ja päätöksenteko on välttämätöntä toteuttaa ennen vaalivuotia, sillä suorilla kansanvaaleilla valittavien elinten mandaatti on määritelty juuri vaalikaudeksi. Vaalit ovat yksi kansalaisten osallisuuden muoto, mutta vaalien rinnalla kiinnostus on kohdistunut yhä enemmän toiminnallisen demokratian muotoihin.

Itseisarvoinen ja toiminnallinen demokratia Päijät-Hämeessä

Demokraattisen päätöksenteon kehittämisen osalta työryhmälle asetetut toiveet ovat erityisen haastavia. Jos kuntien yhteistyö syvenee, niin samalla kasvavat odotukset kansalaisten osallisuutta mahdollistaville käytännöille. Palvelurakennemuutostuksessa asetetaan myös odotuksia uudistusten toimeenpanolle. Päätöksenteon tulisi toteutua hidastamatta palvelutuotannon prosesseja, vaikka uudistusten toimeenpano tulee sitomaan toimintaresursseja tulevina vuosina.

Työryhmän toimeksiannossa pyydetään myös näkemystä lähidemokratian kehittämiseksi. Lähidemokratian toteuttamisessa Päijät-Hämeen kunnissa on erilaisia ratkaisuja, jotka ajavat erilaisia tavoitteita. Näitä voivat olla hallinnointi mahdollisimman lähellä toimintoja läheisyysperiaatteen mukaisesti, itseisarvoisen demokratian toteutuminen tai esimerkiksi aloitteellisuuden ja tyytyväisyyden kanavoiminen. Näille kaikille tavoitteille on olemassa toiminnallisesti ja taloudellisesti perusteltavia vaihtoehtoja, jotka voidaan toteuttaa itseisarvoisen demokratian sijaan toiminnallisen demokratian välineillä. Tarpeet toiminnallisen demokratian lisäämiseen ovat ilmeiset palvelurakennemuutostuksesta riippumatta.

Läheisyysperiaatteen mukaan toteutettu päätöksenteko on mielekästä, jos siihen sisältyy todellista taloudel-

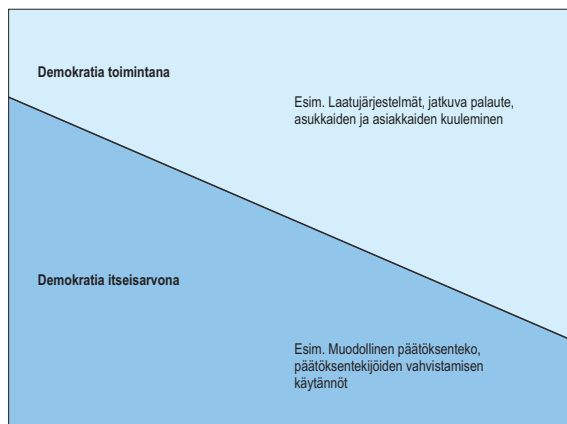
lista liikkumavaraa. Tällaisen liikkumavaran ulottaminen laajasti lähidemokratiaan monimutkaistaisi hallintoa ja voisi heikentää myös hyvän hallinnon toteutumista erityisesti läpinäkyvyyden ja tilivastuun periaatteiden osalta.

Paras-hankkeen aluevaiheesta saadun palautteen perusteella on perusteltua tehdä se johtopäätös, että pyrki-
mys lähidemokratian vahvistamiseen toteutetaan kaikissa esille tulevilla vaihtoehdoissa. Painotus voi kuitenkin olla joko alueellisen demokratian käytännöissä tai lähidemokratian kehittämisessä. Päätöksentekoon on mahdollista avata väyliä, jotka tukevat asukkaiden omavastuisuuden ja velvollisuudentunteen lisäämistä. Näiden väylien rakentamisessa on ainakin kaksi toisistaan eroavaa näkökulmaa. Kansalaisnäkökulma korostaa itseisarvoisen demokraattisen päätöksenteon merkitystä, jolloin tavoitteena on vahvistaa päätöksentekijöiden kykyä päättää strategisista linjauksista ja toimintaperiaatteista. Asiakasnäkökulma taas korostaa palvelutuotannon prosessien merkitystä, jolloin toiminnallinen demokratia vahvistaa asiakkaiden mahdollisuutta vaikuttaa palvelujen sisältöön.

Tässä raportissa esitettävissä malleissa korostetaan nykyisten kuntien perinteiden merkitystä muodostettaessa lähidemokratiaelimiä. Itseisarvoisen lähidemokratian elimiä voisivat olla esimerkiksi lautakunnat ja kylätoimikunnat, ja niiden toimivalta tulisi määritellä tarkasti. Esimerkiksi kunnanosalvustustojen valtuudet päätöksentekoon olisivat hyvin rajalliset ja kansalaisten odotukset toisaalta korkeita. Toisaalta toiminnallinen demokratia voi eri malleissa täydentää lähidemokratiaa esimerkiksi sähköisen osallistumisen tai suunnittelu- ja toimeenpano-osallisuuden keinoin.

Vuonna 2005 esitellyn palvelurakennemuutostuksen tulisi näkyä myös edustuksellisen päätöksenteon käytännöissä. Itseisarvoinen demokratia on toistaiseksi turvannut selkeän päätöksentekorakenteen kunnallisessa päätöksenteossa. Toiminnallisen demokratian vahvuutena olisi osallistumiskanavien avaaminen kulloisenkin tarpeen mukaisesti. Kehitys itseisarvoisesta toimin-

nallisen demokratian suuntaan voi toteutua kuntakoon suurentuessa, jos luottamushenkilöiden määrä suhteessa asukaslukuun vähenee.



Kuvio: Itseisarvoinen, edustuksellinen demokratia voi korvaantua osallistavalla, toiminnallisella demokratialla¹.

Osallistuminen on viimeistään 1990-luvulla muodostunut tärkeäksi hallinnon järjestämisen periaatteeksi. Suomessa onkin koko 2000-luvun ajan ollut hankkeita edustuksellisen demokratian käytäntöjen muuttamiseksi. Kansalaisten ja viranomaisten välisessä toiminnassa käytetään osallisuuden käsitettä, joka kuvaa kansalaisten oikeutta olla mukana itseään koskevien asioiden päätöksenteossa, suunnittelussa ja valmistelutyössä.

Valittaessa yleisillä vaaleilla kuntien valtuustoja on kyse kunnallisvaaleista. Kun yleisillä vaaleilla valitaan sekä kuntien valtuustoja että tätä laajempien yksikköjen valtuustoja, on kyse paikallisvaaleista. Tämä ero näkyy esitettyjen mallien kuvauksissa, mutta malleihin on liitetty myös lähidemokratian ja toiminnallisen demokratian elementtejä. Päijät-Hämeessä äänestysinnokkuus vaaleissa on laskenut, mikä voi heijastaa laajemminkin

muodollisen demokratia ongelmia. Kansalaiset voivat kokea päätöksentekorakenteet monimutkaisiksi ja osittain ennustamattomaksi. Tämän suunnan muuttaminen on mahdollista tuomalla muodollisten päätösten sijaan keskustelua, dialogia ja toiminnallista demokratiaa. Luottamushenkilöiden saaman informaatiovirran hallinta ja sen pohjalta käytävän kansalaiskeskustelun ylläpito on erityisesti kuntarakenteen muutostilanteissa haasteellista. Tähän haasteeseen vastaaminen voi merkitä toiminnallisen demokratian vahvistamista ja keskeisimpien luottamustehtävien muuttamista kokopäivätyöksi.

Tarpeet osallistumiskanavien monipuolistamiselle ovat ilmeiset jo nykyisessä kuntarakenteessa, ja välineitä osallistumisen lisäämiselle on runsaasti. Tällaisia ovat esimerkiksi kunta-aloitteet ja äänestykset, nuorisovaltuusto, kansalaispaneelit, kansalaisille avoin tai raateihin perustuva tieto- ja viestintätekniikan käyttö lautakuntien päätöksenteossa sekä palveluja koskeva avoin laadunarviointi.

Mikäli luottamushenkilöiden määrä vähenee nykyisestä, tarvitaan uudenlaisia lähidemokratian ja toiminnallisen demokratian välineitä kansalaisten osallisuuden turvaamiseksi. Kriittinen ja perusteellinen kansalaiskeskustelu ennen laajoja päätöksiä voi edistää laajan yksimielisyyden saavuttamista kulloisistakin periaatteellisista ratkaisuista. Toisaalta kansalaiskeskustelu voi täydentää keskittyvää edustuksellista päätöksentekoa. Kansalaisten ja asiakkaiden mahdollisuudet vaikuttaa palvelujen ohjaukseen on mahdollista järjestää myös reuna-alueilla, vaikka niiden edustus päätöksentekoelimityksissä vähenisi. Vaikutusmahdollisuuksien lisääminen saattaa tällöin toteutua ensisijaisesti toiminnallisen demokratian ja dialogin avulla, ei niinkään itseisarvoisen päätöksenteon rakenteiden kautta.

Kansalaisten liittyminen suunnitteluun ja valvonnan toteuttamiseen on mahdollista organisoida monilla muil-

¹ Timo Aarrevaara: Raportointi koskien hallinnon, ohjauksen ja kunnallisen demokratian erityiskysymyksiä. Päijät-Hämeen liitto 2006.

lakin tavoilla kuin itseisarvoisen päätöksentekuelinten avulla. On syytä kiinnittää huomiota myös kuntademokratian valkoisen kirjan huomioon, jonka mukaan maaseudulla äänestetään vilkkaammin kuin kaupungeissa. Tämän reuna-alueiden luontaisen kiinnostuksen ja demokratiaan sitoutumisen tulisi voida heijastua myös muodostuviin päätöksentekorakenteisiin. Itseisarvoisen demokratian toteutuminen on mielekästä jos kunnat tai kunnanosat kuten kylät ovat selkeästi rajattuja ja niillä on vahva identiteetti.

Hyvän hallinnon varmistaminen

Tämän raportin esityksissä on lähtökohtana, että päätöksenteon tasoja ja edustuksellisen elinten määrää ei tule lisätä tarpeettomasti. Kunnat voivat tarvittaessa jatkossakin perustaa kyläjohtokuntia, koulujen johtokuntia ja tarvittaessa esimerkiksi pysyvämpiä kunnan-osavaltuustoja. Koko Päijät-Hämeen kattavaa yhtenäistä mallia lähidemokratian toteuttamiseksi ei ole tarkoituksenmukaista laatia. Tällöin resursseja jää kuntiin informaation, keskustelun ja dialogin merkittävälle lisäämiselle toiminnallisen demokratian keinoin.

Palvelurakenteen uudistuksissa muodostuva päätöksentekomalli ei voi perustua yksinomaan rakenteisiin ja laajaan luottamushenkilöhallintoon. Kansalaisten kannalta tärkeintä on taata mahdollisuus vaikutuskanaviin, keskusteluun ja dialogiin, jolla vaikutetaan päätöksentekoon ja palvelujen toimivuuteen. Edustuksellinen päätöksenteko turvaa hallinnon toiminnan kontrollin ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen, mutta dialogi voi olla mahdollinen eri tavoin toteutetussa muodollisessa päätöksenteossa. Liian raskaat päätöksentekomenettelyt estävät eri intressien huomioonottamisen. Ne estävät myös kansalaisten ja asiakkaiden dialogin palvelujen tuottajien ja resursseista päättävien toimijoiden kanssa.

Edustuksellista demokratiaa koskevia rakenteita uudistettaessa huomiota tulisi kiinnittää myös välineisiin, joilla eri ryhmien päätöksenteosta syrjäytymistä voidaan ehkäistä. Huomiota tulisi kiinnittää esimerkiksi eri ikä-

luokkien, sukupuolten tasa-arvon, pienten väestöryhmien ja reuna-alueiden osalta. Uudistusten aikana tehtävissä ratkaisuisissa päätöksentekokulttuurin vahvistamisen keinot ovat samalla tavoin tärkeitä kuin rakenteenkin keinot. Päijäthämäläiset erityispiirteet huomioiva päätöksentekokulttuuri mahdollistaa kansalaisten ja asiakkaiden kiinnostuksen ja liittymisen päätöksentekoprosesseihin.

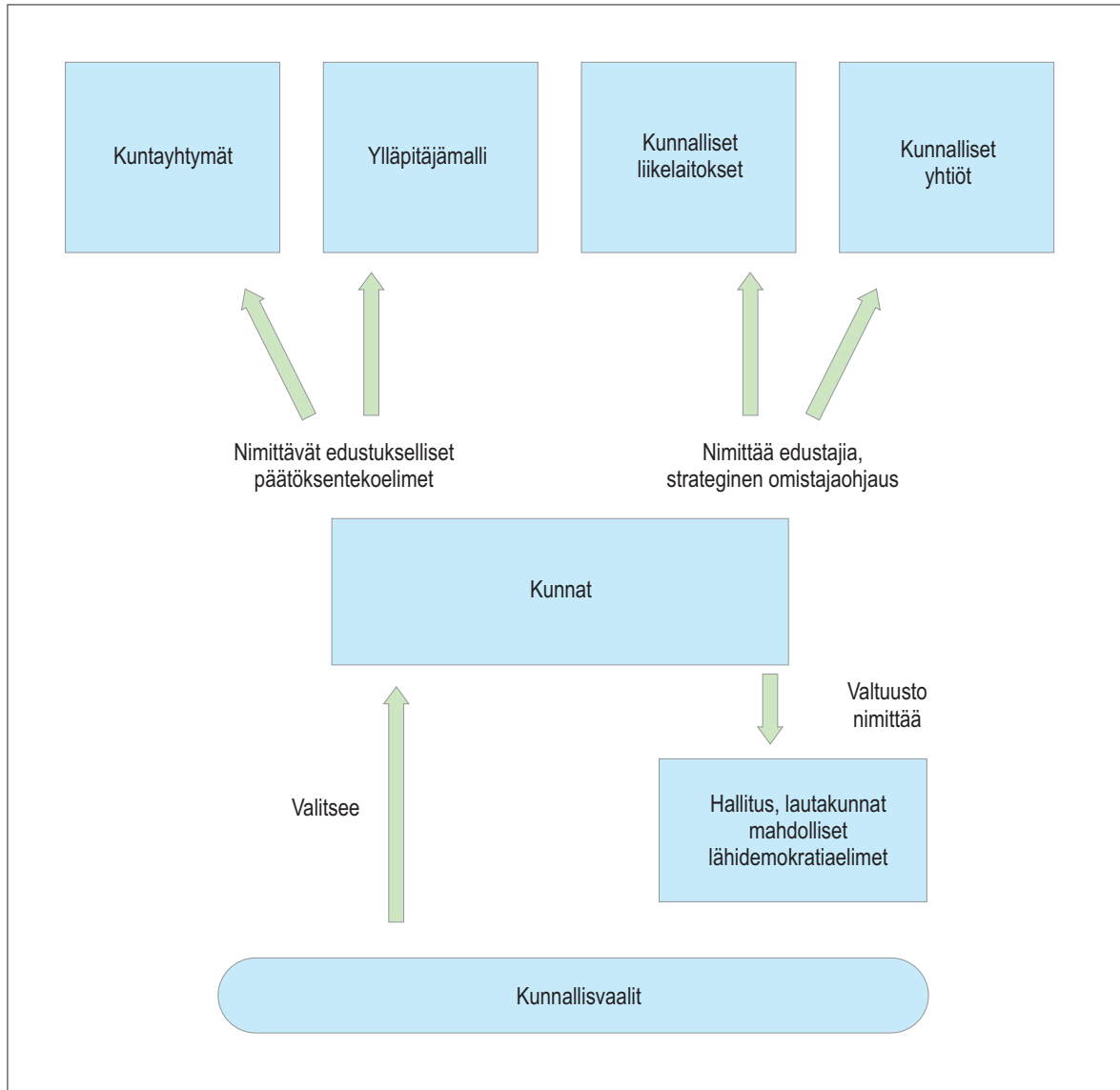
Tämän raportin lähtökohtana on, että omistajaohjauksen tehtävää ei voida toteuttaa lähidemokratiaelinten kautta. Jos ylimitoitettuja odotuksia syntyy, voi siitä myöhemmin seurata, että päätöksentekijät, kansalaiset, asiakkaat ja palvelujen toteuttajat kokevat muodostetut päätöksenteon rakenteet ja käytännöt heikosti toimiviksi. Selkeät ja läpinäkyvät päätöksentekorakenteet turvaavat parhaiten mahdollisuudet hyvän hallinnon periaatteiden toteutumiseksi. Hyvän hallinnon toteutumista voidaan arvioida periaatteiden avulla, joita ovat päätöksentekojä demokratiatyöryhmän näkökulmasta tarkasteltuna erityisesti avoimuus, läpinäkyvyys, vastuun selkeys ja tilivelvollisuus.

Eriytyisen haasteen esiteltäville malleille asettaa ylläpitäjämalli tai ns. isäntäkuntamalli, joka voi johtaa monimuotoisiin ja päätöksentekorakenteiltaan vaikeasti hahmotettaviin kuntien yhteistyömenettelyihin (HE 2006, 59). Käytännössä isäntäkuntamallissa tuottajavastuu on yhdellä kunnalla. Muiden kuntien edustus voidaan turvata eri tavoin, esimerkiksi kuntalain 77§ antamalla mahdollisuudella valita edustajia toimielimeen. Isäntäkuntamallissa olisi mahdollista, että suuri määrä kuntia voisi toimia eri tehtävissä isäntäkuntana. Kaikkien kuntien osamista hyödyntävä edistäisi luonnollista dialogia ja vastuunjakoa kuntien välillä.

Mitä suuremmasta isäntäkuntayhteistyötä toteuttavasta määrästä kuntia on kysymys, sitä todennäköisempää on, että suurimmat kunnat kantavat edensisijaisesti vastuun isäntäkuntina. Laajoissa ylläpitäjämalleissa kuten isäntäkuntajärjestelmässä kynnys suunnittelun, päätöksenteon ja valvonnan toteuttamiseen tai yksittäisen palvelun tuottamiseen voi nousta korkeaksi.

VE1 Nykytilanne

Paikallisella itsehallinnolla tarkoitetaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Suomessa oikeus tähän päätöksentekoon on valtuustoilla, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailla välittömällä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti.



Tällä hetkellä suomalaisen kunnallisen päätöksenteon ytimessä ovat selkeä edustuksellinen päätöksenteko ja vaikiintuneet kanavat. Kuntien välillä sekä toisaalta kuntien ja eri hallinnon tasojen välillä työnjako ja tilivelvollisuus on kuitenkin ongelmallinen kysymys. Kuntien mahdollisuus suoriutua toiminnallisista ja taloudellisista velvoitteistaan vaihtelee.

Kunnanhallitusten asema omistajaohjauksessa on keskeinen (KunL23§). Nykytilanteen mukaisesta ylläpitomallista on vielä varsin suppeasti kokemuksia. Kuntayhtymien osalta haasteena on esimerkiksi tilivastuun toteutuminen ja toiminnan läpinäkyvyyden varmistaminen. Kunnallisten liikelaitosten ja kunnallisten yhtiöiden osalta omistajaohjauksessa on kehittämistarpeita.

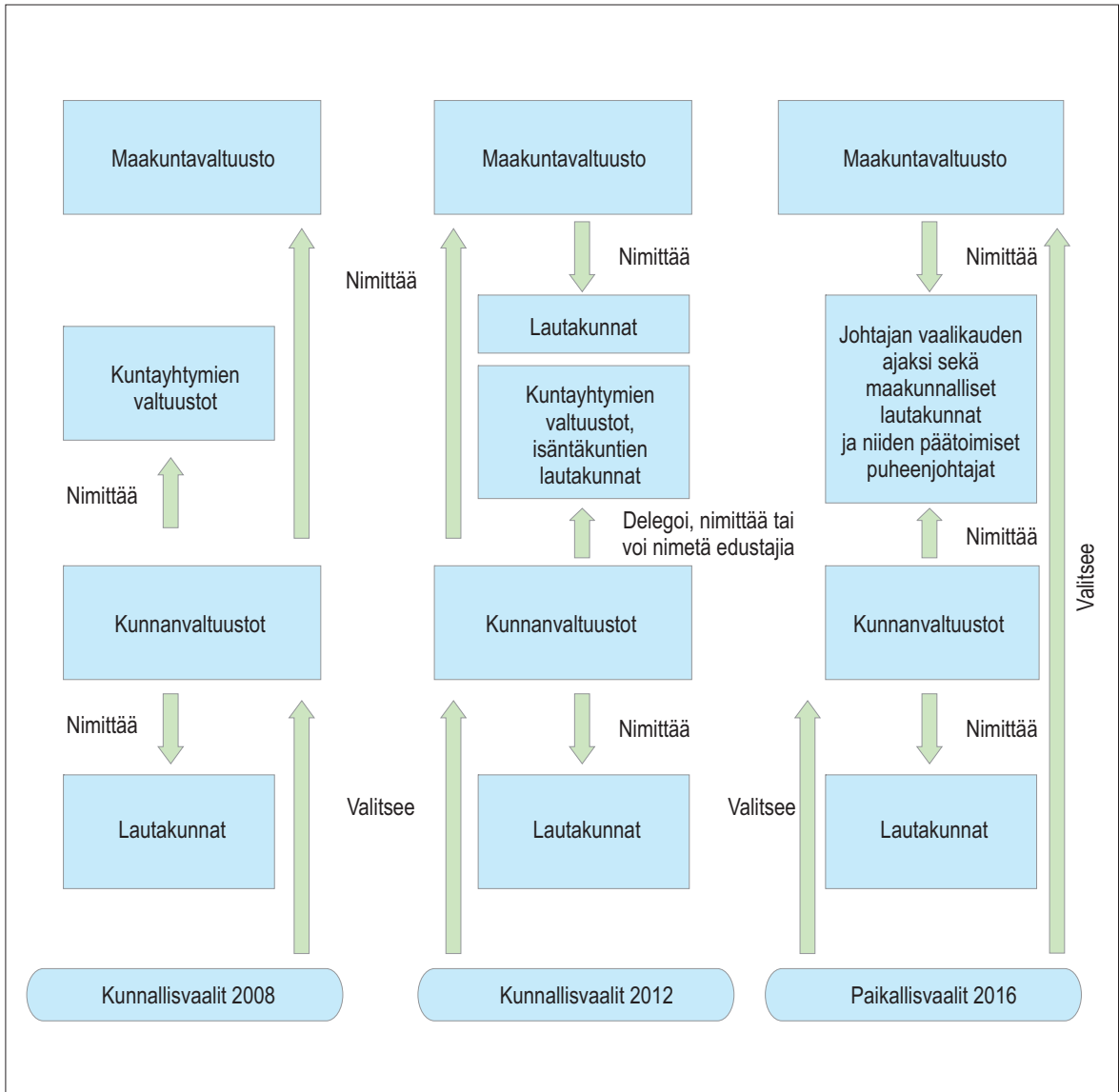
Kunnallishallinnossa toimeenpanevat elimet ovat vastuussa edustuksellisille elimille. Nykytilanteen mukaisessa päätöksenteossa korostuu itseisarvoinen demokratia ja sen käytännöt enemmän kuin demokratian toiminnallinen ulottuvuus. Päijät-Hämeessä kuntien hallintomalleissa on eroja esimerkiksi luottamushenkilöiden nimityskäytäntöjen, delegoinnin ja lähidemokratian soveltamisen osalta.

Jos nykyinen kuntarakenne on voimassa vielä 2015, on sitä mahdollista kehittää toiminnallisen demokratian keinoin. Mahdollisia välineitä ovat esimerkiksi asukas- ja asiakasdemokratiaa tukevien käytäntöjen kehittäminen, osallistavan demokratian muodot sekä ohjelmallinen toiminnallisen demokratian kehittäminen. Samalla tavoin kuin kunnilla on erilaisia pysyviä kumppanuuksia, voivat myös palvelujen käyttäjät kehittää kuntarajan ylittäviä yhteisiä toimintamuotoja. Kunnille on nykyiselläänkin mahdollista vahvistaa kumppanuuksiaan lisäämällä vastuun jakoa kolmannen sektorin palveluntuottajien kanssa esimerkiksi kehittyneiden palautejärjestelmien osalta.

VE2: Itseisarvoista päätöksentekoa vahvistava malli

Tämän vaihtoehdon taustalla on oletus siitä, että maakuntahallinnon kehittyminen on ennustettavaa ja kuntien yhdistyminen on lisännyt keskustusten merkitystä. Reuna-alueiden edustuksen turvaaminen on mahdollista toteuttaa kunnissa esimerkiksi yhden valittavan ehdokkaan vaalipiirin avulla, äänileikkureiden avulla tai perustamalla alueellisia lähidemokratiaelimiä. Malliin on mahdollisuus sisällyttää välineitä, jotka turvaavat maakunnan ja kuntien erityispiirteiden kunnioittamisen, kuntien luonnollisen yhteistyön, itsehallinnon sekä demokratianäkökulman huomioinnon.

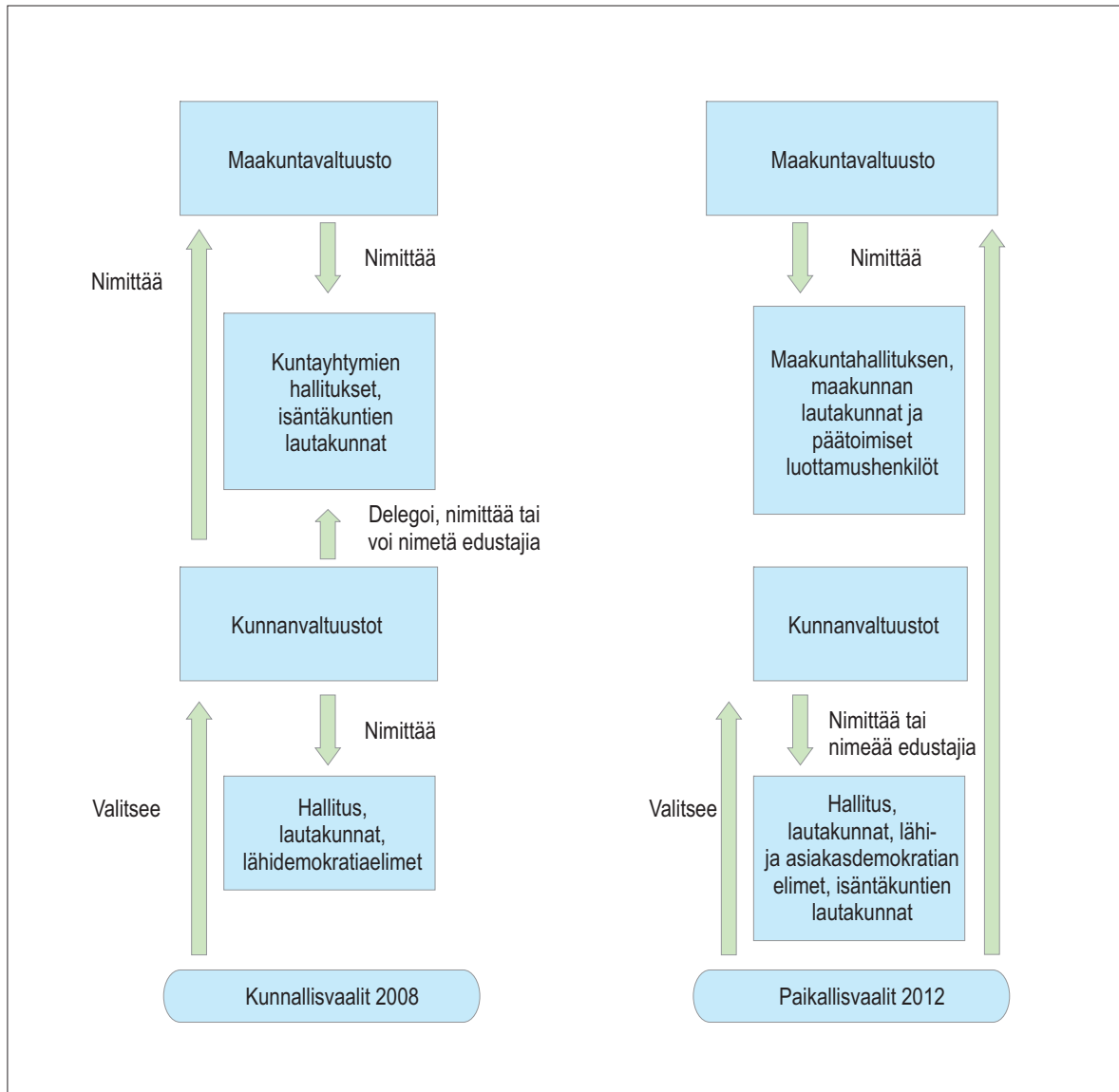
Mallin näkökulma on vahvasti kansalaisten ohjauksen varmistamisessa edustuksellisen demokratian avulla. Kuntien kontrolli maakunnallisessa päätöksenteossa on edelleen vahva, mutta maakunnalle muodostuu yleisillä vaaleilla valitun maakuntavaltuuston takaama kompetenssi. Maakunta nimittää omat toimielimensä, edustajansa yhteiselimiin ja sillä on laaja pääomataloutteen ulottuva toimintavapaus viimeistään vuoden 2016 paikallisvaalien jälkeen.



VE3: Kaksitasoisen paikallishallinnon rakentuminen

Mallin lähtökohtana on se, että kunnat ovat luovuttaneet nykyistä laajemman osan tehtävistään maakuntatasolle. Tämä ei tarkoita, että kuntien merkitys olisi oleellisesti vähentynyt. Malli lähtee oletuksesta, että kuntien liikkumavara kasvaa ja niiden mahdollisuus ottaa vapaaehtoisia tehtäviä lisääntyy. Siten kunnat palaavat nykyistä laajempaan liikkumavaraan ja tehtäviin joilla ne vastaavat kansalaisten muuttuviin tarpeisiin. Myös lähidemokratian muodot voidaan toteuttaa muuttuvien tarpeiden mukaisesti toiminnallisen demokratian välinein. Erona nykytilanteeseen (VE1) on ensinnäkin nopeampi aikataulu maakunnallisen itsehallinnon toteuttamiseksi. Oletuksena on, että maakuntavaltuusto valitaan yleisillä ja yhtenäisillä vaaleilla vuodesta 2012 lähtien.

Vahvat kunnat ja tehokkaasti toimivat maakunnalliset palvelut mahdollistavat sen, että edustuksellinen demokratia voi toteutua ilman alueellisia kiintiöitä. Lähidemokratia ratkaisut ovat kunkin kunnan oman hallintomallin mukaisia. Kunta-aloitteet, kansanäänestykset, kansalaispaneelit, kylätoimikunnat, tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntävät lautakunnat ja yhteissuunnittelu ovat esimerkkejä ratkaisuista, joiden pelisäännöistä ja resursseista voidaan päättää kunnan- ja kaupunginvaltuustoissa vaalikausittain. Mallin toteuttamispolkuun liittyy maakuntavaltuuston valitseminen vuoden 2012 paikallisvaaleissa. Sen on tarkoitus mahdollistaa hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen päätöksenteon näkökulmasta erityisesti tilivastuun ja läpinäkyvyyden osalta mahdollisimman nopeasti.



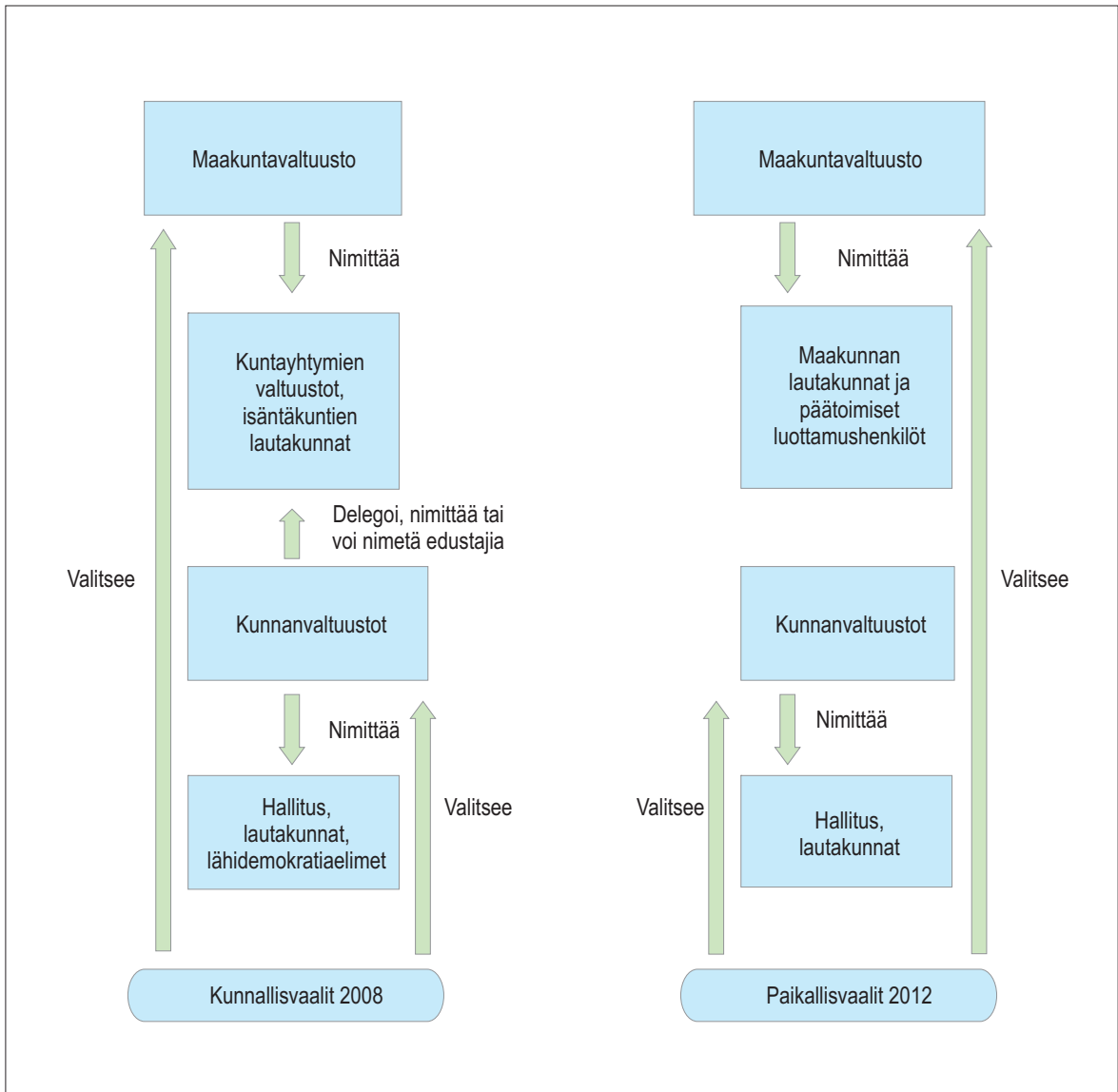
VE4: Kaksitasoinen paikallishallinto ilman ylläpitäjämallia

Palvelutuotannossa on toimintoja, joissa itseisarvoinen lähidemokratia ei aidosti pysty tukemaan palvelujen tuottamista. Kun kysymyksessä ovat varsin pitkät ja hallintorajat ylittävät palvelutuotannon prosessit, on informaation välittäminen koko prosessiin vaikeaa tai mahdotonta itseisarvoisten lähidemokratiaelimen avulla. Kaksitasoinen paikallishallinto ilman ylläpitäjämallia korostaa palvelutuotannon ammattilaisten merkitystä. Tavoitteena tässä mallissa ovat selkeät päätöksentekorakenteet, jotka delegoivat valvontaa ja kehittämiseen liittyviä tehtäviä palvelutuotannon ammattilaisille. Välineinä toiminnallisen demokratia toteutumisessa voivat olla esimerkiksi hoitostandardit, laadunhallinta tai laajemmin informaatio-ohjaus. Näkökulma on tällöin asiakasohjauksen varmistamisessa.

Tämän mallin vahvuus on osaamiskäytäntöjen siirtämisessä, ja se tukee esimerkiksi sote-piirin taustalla olevaa prosessinäkökulmaan perustuvaa palvelutuotantoa. Mallissa hallinnon ja palvelujen ammattilaisten rinnalla ei työskentele kokopäivätoimisia luottamushenkilöitä linjassa. Esimerkiksi lautakuntien puheenjohtajat eivät ole kokopäivätoimisia luottamushenkilöitä, mutta maakunnan hallituksen jäsenet sekä tarkastuslautakunnan puheenjohtaja voivat olla kokopäivätoimisia. Näiden elinten vastuu maakunnan palvelujen järjestämisestä konsernitasolla korostuu muihin malleihin verrattuna.

Vuoden 2012 paikallisvaalien jälkeen isäntäkuntalautakuntiin perustuvaa järjestelmää ei tässä mallissa enää ole. Taustalla oleva malli on puhtaasti kaksiportainen malli, jossa maakunta on itsenäinen toimija.

Avoin toiminnan laadunarviointi on tässä mallissa todennäköinen kehityssuunta. Sen suhteen on syytä korostaa informaatio-ohjauksen luonnetta varsin vahvana ohjauskeinona. Ovatko esimerkiksi koulut, päiväkodit, palvelukeskukset tai terveydenhuollon yksiköt valmiita säännöllisesti julkaistaviin listoihin joissa niiden keskinäistä tehtävistä suoriutumista vertaillaan avoimin listoin? Jos Päijät-Hämeessä muodostetaan maakunnallisia kriteerejä kuvaamaan toivottua toimintatapaa ja tulosta, voivatko ne keskimääräisinä toiveina olla ristiriidassa paikallisten toiveiden kanssa? Parhaimmillaan laadunarviointi välittää päätöksenteon tarvitseman tiedon kehittämistarpeista ja ohjaa palvelutuotannon toteutumista. Pahimmillaan laatukriteerit ja niiden julkinen seuranta voivat estää pitkäjänteiset panostukset toiminnan kehittämiseen.



VE5: Yksinäpainen maakunta

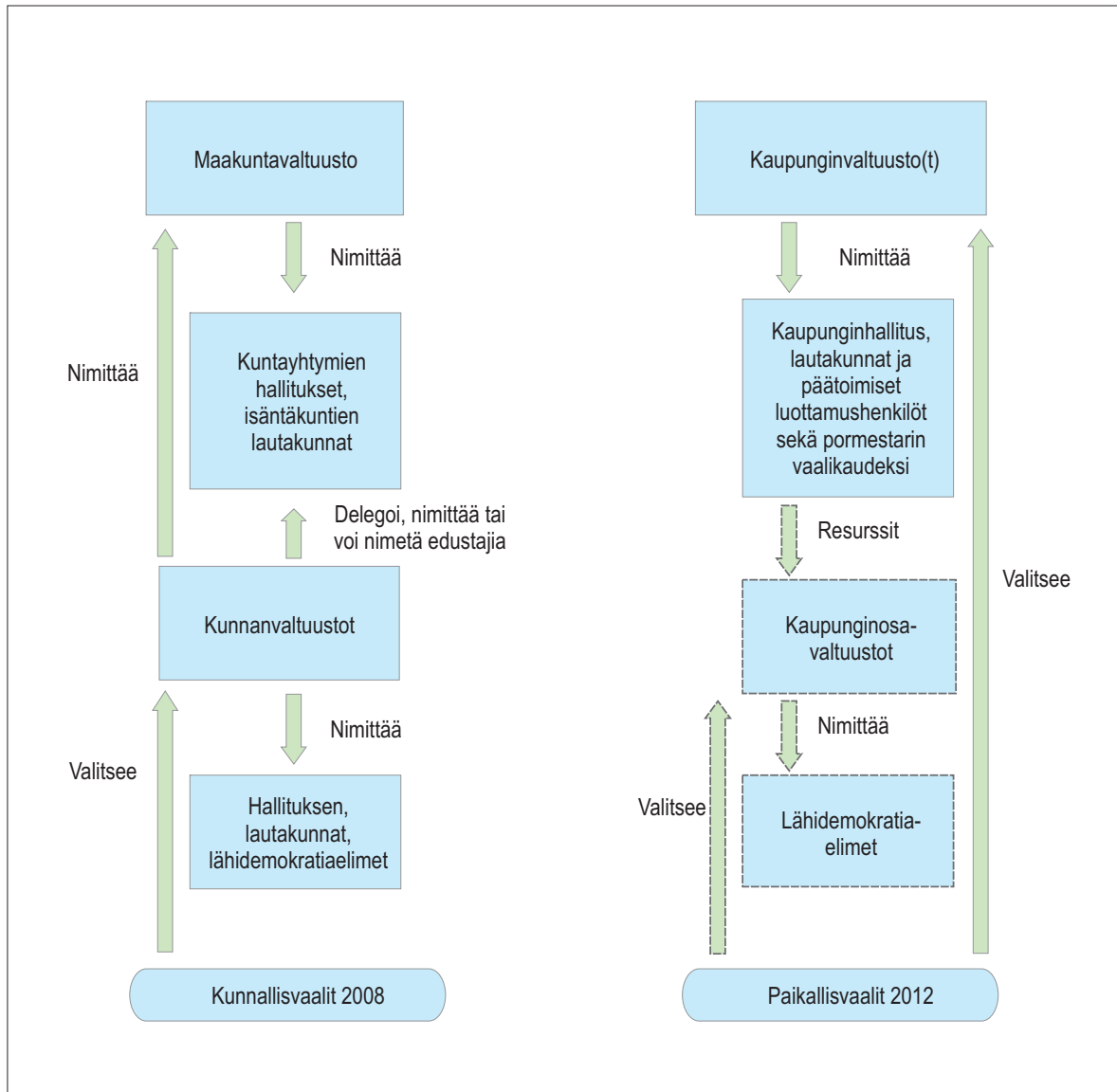
Neljäs vaihtoehto on muodostettu sen pohjalta, että nykyiset Päijät-Hämeen kunnat muodostaisivat yhden kaupungin. Päätöksenteko voisi perustua pormestari-malliin (KunL 24§). Hyötynä olisi tällöin selkeä hallintomalli ja erityisenä haasteena reuna-alueiden edustavuuden säilyminen päätöksenteossa. Nykyisten kuntien tai jopa kaupunginosien alueelle voitaisiin valita kaupunginosavaltuustot. Valinta voitaisiin toteuttaa joko suorana kansanvaalina tai kaupunginvaltuustossa. Niiden puheenjohtajat voitaisiin valita päätoimisiksi reuna-alueiden asiantuntemuksen ja vaikutusmahdollisuuksien varmistamiseksi. Malli on mahdollinen myös siinä tapauksessa, että Päijät-Hämeen kunnat yhdistyvät kahdeksi kaupungiksi. Edelleen malli on mahdollista toteuttaa myös ilman kaupunginosavaltuustoja ja lähidemokratiaeliimiä.

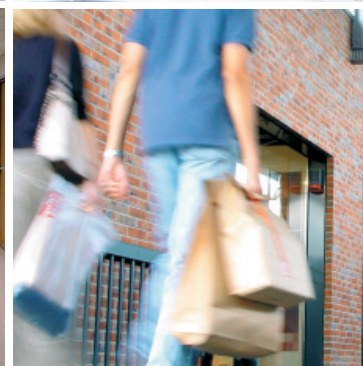
Maakunnan kokoisen kunnan keskeinen vaaleilla valittu elin olisi valtuusto, jolla olisi konsernin johtovastuu. Konserniohjauksen toteuttamiseksi tarvitaan vahva edustuksellinen elin, joka voi toteuttaa ohjauksen esimerkiksi valitsemalla johdon, päättämällä keskeisistä investoinneista, edistämällä resurssien yhteiskäyttöä tai asettamalla toiminnan tuotto- tai laatutavoitteita.

Lautakunnat ovat tässä mallissa toiminnallisesti vahvoja, ja luottamushenkilöitä voi olla asukasluvun suhteessa selvästi nykyistä vähäisempi määrä. Valintatavalla ratkaistaan jäsenten edustavuus alueellisesti tai poliittisesti. Laajojen informaatiovirtojen hallitsemiseksi keskeiset luottamustoimet ovat kokopäivätoimisia. Kunnallisten liikelaitosten ja kunnallisten yhtiöiden valvontavastuuta on mahdollista delegoida sekä luottamushenkilöistä koostuville elimille että virkamiehille.

Esitetty malli on mahdollista toteuttaa ilman kaupunginosavaltuustoja ja niiden valitsemia lähidemokratiaeliimiä. Tällöin vastuu lähidemokratian muodostamisesta ja resursoinnista on kaupunginvaltuustolla. Lähidemokratia toteutuu palvelujen yhteydessä esimerkiksi koulujen johtokuntina, kylä- tai kaupunginosatoimikuntina sekä muina kaupunginosavaltuustojen päättiminä muotoina. On kuitenkin syytä korostaa lähidemokratian rajoja konsernin ohjaus-näkökulmasta. Lähidemokratiaelinten taloudellinen ohjaus samoin kuin toiminnallisen demokratian eri muodot voivat ulottua palveluja ohjaavaan käyttötalouteen mutta eivät pääomatalouden kysymyksiin.

Mallin vahvuutena on kuntien liikkumavaran kasvaminen, jonka avulla itseisarvoista demokratiaa voidaan viedä sinne, missä sitä tarvitaan. Mallissa on mahdollista lisätä sopimusohjausta ja eri toimijoiden vuorovaikutusta.





PÄIJÄT-HÄMEEN LIITTO

Hämeenkatu 9 A, PL50
15111 LAHTI
etunimi.sukunimi@paijat-hame.fi
www.paijat-hame.fi

A167 * 2008
ISBN 978-951-637-159-0
ISSN 1237-6507