



Näkökulmia
kunnallisesta
itse-
hallinnosta

Uudistuva kunta -sarja

Julkaisusarjan tarkoituksena on tukea elinvoimaisen kunnan ja elävän itsehallinnon toimintamalleja ja kehityspolkuja. Kuntien palvelut ja laadukas elinympäristö voidaan turvata kestävällä tavalla koko maassa käyttämällä kuntien erilaistuihin toimintaympäristöihin soveltuvia ratkaisuja ja innovaatioita.

Kunta asukkaan hyvinvoinnin turvaajana

on tiivis kunnan toiminnan, palveluiden sekä niiden rahoituksen perusopas. Julkaisu kuvaa monipuolisesti kunnan roolia kuntalaisen arjen turvaajana, palveluiden järjestäjänä sekä palveluiden rahoituksen perusteita. Julkaisu on tarkoitettu erityisesti kuntien poliittisille päätöksentekijöille ja virkamiesjohdolle. **Tilausnumero 509406. Hinta 20 euroa/10 kpl. Myös maksuton pdf.**

Näkökulmia kunnallisesta itsehallinnosta

Mitä on kunnallinen itsehallinto? Miksi kuntien itsehallintoa kannattaa puolustaa? Näihin kysymyksiin etsitään vastauksia paitsi Kuntaliiton asiantuntijan, myös kuntakentän päättäjien ja tutkijoiden näkökulmista. **Tilausnumero 509404. Hinta 20 euroa/10 kpl. Myös maksuton pdf.**

Kuntatyö ja tuottavuus

Henkilöstön merkitys osana tuloksellista palvelujärjestelmää

Kuntapäätäjillä ja kuntakonsernien johdolla on haasteena tulevina vuosina palvelujen turvaaminen kuntalaisille, osaan työvoiman saatavuus ja talouden tasapainon hallinta. Julkiset palvelut ja sen myötä myös kuntatyö ovat merkittä-



vien muutosten edessä. Julkaisussa esitetään toimenpiteitä uuden henkilöstön rekrytoimiseksi, nykyisen henkilöstön työssä jatkamisen edistämiseksi sekä henkilöstöjohtamisen, tuloksellisuuden, tuottavuuden ja työhyvinvoinnin kehittämiseksi. **Tilausnumero 509393. Hinta 20 euroa/10 kpl. Myös maksuton pdf.**

Kuntalainen palvelujen kehittäjänä

Kunnan toiminta perustuu kuntalaisten osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Tämä kevytjulkaisu esittelee uusia lähivaikuttamisen malleja siitä, kuinka kuntalainen voidaan ottaa mukaan palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen. **Tilausnumero 509400. Hinta 20 euroa/10 kpl. Myös maksuton pdf.**

Kuntien yhdistymis- selvitys – edellytykset, organisointi ja prosessi

Julkaisussa avataan näkökulmia kuntien yhdistymisvaihtoehtoon pohtimiseksi sekä tarjotaan tiiviissä muodossa tietoa kuntien yhdistymis- selvitysten edellytyksistä, organisoinnista ja prosessista. Julkaisu on suunnattu kuntien luottamushenkilöille ja viranhaltijajohdolle. **Tilausnumero 509405. Hinta 20 euroa/10 kpl. Myös maksuton pdf.**

Julkaisujen tilaukset ja myynti

www.kunnat.net/kirjakauppa

Näkökulmia kunnallisesta itsehallinnosta

Uudistuva kunta



Sisällysluettelo

1	Jokaisen kuntalaisen itsehallinto	5
2	Mitä on kunnallinen itsehallinto?	6
	Itsehallinto on kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista	6
	Itsehallinto on asukkaiden hyvinvoinnin edistämistä.....	8
	Itsehallinto on toimintavapautta.....	10
	Itsehallinto on taloudellista liikkumavaraa.....	10
3	Minkälainen on kunnan ja valtion välinen suhde?	12
	Itsehallinto aaltoliikkeessä.....	12
4	Miksi kuntien itsehallintoa kannattaa puolustaa?	14
	Onko itsehallinnolle vaihtoehtoa?.....	15
5	Mikä on itsehallinnon tulevaisuus?	18

Hyödynnetty julkaisua: Haveri Arto, Stenvall Jari & Majoinen Kaija (toim.) (2011):
Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Acta nro 224. Kunnallistieteen yhdistys ja Suomen Kuntaliitto.

Kirjoittaja:

Sini Sallinen

Tekstin toimitus:

Hanna Kaukopuro-Klemetti

Kuvat:

Heli Sorjonen

© Suomen Kuntaliitto

Helsinki 2012

1. painos

ISBN 978-952-213-930-6 (nid.)

ISBN 978-952-213-931-3 (pdf)

Paino: Lönnberg

Myynti: Kuntaliiton julkaisumyynti

www.kunnat.net/kirjakauppa

Tilausnumero 509404

1 Jokaisen kuntalaisen itsehallinto

Suomalainen hyvinvointivaltio perustuu itsehallinnollisten kuntien toimintaan. Kansalaiset ovat läpi koko elämänsä kosketuksessa kuntien tuottamiin palveluihin. Kunnat takaavat, että saamme hoitoa vauvasta vanhuuden viimeisiin hetkiin saakka, voimme viihtyä päiväkodeissa ja oppia kouluissa, voimme virkistyä puistoissa ja kulkea kaduilla. Kunnat vastaavat noin kaksi kolmasosaa julkisista palveluista ja työllistävät kuntayhtymien kanssa yhteensä noin 450 000 henkilöä.

Kunnalla on merkittävä rooli myös työn ja paikallisen elinvoiman edistäjänä. Asukkaiden paikallinen itsehallinto edistää kansallista hyvinvointia, innovaatiopolitiikkaa ja paikallistaloutta.

Itsehallinnollisilla kunnilla on merkitystä niin kuntalaisten, palvelujen kuin koko Suomen kansantalouden kannalta.

Käynnissä olevan kuntauudistuksen tavoitteena on laadukkaiden ja yhdenvertaisten palvelujen turvaamisen ja yhdyskuntarakenteen eheyttämisen lisäksi vahvistaa myös kunnallista itsehallintoa. Kunnallinen itsehallinto on laaja käsite ja siihen liittyy useita eri ulottuvuuksia.

Tässä julkaisussa pohditaan, mitä on kunnallinen itsehallinto 2010-luvulla ja mihin se on menossa. Toivomme julkaisun jäsentävän itsehallinnollisen kuntajärjestelmän ulottuvuuksia ja kokonaisuutta. Oman näkökulmansa keskusteluun tuovat sekä alan tutkijat että itsehallintoa luottamustehtävässään toteuttavat kuntapäätäjät.

Julkaisu on osa Suomen Kuntaliiton Uusi Kunta 2017 -ohjelman Uudistuva kunta -julkaisusarjaa. Julkaisusarjan tarkoituksena on tukea sitä toimintaa, jonka avulla rakennetaan yhdessä kuntien kanssa toimintamalleja ja kehityspolkuja elinvoimaiselle kunnalle ja elävälle itsehallinnolle. Käyttäen kuntien erilaistuviin toimintaympäristöihin soveltuvia ratkaisuja ja innovaatioita, voidaan turvata kuntien palvelut ja laadukas elinympäristö kestäväällä tavalla koko maassa.

2 Mitä on kunnallinen itsehallinto?

Kunnallisen itsehallinnon perimmäinen idea on se, että samalla alueella asuvat ihmiset hoitavat yhteisiksi katsomiin asioita sekä tekevät valintoja hyvinvointinsa ja alueensa kehittämisen edistämiseksi.

Kunnallinen itsehallinto ja kunnallinen demokratia eivät tarkoita samaa asiaa. Itsehallinto on käsitteenä laajempi, johon kuuluu yhtenä elementtinä kunnallinen demokratia.

Kunnallinen itsehallinto tarkoittaa kuntalaisten osallistumiseen ja vaikuttamiseen perustuvaa toimintaan, asukkaiden hyvinvoinnin mukaista toimintaa, toimintavapautta sekä taloudellista liikkumavaraa.

Itsehallinto on kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista

Kuntalaiset osallistuvat ja vaikuttavat kolmella eri tavalla: valitsemalla omat edustajansa päätöksentekoon, osallistumalla suoraan sekä osallistumalla palveluiden kehittämiseen.

Edustuksellisessa osallistumisessa kuntalaiset äänestävät edustajat päättämään yhteisistä asioista. Demokraattisen päätöksenteon ydin on kuntalaisten suorilla vaaleilla valitsema kunnanvaltuusto, joka tekee strategiset päätökset kunnan toiminnasta, palveluista ja niiden kehittämisestä.

Suoran osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja kuntalaisilla on käytössään useita. Kuntalaiset voivat vaikuttaa ilmaiseksi mielipiteensä esimerkiksi kunnan järjestämässä kuulemistilaisuuksissa ja asiakasraadeissa, vastaamalla kunnan lähettämiin kyselyihin, tekemällä aloitteita kunnanvaltuustolle tai äänestämällä kunnallisissa kansanäänestyksissä.



Kunnallisen itsehallinnon kokonaisuus.

Suoran osallistumisen käytännöt vaihtelevat kunnittain, sillä kunnat voivat itse päättää, minkälaisia osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja kuntalaisille tarjotaan.

Käyttäjälähtöinen osallistuminen ja vaikuttaminen kohdistaa kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia etenkin kunnan palveluihin. Kuntalaiset haluavat yhä enemmän vaikuttaa itseään ja lähiyhteisöään koskeviin asioihin ja palveluihin. Käyttäjälähtöisyys mahdollistaa asiakkaiden tarpeiden mukaisten palvelujen kehittämisen sekä lisää asiakastytyväisyyttä ja kustannustehokkuutta. Käyttäjälähtöisyyttä voidaan toteuttaa sekä käyttäjää kuulemalla että osallistamalla käyttäjä mukaan palvelujen kehittämiseen.

"

Kuntalaisten osallisuudesta puhuttaessa tulee ymmärtää erilaisten osallistumistapojen suuri määrä. Tänä päivänä merkitystään ovat kasvattaneet maailmalla laajasti levinneet demokratiainnovaatiot, kuten kansalaisraadit. Näkemyksenä on, että näiden uusien osallistumismallien kautta kyetään vastaamaan nykyistä paremmin alati muuttuvan yhteiskunnan haasteisiin. Suomessa tulee tarttua tilaisuuteen ja pyrkiä paitsi toteuttamaan jo hyväksi todettuja osallistumismalleja, myös kehittämään omia suomalaisia demokratiainnovaatioita.

Harri Raisio,
tutkijatohtori, Vaasan yliopisto

"

Osallistumaan voi päästä monin tavoin ja eri tasoilla. Usein meitä kiinnostavat eniten lähiympäristömme asiat, mutta oman kunnan tasolta voi ponnistaa valtakunnan politiikkaan asti. On innostavaa huomata, että voi vaikuttaa asioihin. Aina ihmiset eivät halua sitoutua pitkiksi ajoiksi tai säännöllisiin kokoontumisiin. Joskus on kiva olla mukana vaikkapa projektissa, jossa on selkeä alku ja loppu. Ihmiset haluavat ottaa kantaa ja tulla kuulluiksi silloin, kun asioihin vielä on mahdollista vaikuttaa. Uusia, erilaisia tapoja osallistua pitää ottaa rohkeammin käyttöön.

Anni Laihanen,
kunnanvaltuuston puheenjohtaja, Taipalsaari

Kunnallinen itsehallinto on sitä suurempaa, mitä enemmän kuntalaiset äänestävät kunnallisvaaleissa, kertovat mielipiteitään ja pääsevät vaikuttamaan itseään lähellä oleviin ratkaisuihin sekä osallistuvat palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen.

Itsehallinto on asukkaiden hyvinvoinnin edistämistä

Itsehallintoon kuuluu kuntien laaja vastuu kuntalaisten hyvinvoinnin turvaamisesta. Kunta toimii alueellaan asuvien kuntalaisten tarpeiden mukaisesti heidän hyvinvointiaan edistääkseen. Kunta edistää myös alueensa elinvoimaa ja kestävästä kehitystä paikallisten olosuhteiden ja tarpeiden mukaisesti.

Asukkaiden hyvinvointia edistävä toiminta on yhdenmukaistettu valtakunnallisella lainsäädännöllä. Valtio velvoittaa kuntia hoitamaan tietyt, etenkin kansalaisten hyvinvointioikeuksiin ja -palveluihin liittyvät tehtävät ja velvoitteet. Lainsäädännöllinen yhdenmukaistaminen on lisääntynyt hyvinvointivaltion rakentamisen myötä.

Itsehallinnollisilla kunnilla on erityinen mahdollisuus ottaa toiminnassaan huomioon paikalliset tarpeet. Kunnilla on oikeus ottaa omilla päätöksillään hoitaakseen sellaisia asioita, jotka se katsoo tarpeelliseksi paikallisissa olosuhteissa ja joilla se haluaa täydentää valtion velvoittamia tehtäviä. Tällaisten vapaaehtoisten tehtävien kautta kuntien toiminnot ovat erilaisia eri puolilla maata.

Kunnallinen itsehallinto on sitä suurempaa, mitä enemmän kunta voi toimia paikallisten tarpeiden ja olosuhteiden mukaisesti.

//

Siitä huolimatta, että lainsäätäjä voi velvoittaa kuntaa vahvastikin tiettyyn toimintaan, kunta konkretisoi kuntalaisten oikeudet. Valtuusto voi määritellä esimerkiksi kunnan palvelujärjestelmän rakenteen ja sen keskeiset sisällöt. Suuri osa kunnan subjektiivis-oikeudellisista palvelutehtävistäkin on sellaisia, joiden käyttöön liittyy aina myös vapaaehtoisuutta. Vaikka jokin palveluetus on lainsäädännössä säädetty tarvitsijansa subjektiiviseksi oikeudeksi, oikeuden realisoitumiseen voidaan vaikuttaa muuta palvelutarjontaa kehittämällä. Hyvänä esimerkkinä tästä voidaan mainita lasten päivähoiton alaan kytkeytyvät erilaiset palvelumuodot.

Asko Uoti,
professori, Tampereen yliopisto

//

Kansalaisten palvelujen järjestäminen asuinpaikasta riippumatta tulee olla yhteinen tavoite. Perusteellinen keskustelu tarvitaan siitä, mitä palveluja yhteisillä varoilla järjestetään. Sen jälkeen voidaan sopia kuntien ja valtion tehtävistä. Rahoitusjärjestelmän uudistamisessa pitää ottaa huomioon eri alueiden olosuhteet. Kun tehtävät ja rahoitus ovat tasapainossa, voivat kunnat käyttää kaiken paikallisen osaamisen palvelujen järjestämisessä ja näin vahvistaa myös alueensa elinvoimaisuutta.

Eija-Riitta Niinikoski,
Nivalan kaupunginhallitus



Itsehallinto on toimintavapautta

Toimintavapauden mukaan kunnilla on mahdollisuus järjestää toimintansa järkevimpänä näkemällään tavalla. Kunnilla on tällä hetkellä paljon päätösvaltaa palvelujen organisoimisessa ja järjestämisestä. Valtion lainsäädännölliset velvoitteet ovat vaihdelleet vuosikymmenten ajan.

Toimintavapaus mahdollistaa kuntien erilaiset organisaatiot ja palvelujen järjestämistavat. Kunnat voivat sopeuttaa toimintansa vallitseviin oloihin sen mukaan, mikä on kulloinkin sopivin, tehokkain ja järkevin tapa. Toimintavapauteen sisältyy myös se, että kunnat voivat tarvittaessa järjestää palvelut yhteistyössä muiden kuntien kanssa.

”

Valtiolla on vastuu huolehtia, että kunnilla on tarkoitukseen riittävät voimavarat. Tämä rahoitusperiaatteen nimellä tunnettu vaatimus on toistaiseksi toteutunut puutteellisesti. Alun perin kunnallisveron tuotto oli tarkoitettu kunnan itselleen ottamien tehtävien kattamiseen. Kun lakisääteiset velvoitteet ovat kasvaneet, ovat kunnat joutuneet kattamaan menoja kunnallisveron tuotolla. Samalla kunnan edellytykset elinkeinopolitiikan ja kunnan kehittämisen hoitamiseen ovat kaventuneet. Kehitys on vakavassa ristiriidassa kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan riittävän vapaan harkintavallan käyttämisoikeuden kanssa. Kuntien oikeudet tulisi säätää perustuslaissa täsmällisemmin.

Aimo Ryyänen,
emeritusprofessori, Tampereen yliopisto

Itsehallinto on taloudellista liikkumavaraa

Taloudellinen liikkumavara mielletään kunnan taloudelliseksi edellytykseksi tehdä itsenäisiä päätöksiä toiminnoista ja palveluista. Se tarkoittaa kuntien todellista mahdollisuutta vaikuttaa omaan talouskehitykseensä päättämällä tuloistaan ja menoistaan sekä varallisuudestaan ja veloistaan. Liikkumavaran arvioinnissa on olennaista, että kunnan talouden kehitysura on pitkällä aikavälillä kestävä ja velanotto hallittua.

Hyvän taloudellisen liikkumavaran avulla kunnat kykenevät selviytymään paremmin lainsäädännössä asetetuista velvoitteista ja vastuista. Lisäksi laajan liikkumavaran turvin kunnilla on parempi mahdollisuus ottaa hoitaakseen muitakin alueen olosuhteiden ja tarpeiden mukaisia tehtäviä.

Taloudellinen liikkumavara rakentuu useista eri tekijöistä, joita ovat tuloveroprosentti, velkaantuneisuus, yli/alijäämä, rahavarojen määrä sekä kunnan tehtävät eli se, mihin kunta tulo- ja rahavaroista tarvitsee.

Kunnallinen itsehallinto on sitä suurempaa, mitä vapaammin kunta voi itse organisoida toimintansa ja järjestää palvelut.

Tosiasiallinen liikkumavara riippuu veroprosenttien ja taksojen tasosta tietyinä hetkenä. Matalat kunnallisveroprosentit ja maksut antavat enemmän liikkumavaraa, sillä niitä on mahdollista tarvittaessa nostaa. Taseeseen kertynyt ylijäämä tuo taloudellista liikkumavaraa, sillä sitä voidaan käyttää palvelujen kehittämiseen ja ylläpitämiseen sekä investointeihin lyhyellä tai pitkällä aikavälillä.

Korkeat kunnallisveroprosentit ja maksut tarkoittavat heikkoa taloudellista liikkumavaraa, sillä niitä on vaikea enää korottaa. Taseen kertynyt suhteellisen suuri alijäämä kertoo heikosta taloudellisesta liikkumavarasta. Kunnan toimintoja ei voi enää lisätä ja kunnan on mahdollisesti turvauduttava velanottoon. Myös valtionosuuksista riippuvaisten kuntien taloudellinen liikkumavara on heikkoa.

Kunnallinen itsehallinto on sitä suurempaa, mitä enemmän kunnalla on taloudellista liikkumavaraa.

"

Ilman riittäviä taloudellisia edellytyksiä kunnalla ei ole mahdollisuutta todelliseen itsehallintoon. Kunta ei kuitenkaan itse voi täysin vaikuttaa taloudelliseen liikkumavaraansa. Väestönkehitys ja väestörakenne vaikuttavat suoraan siihen, minkälaiset resurssit kunnalla on käytettävissään ja kuinka paljon näiden resurssien käyttöä tarvitaan. Myös kunnan sijainnilla on merkitystä. Keskeisintä kunnan taloudellisessa liikkumavarassa on kuitenkin kunnan tehtävien ja rahoituksen välinen tasapaino.

Lotta-Maria Sinervo,
yliopistonlehtori, Tampereen yliopisto

"

Kunnan itsehallinto on kuin veteen piirretty viiva. Kunnan isät haluaisivat sen pysyvän paikallaan, mutta ulkopuoliset voimat pyrkivät sitä liikuttelemaan. Vaalit ja vaihtuvat hallitukset ovat kuin myrsky ja tuulet, jotka pyrkivät vaikuttamaan kuntiin poliittisella painoarvolla. Omasta näkökulmastani kunnan taloutta horjuttavat eniten valtiovallan päätökset lisävelvoitteista sekä se, ettei lisärahaa veloitteiden hoitamiseen heru.

Kari Karasti,
kunnanvaltuuston puheenjohtaja, Posio

3 Minkälainen on kunnan ja valtion välinen suhde?

Kunnallinen itsehallinto turvataan perustuslaissa. Sen mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslakiin on kirjattu kuntien oikeus kerätä kuntalaisilta veroja. Perustuslaki velvoittaa valtion säätämään kuntien tehtävistä ja hallinnon perusteista lailla. Perustuslaki turvaa itsehallinnollisen kuntajärjestelmän yhteiskunnassamme. Valtio ei voi siten romuttaa kuntajärjestelmää lakkauttamalla kaikki kunnat ja siirtämällä tehtävät valtiolle. Perustuslaki ei kuitenkaan suojaa nykyisten kuntien rajoja. Valtio voi siten lainsäädännössä tarkemmin mainituin edellytyksin muuttaa kuntajaotusta ja kuntien välisiä rajoja.

Perustuslaki turvaa itsehallinnollisen kuntajärjestelmän kansanvaltaisuuden. Kuntalaiset itse päättävät yhteisistä asioistaan ja vaikuttavat niihin monin eri tavoin. Lisäksi kunta on lähin hallinnollinen taso kuntalaisiin nähden ja tuottaa palvelut mahdollisimman lähellä kuntalaisia.

Perustuslain mukaan valtio voi säätää kuntien tehtävistä sekä hallinnosta ja toiminnasta lailla. Valtio ei voi määrätä uusia tehtäviä tai velvoittaa toimimaan tietyllä tavalla lakia alemman tasoisilla määräyksillä tai ohjeilla.

Itsehallinto aaltoliikkeessä

Ei ole olemassa tarkkaa mittaria siihen, missä määrin valtio voi velvoittaa kuntia toimimaan tietyllä tavalla ja lisätä kuntia velvoittavia lakeja. Valtio on säännellyt kuntien toimintaa ja tehtäviä vaihtelevasti vuosien saatossa. Valtio on toisinaan tiukentanut otettaan, toisinaan taas mahdollistanut kuntien vapaamman toiminnan. Kunnallisen itsehallinnon laajuus on siten tehnyt aaltoliikettä ja ollut välillä laajempaa ja välillä rajoitetumpaa.

Sen arvioinnissa, missä määrin valtio voi puuttua kuntien toimintaan ja tehtäviin, ovat vastakkain kahdenlaiset tavoitteet ja arvot. Valtion puuttumista on perusteltu yleisillä yhteiskunnallisilla hyvinvointitavoitteilla ja kansalaisten perusoikeuksilla, joita valtion lainsäädännöllä pyritään edistämään. Sen sijaan valtion puuttumista on vastustettu laajalla itsehallinnolla, joka takaa kuntien selviytymisen näiden yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamisesta.

Valtio huolehtii kuntien tosiasiallisista taloudellisista edellytyksistä suoriutua tehtävistään. Samalla kun valtio säätää kunnille hyvinvointipalveluihin liittyviä tehtäviä, se huolehtii taloudellisista edellytyksistä. Käytännössä tämä tarkoittaa valtion myöntämiä valtionosuuksia kunnille tehtävien hoitamiseksi. Valtionosuuksien määrä on vaihdellut, mikä on vaikuttanut kuntien taloudelliseen liikkumavaraan. Jos valtionosuuksia on leikattu, kunnat ovat joutuneet korottamaan veroja, ainakin jos säästökohteita ei ole löytynyt.



4 Miksi kuntien itsehallintoa kannattaa puolustaa?

Kuntalaisten näkemykset välittyvät päätöksentekijöille. Demokraattisesti ohjattu päätöksenteko on paras tapa välittää hyvinvointipalveluihin oikeutettujen tahto ja näkemykset päätöksentekijöille. Kuntalaiset tuntevat poliittiset päättäjät ja heidän on helppo olla yhteydessä päättäjiin sekä seurata heidän päätöksiään.

Itsehallinto mahdollistaa yhteiset arvovalinnat sekä monipuolisen päätösten ja ratkaisujen valmistelun. Kuntien toiminnassa on yhdistetty luottamushenkilö- ja viranhaltijatoiminta. Luottamushenkilöiden tehtävänä on tehdä kuntalaisten yhteisiä arvovalintoja ja asukkaiden hyvinvoinnin ja alueen kehittämisen kannalta järkeviä strategisia päätöksiä. Viranhaltijoiden tehtävänä on valmistella ja toimeenpanna luottamushenkilöiden tekemät päätökset. Nämä molemmat ovat tärkeitä kestävien päätösten ja ratkaisujen aikaansaamiseksi.

Yhteiset päätökset tehdään lähellä kuntalaisia. Kuntalaisia lähellä olevalla päätöksenteolla ja hallinnollisella tasolla turvataan kuntalaisten ja alueen tarpeita vastaavat toiminnot ja palvelut. Näin päätöksentekijöillä on mahdollisimman paljon paikallista tietoa ja hyvät mahdollisuudet tutustua paikallisiin olosuhteisiin. Lisäksi vältetään turhaa byrokratiaa.

Toiminta on avointa ja läpinäkyvää. Kunnassa laaditaan vaihtoehtoisia päätösesityksiä ja punnitaan tarkasti niiden vaikutuksia. Kunta tiedottaa toiminnastaan, palveluistaan, suunnitelmistaan ja tehdyistä päätöksistä. Kuntalaiset tietävät, minkälaisia päätöksiä on tehty sekä minkälaisia vaihtoehtoja selvitetään.

Kuntalaisten osallistumismahdollisuudet ovat monipuoliset. Kuntalaiset voivat vaikuttaa siihen, mihin heidän verorahansa käytetään. Kuntalaisten on mahdollista valita itselleen sopivat osallistumiskeinot kunnassaan monivuotisten luottamushenkilötoimien ja yksittäisten mielipiteen ilmaisujen väliltä.

Päätösten vaikutuksia arvioidaan kokonaisvaltaisesti ja pitkällä aikajänteellä. Lähellä kuntalaisia olevat kunnat pysyvät arvioimaan, miten päätökset vaikuttavat kuntalaisiin, ympäristöön, organisaatioon ja henkilöstöön sekä talouteen niin lyhyellä kuin pitkälläkin aikavälillä. Kunta on ainoa toimija, joka voi ottaa huomioon koko paikallisten palvelujen kokonaisuuden.

Esimerkiksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä muidenkin alojen kuin sosiaali- ja terveydenhuollon päätökset voivat olla merkittävämpiä ja tehokkaampia. Kaavoituksen, rakentamisen, asumisen, liikenteen, koulutuksen sekä työvoimapolitiikan suunnittelussa on otettava aina huomioon päätösten vaikutukset terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin.

Kuntalaisten hyvinvoinnista huolehditaan kokonaisvaltaisesti. Kunnalla on laaja vastuualue kuntalaisten hyvinvoinnista. Kokonaisvaltainen näkemys kuntalaisten tarvitsemista palveluista on tehokasta, kun vastuu hyvinvoinnin kokonaisuudesta on yhdellä toimijalla.

Itsehallinto mahdollistaa sektoreiden välisen toimivan ja tehokkaan yhteistyön. Kuntalaisten tarpeiden mukaiset palvelut ovat laaja kokonaisuus. Toimivat palvelut edellyttävät eri toimijoiden yhteistyön lisäksi sitä, että eri palvelujen ja toimintojen yhteydet otetaan huomioon. Kunnassa yhteistyö eri sektorien kesken hoituu parhaimmalla tavalla samassa organisaatiossa, yhteisen johdon ja poliittisen kokonaisuusvaikutuksen alaisuudessa.

Kuntalaisia kohdellaan yhdenvertaisesti. Itsehallinnollisen hyvinvointipalveluja tuottavan kuntajärjestelmän keskeisin merkitys on asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu. Kunta ei valikoi asiakkaitaan, vaan kaikki kuntalaiset ovat tasavertaisesti palvelujärjestelmän piirissä ja oikeutettuja hyvinvointipalveluihin.

Itsehallinnossa paikallinen elinvoima vahvistuu. Kunta on hyvinvointipalveluiden järjestäjän lisäksi myös paikallisen ja alueellisen elinvoiman ylläpitäjä ja vahvistaja. Kuntien itsehallinto mahdollistaa kokonaisvaltaisen paikallisen elinvoiman ja talouden kasvun sekä hyvinvoinnin turvaamisen. Kunnat tunnistavat alueensa vahvuudet ja tekevät pitkäjänteistä strategista kehittämistyötä. Kunnat ovat alueensa vahvoja ”kehitysmoottoreita”.

Itsehallinto mahdollistaa erilaiset, paikalliset ratkaisut. Itsehallinnollisille kunnille kuuluu mahdollisuus hallinnon, toiminnan ja palvelujen järjestämiseen itsenäisesti. Kunnat voivat itse päättää sopivimmat ja tehokkaimmat toimintatavat omalla alueellaan. Niinpä kuntien kyky vastata erilaisiin muutoksiin on hyvä. Kunnat voivat sopeuttaa toimintansa paikallisesti erilaisiin olosuhteisiin nopeastikin olosuhteiden muuttuessa.

Onko itsehallinnolle vaihtoehtoa?

Ilman kunnallista itsehallintoa hyvinvointiyhteiskuntamme ja sen tasa-arvoinen ja kattava palvelukokonaisuus murenisi. Vain itsehallinnollinen kuntajärjestelmä pystyy huolehtimaan alueen asukkaiden tarpeista ja kehittämään alueellista elinvoimaa. Vain demokraattinen päätöksenteko sekä rahoitus- ja järjestämisvastuun säilyttäminen yhdessä takaavat tasa-arvoisen ja kattavan palvelukokonaisuuden.

Ilman itsehallinnollista kuntajärjestelmää palvelutuotanto uhkasi sirpaloitua, ja markkinoilla toimivat yritykset tuottaisivat palvelut. Mikään toimija ei huolehtisi palvelutuotannon kokonaisuudesta eikä kansalaisten hyvinvoinnin kokonaisuudesta. Vaarana olisi, että myös kustannukset nousevat.

Ilman kunnallista itsehallintoa kansalaisten luottamus julkiseen sektoriin uhkasi kadota. Kuntalaiset luottavat heitä mahdollisimman lähellä toimivaan julkiseen toimijaan.

Jos kunnallista itsehallintoa ei olisi, demokraattinen järjestelmä murentuisi. Itsehallinnollisella kuntajärjestelmällä on perustavanlaatuisen merkitys koko maamme demokraattisen järjestelmän kannalta. Jos demokratiaa ei ole ankkuroitu kansalaisia lähellä olevaan paikalliseen tasoon, koko kansanvaltainen hallintojärjestelmä on vaarassa.



Itsehallinto meillä ja muualla

- Suomessa on kansainvälisesti vertailtuna laaja kunnallinen itsehallinto. Päätöksenteko on demokraattista, erillään valtiosta ja valtion valvonta on vähäistä. Maat, joissa kunnallista itsehallintoa kehitetään, ottavat usein esimerkkiä suomalaisesta ja pohjoismaisesta itsehallinnosta.
- Suomessa kuntalaisilla on laajat mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa esittämällä mielipiteitään suoraan ja vaikuttaa palvelujen kehittämiseen. Kunnissa myös kokeillaan laajasti erilaisia vaikuttamiskeinoja. Tämä ei ole itsestäänselvyys kansainvälisesti vertailtuna.
- Suomessa korruptio on vähäistä ja hallintotoiminta läpinäkyvää. Joissakin muissa maissa kuntalaiset saavat vähemmän tietoa kunnan toiminnasta ja päätöksistä, eivätkä voi luottaa puolueettomaan valmisteluun ja päätöksentekoon.
- Suomessa kunnilla on mahdollisuus toteuttaa omia, omilla päätöksillä otettuja vapaaehtoisia tehtäviä. Kansainvälisesti tarkasteltuna on tyypillisempää, että paikallistaso toteuttaa vain valtiotason päätösten täytäntöönpanoa. Mahdollisuutta lakisääteisiä tehtäviä täydentäviin paikallisiin tehtäviin ei välttämättä ole.
- Suomessa kunnilla on verotusoikeus. Kaikissa maissa ei ole verotusoikeutta ja valtaa päättää paikallisen veron suuruudesta. Kuntien taloudellinen liikkumavara on tuolloin heikkoa tai jopa olematonta.
- Suomen kunnilla on paljon itsenäistä päätösvaltaa taloudellisten resurssien kohdentamiseen.
- Suomessa kunnat voivat soveltaa eri alueilla erilaisia malleja hallinnon, toiminnan ja palvelujen organisoinnissa. Joissakin maissa kunnilla ei ole niin paljon mahdollisuuksia päättää organisoinnista eikä kunnilla ole välttämättä oikeutta edes kuntien väliseen yhteistyöhön.

5 Mikä on itsehallinnon tulevaisuus?

Kunnat huolehtivat kuntalaisistaan yhä monimutkaisemmassa maailmassa. Koko kunnallinen järjestelmä on murroksessa. Itsehallinnollisten kuntien toimivuuden turvaaminen tulevaisuudessa edellyttää, että keksimme vastauksen moneen hankalaan kysymykseen.

Kuntien on uudistuttava, jotta palvelut ja kuntalaisten tarpeet kohtaisivat vieläkin paremmin. Tämä tarkoittaa, että kunnan on määriteltävä uudelleen perustehtävänsä. Kunnan on muunnuttava palvelujen järjestäjästä alueen kokonaisvaltaisen elinvoiman vahvistajaksi ja hyvinvoinnin mahdollistajaksi. Tämä edellyttää, että kunnilla on todellista taloudellista liikkumavaraa, jotta se voi ottaa hoitaakseen tehtäviä omilla päätöksillään.

Samalla kun kunta muuttuu, muuttuvat myös kuntalaisten roolit ja velvollisuudet. Uusi tilanne pakottaa miettimään, missä kulkevat kunnan ja kuntalaisen vastuun rajat? Vastuussa olemme tulleet 2010-luvulla tien päähän, sillä kuntien tehtäviä ei voi enää lisätä.

Tuleville sukupolville on tarvetta kehittää uusia osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja ja käytäntöjä. Erityisen tärkeää on miettiä sitä, miten voimme parantaa kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia itseään lähellä oleviin palveluihin. Tulevaisuuden osallistumisen muodot mahdollistavat kuntalaisten ja kunnan työntekijöiden yhteiskehittelyn palveluiden uudistamisessa. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota lasten ja nuorten osallisuuteen ja siihen kasvattamiseen. Toisaalta heidän omaksumansa uudenlaiset osallistumismuodot voivat olla niitä käytäntöjä, jotka jatkossa määrittävät tulevaisuuden osallistumis- ja vaikuttamiskeinot.

Valtio on säännellyt ja ohjannut kuntien toimintaa keskitetysti, jotta kuntajärjestelmä säilyy yhdenmukaisena ja kansalaisten yhdenvertaisuus toteutuu. Nyt näyttää siltä, yhdenmukaisuuden sijasta on tärkeää, että kunnilla on mahdollisimman laaja vapaus päättää, miten ne toimintansa organisoivat ja tehtävänsä hoitavat.

Kunnat ja valtio voivat olla tulevaisuudessa yhä enemmän vuorovaikutuksessa toimivia kumppaneita. Valtio ja kunnat ovat yhdessä vastuussa hyvinvointipalveluista ja toimintaympäristön haasteisiin vastaamisesta. Kuntien luottamus valtioon on kuitenkin merkittävästi heikentynyt. Kunnilla ja valtiolla tulee olla tasavertaiset mahdollisuudet intressiensä ja tavoitteiden toteuttamiseen ja todelliseen keskinäiseen vuorovaikutukseen. Näin saataisiin aikaan myös jaetumpaa vastuuta ja tuloksellisempaa ohjausta.

Itsehallinnollinen kuntajärjestelmä on niin merkittävä hyvinvointivaltiomme tulevaisuuden kannalta, että on syytä turvata järjestelmän jatkuvuus ja kestävyys. Kunnallisen itsehallinnon laajuus vaihtelee mitä ilmeisimmin myös tulevaisuudessa. Perusidea on säilynyt samana jo yli 150 vuotta, ja toivottavasti säilyy jatkossakin Snellmannin aatteen mukaisesti.

"

Itsehallinnon idea on, että tie syntyy kävelemällä ja yhteisö yhteisellä tekemisellä. Itsehallinto tarjoaa kansalaisilleen monia mahdollisuuksia kohdata toisensa ja oppia ymmärtämään elämän moninaisuutta. Ilman muiden läsnäoloa ihmiset yksilöityvät vain omaan itseensä. Kuntien olosuhteita koskeva tietämys on hajautunutta eikä sitä voida vaivatta keskittää valtiolle. Paikalliset yhteisöt luovat ja soveltavat tietämystä nopeammin ja tehokkaammin kuin valtio. Kuntien ratkaisut kilpailevat keskenään ja hyviksi havaitut ideat leviävät nopeasti eri kuntiin.

Risto Harisalo,
professori, Tampereen yliopisto

"

Mahdollisuus vaikuttaa omaan elämään ja lähiympäristöön motivoi aktiivisuuteen, samoin pelko välinpitämättömyyden huonoista seurauksista. Tunne vaikuttamisen mahdollisuudesta ja vastuunkannon velvollisuudesta saa ihmiset liikkeelle, inhimillisen ja sosiaalisen pääoman tuottamaan yhteistä ja yksilöllistä hyvää. Tässä on kuntapäätäjänkin innostuksen lähde. Itsenäiset kunnat ovat hyvä rakenne ennen kaikkea siksi, että ihmiset tuntevat voivansa päättää omista asioistaan ja jos päättävät huonosti, seuraa siitä ikävyyksiä itselle. Tämä vallan ja vastuun cocktail on vielä vahvempi motivaattori kuin paikallisidentiteetti itsessään.

Markku Pyykkölä,
Keravan kaupunginvaltuuston ja -hallituksen jäsen,
tulevaisuusvaliokunnan puheenjohtaja

"Kokemuksen luulisi opettaneen, että ihmiset panevat mitä suurinta painoa siihen, että saavat itse järjestää ne yhteiskunnalliset muodot, joihin heidän pitää alistua. ...kunnilla pitäisi olla vapaus tehdä niin tai olla tekemättä, jäädä vanhalleen tai siirtyä uuteen järjestykseen, aina sen mukaan kuin katsovat etujensa vaativan."

J. V. Snellmann, Litteraturbladista v. 1860 (kirjoitelma kunnallislaitoksen uudistamisesta)



 Kuntaliitto
Kommunförbundet

8/2012
www.kunnat.net