

Lea Ylläsjärvi

VALTIONOHJAUS KUNTATALOUDESSA JA KUNTATALOUDEN SUUNNITTELUSSA
KUNTAJOHTAJIEN NÄKÖKULMASTA

Pro gradu –tutkielma

Hallintotiede

Kevät 2014

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Valtionohjaus kuntataloudessa ja kuntatalouden suunnittelussa kuntajohtajien näkökulmasta

Tekijä: Lea Ylläsjärvi

Koulutusohjelma/oppiaine: Hallintotieteet/Hallintotiede

Työn laji: Pro gradu –työ X Sivulaudaturtyö __ Lisensiaatintyö __

Sivumäärä: 75 + 1

Vuosi: kevät 2014

Tiivistelmä:

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää kuntajohtajien näkökulma valtionohjauksen vaikutuksista kuntatalouteen ja sen suunnitteluun. Valtionohjauksen vaikutusten tutkimiseksi on tarkasteltava myös miten virkamiehet määrittelevät kunta-valtiosuhteen, valtionohjauksen, heidän näkemyksensä merkittävimmistä ohjausmekanismeista sekä miten he kokevat valtionohjauksen uhat ja mahdollisuudet kuntatalouteen. Työn teoreettinen viitekehys rakentuu kunta-valtiosuhteesta, ohjauksesta sekä kuntataloudesta.

Tutkimus on laadullinen tutkimus. Tutkimuksen empiirinen aiheisto on kerätty Pohjois-Suomen alueella työskenteleviltä kuntajohtajilta (n=6) puolistrukturoidulla teemahaastattelulla. Tutkimusaineisto on analysoitu sisällönanalyysin keinoin tarkentuen teorialähtöiseen analyysiin.

Tulosten mukaan valtionohjauksen vaikutus kuntatalouteen sekä sen suunnitteluun on merkittävä. Normiohjauksen kautta tulevien lakisääteisten tehtävien suorittamiseen menee suurin osa kuntien budjetista. Kuntien lakisääteisten tehtävien suuri määrä on heikentänyt kuntientaloutta ja talouden suunnittelua. Valtionohjauksen kuntajohtajat määrittivät normiohjauksen kautta ja normiohjaus nostettiin merkittävimmäksi ohjausmuodoksi. Normiohjauksen kautta valtio ohjaa kuntien toimintaa. Kuntajohtajat määrittelevät kunta-valtiosuhteen kuntien alisteiseksi asemaksi valtioon nähden, jota määrittelee eniten valtion oikeus lakeja säätämällä vaikuttaa kuntien toimintaan. Valtionohjauksen mahdollisuudet nähtiin normiohjauksen purkamisessa ja kuntien liikkumavaran lisääntymisessä tehtävien suorittamisessa ja siten myös taloudessa.

Avainsanat: valtionohjaus, kuntatalous, kunta-valtiosuhde

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi X

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi __

(vain Lappia koskevat)

Sisältö

1	JOHDANTO	6
1.1	Taustaa.....	6
1.2	Tutkimuskonteksti	8
1.3	Tutkimustehtävä	9
1.4	Aikaisempaa tutkimusta	11
1.5	Tutkimuksen rakenne	12
2	KUNTA-VALTIOSUHDE	14
2.1	Kunnallinen itsehallinto	14
2.2	Perustus- ja kuntalaki kunta-valtiosuhteen kivijalkana	16
2.3	Kunta-valtiosuhteen muodostuminen	20
2.4	Kunta-valtiosuhteen kehitys ja muutos	22
2.5	Kunta-valtiosuhde muissa Euroopan maissa	25
3	OHJAUSKSEN KÄSITE JA OHJAUKSEN ERI MUOTOJA	27
3.1	Ohjaus käsitteenä.....	27
3.2	Ohjauksen eri muotoja.....	29
3.2.1	Normiohjaus.....	30
3.2.2	Informaatio-ohjaus	31
3.3	Resurssiohjaus	31
3.3.1	Valtionosuusjärjestelmä ohjausmuotona.....	32
3.3.2	Valtionosuusjärjestelmän historiaa	33
3.4	Ohjauskeinon valinta.....	34
4	KUNTATALOUS.....	36
4.1	Kuntatalouden ohjaus ja suunnittelu	36
4.2	Kuntatalous – kuntien tulo- ja menorakenne.....	37
4.2.1	Kuntien tulorakenne	37
4.2.2	Kuntien menorakenne	39

4.3	Kuntatalouden kehitys.....	40
4.4	Kuntatalouden tasapainon ja tuottavuuden parantaminen.....	44
5	TUTKIMUSTEORIAN YHTEENVETO.....	47
6	TUTKIMUSPROSESSI.....	49
6.1	Tutkimusmetodi.....	49
6.2	Tutkimuksen toteutus.....	50
6.3	Tutkimuksen luotettavuus.....	53
7	TUTKIMUSTULOKSET.....	56
7.1	Kuntatalous ja kuntatalouden haasteet.....	56
7.2	Ohjaus, ohjauksen kehittyminen ja merkittävimmät ohjausmuodot.....	59
7.3	Valtionohjauksen vaikutus kuntatalouteen ja sen suunnitteluun.....	61
7.4	Kunta-valtiosuhteen määrittäminen.....	62
7.5	Tulevat muutokset (uhat ja mahdollisuudet) ja kuntasektori tulevaisuudessa.....	63
8	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	67
	LÄHTEET.....	71
	LIITTEET.....	76
	Teemahaastattelun runko.....	76

Kuvioluettelo

Kuvio 1 Kunnallishallinnon kehitysvaiheet kuntien tehtävien ja itsehallinnon laajuuden mukaan jäsennettynä.....	22
Kuvio 2 Ohjaustapahtuman osatekijät	27
Kuvio 3 Toimintayksikön päätöksiin, toimintaan ja käyttäytymiseen vaikuttavat tekijäryhmät.....	29
Kuvio 4 Kuntien tulo- ja menorakenne vuonna 2013	40

1 JOHDANTO

1.1 Taustaa

Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta perustuu suureen julkiseen sektoriin, jossa toimijoina ovat valtio ja kunnat. Valtion ja kuntien molempien tehtävänä on kansalaisten hyvinvoinnin turvaaminen. Kuntien ja valtion välinen suhde on moniulotteinen, jossa valtio pitää kuntia ohjauksessaan. Valtionhallinto perustelee omia toimiaan hyvinvointiyhteiskunnan toimintaedellytysten ylläpitämisenä sekä kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaamisena. Valtionhallinnon perustelut ohjauksen lisääntymiseen ovat taloudelliset sekä kansalaisten tasavertaisuus. Kunnat ovat keskeinen toimija suomalaisen hyvinvointivaltion ylläpitäjinä ja palveluiden tuottajina. Vaikea taloustilanne on kuitenkin kyseenalaistanut kuntien mahdollisuuden tuottaa lakisääteiset palvelut. Kuntien perustehtävänä on tuottaa palvelut kunnan alueella asuvalle väestölle. Peruspalveluihin lukeutuvat sosiaali- ja terveystaloudelliset sekä opetus- ja kulttuuripalvelut. Kuntatalous on ollut viimeiset vuodet esillä mediassa yhä enenevässä määrin kuntatalouden huonon tilanteen vuoksi. Yhä useammilla kunnilla on vaikeuksia tuottaa kaikkia peruspalveluita tulorahoituksella ja valtionosuuksilla ja siksi kuntien velkaantuminen on lisääntynyt viime vuosina kovaa vauhtia. Kaikki kunnat eivät kuitenkaan ole samanlaisessa tilanteessa, vaan osalla kunnista menee todella hyvin ja toisilla kunnilla taas erittäin huonosti.

Suomalainen hyvinvointijärjestelmä on pitkään ollut osa pohjoismaista mallia. Hyvinvointijärjestelmän peruspilareina ovat verovaroin rahoitetut julkiset palvelut ja tulonsiirrot. Pohjoismaiseen malliin kuuluu, että päätöksenteko on siirretty merkittävässä määrin keskushallinnolta kuntiin. Yhteiskunnan kehityksen myötä on käynyt niin, että kuntien talouden merkitys on kasvanut, kun valtion vastuu hyvinvointipalveluiden rahoituksesta on vähentynyt. Suomessa on selvä julkisten tehtävien työnjako, kunnat vastaavat hyvinvointipalveluista ja valtion vastuulla on pääosa tulonsiirroista sekä yleinen turvallisuus ja oikeuslaitos. Kuntien ja kuntayhtymien osuus julkisista kulutusmenoista on noin kaksi kolmasosaa. (Vuorento&Kiander 2010, 132–133.)

Kunnat ovat itsehallintoalueita, joissa korkeimpana päättävänä elimenä on asukkaiden vaaleilla valitsema kunnanvaltuusto. Kunnat saavat itsenäisesti päättää miten ne järjestävät valtion niille osoittamat tehtävät. Valtio on viime vuosina halunnut olla mukana vaikuttamassa kuntien talouden sekä kuntarakenteeseen ja vuonna 2005 valtioneuvosto aloitti Paras-hankkeen kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi. Paras-hankkeen tavoitteena oli toimiva ja elinvoimainen kuntara-

kenne, joka pystyy vastaamaan haasteisiin yhä vaikeammissa taloudellisissa tilanteissa ja mukautumaan yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin. Laki kunta- ja palvelulakiuudistuksesta (169/2007) tuli voimaan vuonna 2007 ja oli voimassa vuoden 2012 loppuun saakka. (Stenvall et al. 2009.) Kuitenkin, jo ennen kuin Paras-hanketta säätävän lain voimassaolo loppui, valtioneuvosto päätti lopettaa Paras-hankkeen ja aloitti uuden kuntien rakennetta koskevan lain valmistelun. Tämän takia ei päästy arvioimaan kunnissa Paras-hankkeen aikana tehtyjä toimenpiteitä ja niiden vaikutuksia, ennen uuden lainvalmistelun aloittamista.

Kuntarakennelaki astui voimaan 1.7.2013. Kuntien selvitysvelvollisuus alkoi heti lain tultua voimaan. Kuntien tuli vuoden 2013 marraskuun loppuun mennessä ilmoittaa minkä kunnan tai kuntien kanssa yhdistymistä aletaan selvittämään. Kuntaliitosselvitystarvetta ohjaaviin kriteereihin kuuluvat väestöpohja, työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti- ja yhdyskuntarakenne sekä kuntatalous. Aluksi selvitysten ja yhdistymisten määräaika olisi päättynyt kuusi kuukautta sen jälkeen kuin sosiaali- terveyshuollon järjestämistä koskeva laki on hyväksytty eduskunnassa. Sosiaali- ja terveyshuollon järjestämistä koskeva laki on tarkoitus tuoda eduskuntaan keväällä 2014. (Valtionvarainministeriö 2013a.)

Samaan aikaan uuden kuntarakennelain kanssa on valmisteltu uutta sosiaali- ja terveyshuollon järjestämistä koskevaa lakia. Alkukevääseen 2014 saakka kuntien rakennelakia ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevaa lakia on valmisteltu yhdessä. Alkukevällä 2014 hallituspuolueet sopivat yhdessä opposition kanssa sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksesta. Tässä vaiheessa myös kuntarakennemuutos ja sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus erotettiin toisistaan, kuitenkin niin, että kunnille jäi edelleen velvollisuus selvittää yhdistymistä. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen lähtökohtana on, että kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut järjestetään viiden alueellisen järjestäjän toimesta. Suunnitellut alueet rakentuvat nykyisten erityisvastualueiden pohjalta. Uudistuksen tavoitteena on, että jatkossa viisi sote-aluetta järjestää kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut. Uudistuksen hyötyinä pidetään sitä, että palveluiden integroinnilla on mahdollista luoda yhtenäiset palveluketjut sekä riittävän suuri väestöpohja, joka tuo sote-alueille leveämmät hartiat palveluiden järjestämiseksi ja rahoittamiseksi. Uudistuksen lähtökohtana on, että palvelut säilytetään jatkossakin lähellä ihmistä mutta hallinto ja organisaatio kootaan viiteen yksikköön. Uudistuksen myötä palveluiden järjestämisvastuu kootaan viidelle sote-alueelle, mutta kunnat edelleen tuottavat sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Sote-aluiden hallinto tullaan järjestämään sopimuksen mukaan kuntayhtymämallin mukaisesti. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014.) Tämän uudenkin sopimuksen myötä jää vielä paljon kysymyksiä, joihin joudutaan hakemaan vastauksia lainvalmistelun yhteydessä. Tässä vaiheessa on positiivista, että hankala vas-

tuukuntamalli jätettiin taakse ja kuntarakenteen ja sosiaali- ja terveystalouden uudistus erotettiin toisistaan, jotta uudistukset pääsivät viimein tosissaan etenemään.

Tällä hetkellä kuntiin kohdistuva valtionohjaus on tempoilevaa. Uusia tehtäviä tai säännöksiä luodaan kokoajan lisää sekä lisäksi suunnitellaan kuntarakenteiden ja palveluiden järjestämismallit. Ohjauksen tempoilevaisuus on kuntien toiminnassaan otettava huomioon. Viime aikoina on herännyt keskustelua mahdollisesta kuntien tehtävien purkamisesta ja tehtävien virtaviivaistamisesta. Keväällä 2014 valtionvarainministeriö julkaisi oman kehittämisehdotuksensa kuntatalouden makro-ohjauksen kehittämisestä, jossa kuntatalouden makro-ohjauksen kehittämisen työryhmä on antanut ehdotuksensa kuntatalouden makro-ohjauksen uudesta toimintamallista. Työryhmän mukaan kuntatalousasioiden valmistelu tulisi olla kiinteämpi osa talousarvio- ja kehysvalmistelua. Työryhmän keskeisimpinä ehdotuksina ovat kuntatalouden tasapainovelvoite sekä menorajoite. Menorajoitteen tavoitteena on asettaa raja kuinka paljon valtio voi lisätä kuntien menoja omilla toimillaan. (Kuntatalouden makro-ohjauksen työryhmä 2014.)

1.2 Tutkimuskonteksti

Suomen julkishallinto koostuu kokonaisuudessaan valtion ylimmistä toimielimistä, valtion hallintojärjestelmästä, kuntien itsehallinnosta, riippumattomasta tuomioistuineläytöksestä, muusta itsehallinnosta ja välillisestä valtionhallinnosta.

Tutkimuskontekstina ovat kunnat. Vuonna 2013 Suomessa oli 320 kuntaa, joista 107 käyttää itsestään nimitystä kaupunki. Kuntien lukumäärä on vähentynyt voimakkaasti kuntaliitosten myötä, vielä vuonna 2000 Suomessa oli 452 kuntaa. Suomessa kuntien keskimääräinen koko vuonna 2012 oli noin 16 000 asukasta, kun se vielä vuonna 2000 oli vain noin 11 500 asukasta. Kuntien mediaanikoko on vain 5 878 asukasta, eli hieman yli puolet kunnista on alle 6 000 asukkaan kuntia ja yli 50 000 asukkaan kaupunkeja on vain kaksikymmentä. (Kuntaliitto 2013a.) Kuntakenttä onkin rakentunut pääsääntöisesti asukasluvultaan pienistä kunnista.

Kunnan hallinto rakentuu päätösvaltaa käyttävistä toimielimistä, johtamis- ja hallintotehtäviä suorittavista virastoista sekä palveluja tuottavista laitoksista ja kunnan omistamista yhtiöistä (Anttiroiko et al. 2007, 16). Kuntia johtaa kuntalaisten valitsema valtuusto, valtuusto onkin ainoa toimielin, jonka kunnan asukkaat valitsevat yleisillä, yhteisillä ja salaisilla vaaleilla. Valtuusto on kunnan ylin päättävä toimielin. Valtuustolla on yleinen kelpoisuus kunnan päätösvalan käyttä-

miseen ja se vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. (Heuru 2006, 109.) Viimeiset kunnallisvaalit järjestettiin vuonna 2012, joissa koko Suomen kuntien äänestysprosentti oli 58,3%. (Oikeusministeriö 2014)

Kuntatoiminnan näkökulmasta tämän päivän suurimpia haasteita on ikääntyvä väestö ja siten kasvava palvelujen tarve. Vuonna 2012 väestöllinen huoltosuhde oli 54,3 ja samana vuonna 65 vuotta täyttäneiden määrä kasvoi yli miljoonan ensimmäistä kertaa (Tilastokeskus 2013 a). Kasvava palveluiden kysyntä näkyy kuntien tulo-rahoitustarpeen kasvuna. Kuntien keskimääräinen tuloveroprosentti vuonna 2013 oli 19,38%, kun vuonna 2000 kuntien keskimääräinen tuloveroprosentti oli 17,65% (Kuntaliitto 2013b).

Kuntien tehtävät ovat poikkeuksellisen vaativat. Käytännössä koko julkinen sosiaali- ja terveys-toimi sekä myös opetustoimi yliopistoja lukuun ottamatta, ovat kuntien toteuttamisvastuulla. Tämän lisäksi kunnat vastaavat kulttuurin, infrastruktuurin ja elinkeinojen tukemiseen liittyviä palveluja. (Kallio 2012, 89). Vuonna 2012 Valtiovarainministeriö selvitti kuntien lakisääteiset tehtävät. Raportti tehtiin kuntien tehtävien arviointi –työryhmän pohjaksi. Raportti sai tehtävien lukumääräksi 535 lakisääteistä tehtävää. Suurin määrä tehtävistä tulee sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon alalta. (Valtionvarainministeriö 2012, 18.)

Valtion ja kuntien välinen työnjako on epäselvä, eikä siihen ole muodostunut selkeää jakoa tehtäviin, jotka ovat kuntien vastuulla ja toisaalta tehtäviin, jotka ovat valtion vastuulla. Lainsäädännöllinen kehitys on vienyt siihen suuntaan, että kansalaisten palveluiden järjestäminen on kuntien vastuulla. Vastuunjaon lisäksi toisena epäselvyytenä on vastuun päällekkäisyys. Valtion ja kuntien suhteet ovat muuttuneet myös yhdentymiskehityksen seurauksena, jolloin eri toimijoiden välinen työnjako perustuu entistä enemmän tarkoituksenmukaisuuteen. (Ryynänen, 2004, 58–59.) Uudenkaan perustuslain myötä ei tullut ratkaisua kuntien ja valtion työnjaon välille. Lakisääteisten tehtävien ja kuntien itsehallinnon välinen raja piirtyy edelleenkin tapauskohtaisesti (Husa 2000, 40).

1.3 Tutkimustehtävä

Olen kiinnostunut kuntien taloudesta ja tein kandintyöni kriisikuntien taloustilanteesta ja kriisikuntien toimenpiteistä talouden tasapainottamiseksi. Kandin työni herätti mielenkiinto valtionohjaukseen. Kunnilla on itsehallinto, joka on säädetty perustuslaissa mutta valtio määrää esimer-

kiksi kuntien lakisääteiset tehtävät, verotulojen osuudet yhteisöverosta ja kansalaisten verovähennys oikeudet, jotka kohdistuvat kunnallisveroon. Kuntien tehtävä on yrittää pysyä perässä ja muokata toimintojaan valtionhallinnon ohjauksessa. Kunnat ja valtio ovat osa julkista sektoria ja näin heillä pitäisi olla yhtenevät intressit kansalaisten hyvinvoinnin turvaamisesta, mutta monesti nousee esille valtion ja kuntien vastakkainasettelu ja kiistely tehtävien jaosta ja niiden rahoituksesta.

Tutkimalla valtionohjauksen vaikutusta kuntalouteen ja sen suunnitteluun kuntien näkökulmasta, sekä kuntajohtajien näkökulmia kunta-valtiosuhteeseen voidaan tuoda esille asioita, joita voidaan käyttää hyväksi kun mietitään valtionohjauksen kunta-valtiosuhteen kehittämistä. Kun pyritään kohti parempaa kuntatalouden tilaa, on keskeistä ymmärtää valtionohjauksen vaikutus kuntalouteen.

Tutkimusongelmana on selvittää:

Millainen on valtionohjauksen vaikutus kuntalouteen ja kuntatalouden suunnitteluun kuntajohtajien näkökulmasta.

Valtionohjauksen vaikutusten tutkimiseksi on tarkasteltava myös miten virkamiehet määrittelevät kunta-valtiosuhteen, valtionohjauksen, heidän näkemyksensä merkittävimmistä ohjausmekanismeista sekä miten he kokevat valtionohjauksen uhat ja mahdollisuudet kuntalouteen.

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää kuntajohtajien näkökulma valtionohjauksen vaikutuksista kuntalouteen ja sen suunnitteluun. Tutkielman tuottamasta tiedosta on hyötyä niille, jotka ovat kiinnostuneita kyseisestä aiheesta ja tarvitsevat tietoa kyseisestä aiheesta esimerkiksi vaikuttamisen tai päätöksenteon tueksi.

Tutkimuksessani käytän hyväkseni haastatteluaineistoa. Tutkimusmetodinani on kvalitatiivinen tutkimusmuoto ja teemahaastattelu. Valitsin kvalitatiivisen tutkimusmetodin, koska koen, että laadullisilla metodeilla tässä tapauksessa teemahaastattelulla on helpompi saada kerätyksi aineistoa kokonaisvaltaisesti kuntajohtajien mielipiteistä ja henkilökohtaisista tuntemuksista kohdistuen valtionohjaukseen ja kunta-valtiosuhteeseen kuin kvantitatiivisella tutkimuksella esimerkiksi lomaketutkimuksella.

Haastatteluaiheisto on kerätty kuntajohtajilta (n=6), joita haastattelin käyttämällä hyväksi teemahaastattelua. Tutkimustani en rajannut alueellisesti, kuitenkin haastattelut sijoittuivat Pohjois-

Pohjanmaan ja Lapin alueelle. Kuntajohtajat valitsin haastateltaviksi, koska juuri kuntajohtajilla on laajin näkemys koko kuntasektorin tilasta sekä he joutuvat päivittäin miettimään aihepiiriä ja ovat käytännössä aihepiirin keskiössä. Haastatteluaineiston analysoinnin tein haastatteluista nousseiden teemojen perusteella. Teemoittelulla tarkoitetaan sitä, että aineiston analyysivaiheessa tarkastellaan sellaisia aineistosta nouseva piirteitä, jotka ovat yhteisiä usealle haastateltavalle

1.4 Aikaisempaa tutkimusta

Olen jaotellut aiempaa tutkimusta -kappaleen kuntatalouden, kunta-valtiosuhteen sekä valtionohjauksen tutkimukseen.

Kuntatalous on ollut paljon tutkimuksen sekä kirjoittelun kohteena. Valtiovarainministeriö sekä kuntaliitto ovat julkaisseet paljon raportteja liittyen kuntatalouteen, erityisesti liittyen kuntatalouden kehitykseen. Heikki Helin on tutkinut paljon kuntataloutta ja kuntatalouden kehitystä viimeisten vuosikymmenten aikana. Helin on puhunut paljon kuntatalouden kurjistumisesta sekä valtion toimenpiteiden vaikutuksesta kuntatalouteen, esimerkkinä Heikki Helinin Parasta ennen, kuntien talouden kehityksestä 2000-luvulla (2010) ja Aina on ollut vaikeaa, kuntien talouden kehitys 1988–2008 (2010). Lotta-Maria Sinervo on tutkinut väitöskirjassaan kuntatalouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä (2011) kuntien taloutta monitulkintaisuuden kautta ja jäsentänyt kuntatalouden tasapainoa useita lähtökohdista. Kuntatalouden tutkimus on keskittynyt talouden kehittymiseen eri aikoina ja kehittymistä selittävien asioiden tutkimiseen. Kuntien näkökulmasta kuntien ongelmia on tutkimuksissa tuotu esille hyvinkin laajasti, ongelmana on kuitenkin se, että kuntatalouden ongelmat voivat vaihdella hyvin paljon kuntien välillä.

Kunta-valtiosuhteen tutkimus on keskittynyt suhteen kuvaamiseen, kehittymiseen ja suhteen oikeudelliseen perusteeseen, eikä niinkään siihen, että miten kunta-valtiosuhde on vaikuttanut erilaisiin tilanteisiin. Kunta-valtiosuhdetta on käsitellyt esimerkiksi Inga Nyholm artikkelissaan Kunta-valtio-suhteen muodonmuutos – linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrittämäksi kokonaisuudeksi. Kunta-valtio-suhteen yhtä osatekijää valtion valvontaa on tutkinut Aimo Ryytänen tutkimuksessaan Kunnat valtion valvonnassa (2004) pohtinut valtion valvonnan perusteita ja oikeutusta.

Kuten kunta-valtiosuhteen tutkimus on keskittynyt suhteen kuvaamiseen, myös valtionohjauksen tutkimus Suomessa on keskittynyt paljon valtionohjauksen kuvaamiseen ja kehittymiseen eri

aikoina. Ohjauksen uudistumista on esimerkiksi pohtinut Vuokko Niiranen Kunnalistieteen aikakauskirjan artikkelissa Ohjauksen uudet piirteet. Tuloksellisuuden arviointi kunta-valtio-suhteen ohjausmekanismina (2005). Kansainvälinen ohjaustutkimus on keskittynyt eniten organisaation sisäiseen ohjaukseen ja ohjauksen määrittelyyn. Suomessa valtionohjaukseen on ottanut kantaa myös Valtiovarainministeriön Normitalkoot-hanke. Valtiovarainministeriö asetti vuonna 2009 Normitalkoot –hankkeen, jonka tarkoituksena oli löytää tuottavuuden parantamista estäviä ja palvelurakenteen jäykkyyksiä ylläpitäviä normeja. Samalla selvitettiin kannustimien, normiohjauksen sekä informaatio-ohjauksen suhdetta. Normihanketyöryhmän raportti julkaistiin Valtiovarainministeriön julkaisuna 13/2011. Hankkeen tehtävänä oli yhteistyössä Suomen kuntaliiton kanssa kartoittaa ja poistaa tuottavuuden lisäämistä edistäviä sekä jäykkyyksiä ylläpitäviä normeja. Ennaltaehkäisevien palveluiden saatavuuden lisäämiseksi päätettiin selvittää kannustimien, normiohjauksen ja informaatio-ohjauksen suhde. (Normi-hanke työryhmä 2011.)

Yleisesti ottaen tutkimus niin kuntatalouden, kunta-valtiosuhteen ja ohjauksen osalta on ollut nykytilaa ja kehitystä kuvaavaa. Kuntien näkökulmasta kuntatalouden tutkimuksen kautta ovat nousseet esille kuntatalouden yleiset ongelmat. Kunta-valtiosuhteen ja ohjauksen tutkimus on kuitenkin kuntatalouteen nähden ollut vähäisempää, mutta tehtyjen tutkimusten kautta kunta-valtiosuhdetta sekä valtionohjausta on kuitenkin päästy hahmottamaan sen kuvaamisen ja kehityksen kautta.

1.5 Tutkimuksen rakenne

Tutkimukseni rakentuu teoriaosasta, tutkimusprosessista ja -tuloksista sekä johtopäätöksistä.

Tutkimukseni teoria rakentuu kolmesta pääluvusta, jotka ovat kunta-valtiosuhde, ohjaus ja kuntatalous. Kunta-valtiosuhteen määrittelyä lähdän tulkitsemaan kunnallisesta itsehallinnosta sekä perustus- ja kuntalaista. Lisäksi avaan kunta-valtiosuhteen muodostumista ja kehittymistä. Tässä kappaleessa käsittelen lyhyesti myös kunnallissektoria muissa Euroopan maissa.

Ohjaus -luvussa käsittelen ohjausta yleisesti ja ohjauksen erimuotoja, erityisesti resurssiohjausta. Ohjaus -luvussa avaan myös ohjauskeinon valintaa. Kuntatalousluvussa avaan kuntatalouden ohjausta ja suunnittelua, kuntien tulo- ja menorakennetta. Lisäksi avaan kuntatalouden kehitystä ja kuntatalouden tuottavuuden ja tehokkuuden parantamista.

Tutkimusprosessi luvussa esittelen tutkimusmetodin ja tutkimuksen etenemisen sekä pohdin tutkimuksen luotettavuutta. Luvun tarkoituksena on tuoda esille valintaperusteet tutkimuksen etenemisen suhteen.

Tutkimukseni loppuosassa tutkimustulokset -luvussa esittelen aineiston analyysin keskeisimpiä tuloksia. Tulokset esittelen teemoittain tutkimusongelman mukaisesti. Lopuksi johtopäätökset -luvussa käyn läpi tutkimukseni tärkeimmät johtopäätökset ja esittelen jatkotutkimusaiheet.

2 KUNTA-VALTIOSUHDE

Kunta-valtiosuhde on laaja käsite ja sitä voi lähestyä monesta eri suunnasta. Anttiroikon, Have-
rin, Karhun, Ryynäsen ja Siitosen (2007) mukaan kuntien ja valtion väliset suhteet koostuvat seuraavista osatekijöistä:

1. Kuntien ja valtion välinen tehtävienjako:
kuntien lakisääteiset tehtävät
2. Kuntien ja valtion välinen kustannustenjako:
Peruspalveluiden rahoituksen jakaminen valtion, kuntien ja palveluiden käyttä-
jien kesken, yhteisöveron jako-osuudet, kiinteistöveron perusteet
3. Päätösvallan jako kuntien ja valtion kesken:
Päätösvallan keskitys ja hajautus, paikallisen ja alueellisen itsehallinnon laa-
juus.
4. Kuntiin kohdistuva valtion ohjaus ja valvonta:
ohjauksen erilaiset muodot ja niiden sitovuus

Kunta-valtiosuhteen ymmärtäminen vaatii kunnallisen itsehallinnon ymmärtämistä sekä perus- ja kuntalain tuntemusta, joita voidaan pitää kunta-valtiosuhteen lähtökohtina. Tämän jälkeen pyrin tuomaan esille kunta-valtiosuhteen muodostumista sekä avaamaan kunta-valtiosuhteessa tapah-
tunutta kehitystä. Kunta-valtiosuhteen ymmärtäminen onkin yksi työni lähtökohdista.

2.1 Kunnallinen itsehallinto

Kunnallishallinnon erityispiirteenä on kuntien itsehallinnollinen asema ja erillisuus valtion orga-
nisaatiosta. Kuitenkin valtio ohjaa kuntien toimintaa monin tavoin lakien ja asetusten avulla.
(Anttiroiko et al. 2007, 27.) Risto Harisalo (2011) on määritellyt kunnallisen itsehallinnon kritee-
rit. Nämä kriteerit ovat

- itsenäisyys, autonomia
- itsehallinnollinen valta
- alue itsehallinnollisena sosiaalisena ulottuvuutena
- demokraattinen päätöksenteko-organisaatio
- taloudelliset voimavarat

- toimialan vapaus
- paikallinen vastuu asioiden hoitamisesta

Itsehallinnon keskeisin idea on, että ihmiset itse hoitavat oman yhteisönsä asioita tietyllä alueella. Keskeisin peruste paikallisen itsehallinnon puolesta on se, että on olemassa asioita jotka eivät ole globaaleja, kansallisia tai välttämättä edes kunnallisia, vaan ne ovat ihmisten jokapäiväiseen elämän ja välittömään elinympäristöön liittyviä ja nämä ovat asioita joihin tulee pystyä vaikuttamaan paikallisesti. Asioista tulee päättää mahdollisimman lähellä ihmistä siten, että asukkailla on mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon joko suoraan tai välillisesti. Idea on yksinkertainen mutta todellisuudessa paikallisen ja ei-paikallisen raja on sumea. (Haveri & Airaksinen 2011, 51.)

Paikallinen itsehallinto ei tarkoita samaa asiaa kuin kuntien itsehallinto. Suomalaisessa järjestelmässä itsehallinto on kiinteimmin nähty olevan yhteydessä juuri kuntien toimintaan ja kunnat ovat parhaiten myös toteuttaneet paikallista itsehallintoa. Kunnallinen itsehallinto vastaa paikallista itsehallintoa silloin kun kunta toteuttaa asiakkaiden ohjaukseen perustuvia paikallisia valintoja ja toimii välineenä, jolla asukkaat voivat kehittää palveluja, ympäristöä ja elinkeinoja. Voidaan myös arvioida, että kuntien olemassaolon oikeutuksen kannalta onnistuminen kyseisissä tehtävissä on oleellista. (Haveri & Airaksinen 2011, 52.)

Kuntien tehtävien ja niiden suorittamista koskevan säätelyn lisääntyessä voimakkaasti, on kuntien tehtävien ns. ylikuormasta tullut itsehallinnollinen este. Kunnat joutuvat panostamaan yhä suuremman osan taloudellisista ja henkisistä resursseista asioihin, joihin niillä itsellään ei ole paljoa päätösvaltaa. Uudenlaiset kuntien ja valtion välimaastoon paikantuvat ratkaisut muuttavat aidosti kunnallista järjestelmää. Kuntien ja valtion väliin muodostunut harmaan alue, jossa toiminnot säilyvät kunnallisessa itsehallinnossa mutta päätöksenteko etäänny kunnista. Kunnilla on vastuu palveluista mutta järjestämisvastuu on muun tason hallintoelimellä, esim. yhteistoiminta-alueella. Jos palvelut järjestetään muulla tasolla ja kuntien päätöksentekijät tuntevat etteivät he voi tarpeeksi vaikuttaa asioihin, ovat kunnallisen itsehallinnon peruslähtökohdat vaarantuneet. (Haveri & Airaksinen 2011, 57–58.)

2.2 Perustus- ja kuntalaki kunta-valtiosuhteen kivijalkana

Suomessa kunta-valtio-suhteen perusta luodaan Suomen perustuslaissa. Suomen perustuslaki (731/1999, perustuslaki, PerustusL) tuli voimaan 1.3.2000. Hallituksen esityksen perusteluissa uuden perustuslain tavoitteeksi ilmoitettiin muun muassa kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen ja tuotiin esille kunnallishallinnon oleellinen merkitys kansanvallan toteuttajana. Kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen jäi kuitenkin saavuttamatta, koska siitä ei ole juuri jälkeä itse perustuslaissa. Kuntien itsehallintoa säädetään perustuslain 121 §:ssä, jossa sanotaan, että Suomi jakautuu 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 määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. (Heuru 2006, 41.)

Kuntien voidaan nähdä kuuluvan osana valtioon, valtio-sanan laajassa merkityksessä ja kuntalaitos ilmentääkin julkisen hallinnon hajauttamista. Vaikka kunnallislaitokselle on uskottu valtionhallinnon tehtäviä, niin ei se ole osa varsinaista valtionhallintoa. Kunnalliseen päätöksentekoon kuuluu asukkaiden osallistuminen ja näin kunnallinen päätöksenteko valtuustoissa ja lautakunnissa toteuttaa paikallisella tasolla edustuksellista demokratiaa. Perustuslaki vaatii kunnallishallinnon pysyttämistä sellaisena, että kunnallishallintoa hoidetaan yleisellä vaalilla valitun edustuselimen välityksellä. (Jyränki 2000, 151–152.)

Perustuslaillinen asema muodostuu perustuslain ja sen tulkinnan mukaan. Perustuslainsuoja rakentuu niistä oikeudellisista keinoista, jotka ovat käytettävissä, jos tätä suojaa valtion taholta loukataan. Kuntien perustuslaillinen asema määräytyy lainsäädännön avulla. Lailla on säädettävä kuntien yleisistä perusteista, kunnille annettavista tehtävistä, oikeudesta käyttää velvoittavaa julkista valtaa, kunnallisen vaali- ja osallistumisoikeuden yksityiskohtaisesta järjestelystä, verotusoikeuteen liittyvästä verovelvollisuudesta, veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta, kuntajaon perusteista, yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, valtionvalvonnan järjestämisestä sekä hyvän hallinnon takeista. (Heuru 2006, 83–84.) Kuntien hoidossa lailla määrättyjä tehtäviä niin kunnalliset viranomaiset ovat valtion viranomaisten valvonnassa koko maan tai laajojen alueiden kannalta yhtenäisyyttä vaativissa asioissa (Jyränki 2000, 152).

Lailla ei kuitenkaan saa puuttua kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin, poistaa kunnallista verotusoikeutta, poistaa kunnan päätöksentekojärjestelmän kansainvaltaisuutta, pois-

taa kunnallishallinnon edustuksellista demokratiaa, poistaa kunnille kuuluvaa yleistä toimialaa tai säättää kunnan hallinnon järjestämisen yksityiskohdista. Kunnallinen itsehallinto edellyttää lisäksi että ns. rahoitusperiaate toteutetaan ja kuntien taloudellinen itsenäisyys taataan sekä kunnallista itsehallintoa koskevassa lainsäädännöllisessä hankkeessa pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto. (Heuru 2006, 84.)

Nykyisen Kuntalain (365/1995) valmistelu käynnistyi vuonna 1991 kun valtioneuvosto asetti komitean laatimaan ehdotuksen uudeksi kuntalaiksi sekä ehdotukset siitä, miten kunnallislakiin liittyvää muuta lainsäädäntöä tuli tarkistaa niin, että säännökset toimivat kokonaisuutena ja vahvistavat kuntien itsehallinnosta asemaa oman organisaation ja toiminnan järjestämisessä. Lähtökohtana oli kuntien merkityksen ja aseman muuttuminen. Yhteiskunnan palvelujärjestelmä rakentui pääosin kuntien varaan, minkä vuoksi lainsäädännön tulisi antaa niille parhaat mahdolliset toimintaedellytykset. Edellisten vuosikymmenten aikana kuntien ja kuntayhtymien osuus kansantalouden kulutusmenoista oli yli kaksinkertaistunut ja kunnallistalouden menojen osuus oli jo kaksi kolmasosaa julkisesta taloudesta. Kuntien toimintaympäristön raju muutos edellytti, että kunnille annetaan mahdollisuus vapaampien toimintamahdollisuuksien suorittamiseksi kuntien sisäisen tehokkuuden parantamiseksi. Kuntien oli pystyttävä turvaamaan hyvinvointivaltiontaso ja kehittämään sitä, vaikkakin kansantalouden rakenteelliset ongelmat ja kuntatalouden kiristyminen vaikeuttivat kuntien asemaa. (Manninen 2010, 126–127.)

Kunnallisen itsehallinnon korostamisen kannalta oli luontevaa, että kunnan hierarkkista alistuneisuutta valtioon häivytettiin. Kuntalaissa ei ole enää säännöksiä, jotka vaativat päätösten alistamista valtion viranomaisten vahvistettavaksi. Valtionvalvonta on selkeästi laillisuusvalvontaa, jota toteutetaan pääasiassa muutoksenhakujärjestelmän avulla. Siirtyminen laillisuusvalvontaan vaikutti suuresti myös lääninhallitusten rooliin kuntien valvojina. (Manninen 2010, 134.) Lääninhallitus oli ollut kuntiin kohdistuvan valtionvalvonnan keskeinen harjoittaja aina 1990-luvulle saakka. Lääninhallituksen asema muuttui siten, ettei sillä ole enää lakiin perustuvaa yleistä toimivaltaa puuttua oma-aloitteisesti kuntien toiminnassa havaitsemiinsa vieheisiin. Kunnat eivät ole lääninhallituksen alaisia, eikä niillä ole yleiseen johto- tai valvontavaltaan perustuvaa oikeutta kunnan tai viranomaisten ohjaamiseen tai valvontaan. (Ryynänen 2002, 104–105.) Sen sijaan erityislakeihin perustuva valvonta säilyi lääninhallituksilla edelleen melko laajana. Laissa sisäasianministeriölle annettiin määritelmä, jossa sisäasianministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Sisäministeriön ongelma kunnallisen itsehallinnon edunvalvojana vaikeut-

ti se, ettei ministeriöllä ole käytössä mitään sanktiota, jos muut ministeriöt eivät ota huomioon kunnallisen itsehallinnon periaatetta. (Manninen 2010, 134.)

Kuntalain keskeisenä tavoitteena oli avata kunnille mahdollisuuksia erilaisiin ratkaisuihin ja kuntien hallinnon, talouden ja toiminnan säätelyä väljennettiin. Lisäksi kuntien erilaisuus tunnustettiin ja se nähtiin voimavarana eikä riskinä. Kunnan asema paikallisen kehityksen ohjaajana on korostunut sekä kuntien oma vastuu toiminnoistaan on lisääntynyt, kun valtio ei enää puutu yksityiskohtaisella ohjauksella niiden toimintaan. Kuntalaki on väljentänyt hallinnon säätelyä, sen lähtökohtana on edelleen, että kunnalla on selkeä vastuu kunnan asukkaiden hyvinvoinnista ja yhdyskunnan kehityksestä. Väljänä ja suppeana peruslakina kuntalaki sopeutuu sellaiseenkin kehitykseen, jossa kunta vetäytyy palveluiden tuottajasta palveluiden järjestäjäksi. (Harjula & Prättälä, 2007, 12.) Kunnallisen itsehallinnon erikoisuutta korostaa sen aito itsehallinnollinen luonne, jonka keskeisimpänä tunnusmerkkinä on asukkaiden osallistuminen vallankäyttöön kunnanvaltuustojen, -hallitusten ja lautakuntien kautta. (Husa 2000, 37).

Kunnan viranomaisten itsenäisyys suhteessa valtion viranomaisiin kuuluu kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaisuuksiin. Perustuslaki asettaa rajoja sekä valvonnan sisällölle että valvontaan oikeuttavien normien säädösten tasolle. Valvonnan tulee perustua lakiin ja valvonnan kohteen tulee olla riittävän rajattu. Perustuslaki sallinee kuitenkin lailla säädettäväksi pidemmälle menevän ohjauksen ja valvonnan kunnan lakisäätelissä tehtävissä kuin kunnan yleiseen toimialaan kuuluvissa tehtävissä. (Harjula & Prättälä 2007, 50–51.)

Euroopan neuvostossa vuonna 1985 hyväksytyllä paikallisen eli kunnallisen itsehallinnon peruskirjalla oli Suomenkin kannalta merkittävä ajattelua ja lainsäädäntöä uudistava vaikutus. Peruskirjaan liittyminen ja sen voimaansaattaminen vuoden 1991 lokakuussa, johti olennaiseen valtionvalvonnan lieventymiseen. Peruskirjan 3-artiklan 1.kappale määrittelee valtion ja kunnallisen itsehallinnon suhdetta, jonka mukaan kunnallinen itsehallinto tarkoittaa kuntien oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Peruskirjassa ei kielletä kuntiin kohdistuvaa hallinnollista valvontaa mutta sille asetetaan tietyt rajat. Peruskirjan merkitys oli voimakas kun alettiin arviomaan valtionkontrollin oikeutetusta. Aiempi tehtäväkohtainen ja yksityiskohtainen kontrollin sisältänyt valtiosuusjärjestelmä oli selkeästi perustuskirjan periaatteiden vastainen. Valtiosuusjärjestelmän uudistukseen 1990-luvulla liittyi valtiohallinnon taholta edellyttämä kunnan sisäisen valvonnan vahvistaminen, joka vuoden 1995 kuntalaissa muutettiin oleellisesti. (Ryynänen 2002, 103–104.)

Kunnallisen itsehallinnon kannalta keskeisintä on se, millainen suoja sillä on lainsäätäjän itsehallintoa kaventavia toimia kohtaan. Tämän päivän suurin ongelma kunnallisella itsehallinnolla on käytettävissä olevien voimavarojen sovittaminen vastuulla olevien tehtävien määrään ja sisältöön. Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissa linjannut, että kuntien mahdollisuus päättää taloudestaan on pidettävä perustuslainsuojaa nauttivana osa-alueena. Ongelma kuntien itsehallinnolle, on kuitenkin perustuslain 121§, joka antaa eduskunnalle lähes vapaat kädet päättää kuntien asioista lainsäädännön kautta. (Ryynänen 2012, 51.)

Aimo Ryynänen teoksessaan Kunnallisen hallinnon kansainväliset vaikutteet (2012) pohtii kunnallisen itsehallinnon luonnetta ja oikeutta seuraavasi: Kunnallinen itsehallinto on ennen kaikkea oikeus, oikeudellisesti turvattu paikallisten asioiden hoitamistapa. Suomalainen oikeusajattelun valtavirta katsoo, että kunnallinen itsehallinto ei ole mikään itseisarvo. Ajatuksen taustalla on kunnallisen itsehallinnon suojasta institutionaalisenä suojana, joka merkitsee sitä, että perustuslain 121§ antaa suojaa vain järjestelmänä, eikä yksittäinen kunta voi vedota siihen olemassaolonsa perustana. Ilman kunnallisen itsehallinnon ideaa, teoriaa ja oikeudellista suojaa kunnat olisivat vain valtakoneiston jatke, jotka toteuttavat hierarkiassa ylemmällä tasolla päätettyjä asioita ja tuottavat määrättyjä palveluita sekä toteuttavat muista hallinnollisia asioita. Keskeisiä elementtejä, joihin kunnallinen itsehallinnon tulee perustua, ovat yhteisöllisyys, paikallisuus, kansalaisyhteiskunta sekä sopeutuminen muuttuviin ja monimutkaistuviin olosuhteisiin (Ryynänen 2012, 52, 61.)

On tarpeen myös tiedostaa erilaisia tarkoituksia, joita kunnallisen itsehallinnon muodossa toteutetaan. Ryynäsen (2012, 62) mukaan kunnallisen itsehallinnon funktioina voidaan pitää seuraavia seikkoja:

- demokratiafunktio
- integrointifunktio
- vallanjakofunktio
- vallankäytön keskityksen neutralisointi päätöksentekokeskusten pluralisoinnin kautta
- konfliktien työstäminen laajentaminen ja konfliktien työstämiskapasiteetin laajentaminen
- vapaudenturvaamisfunktio
- legitimaatiofunktio
- hallinnon laillisuuden takaamisfunktio
- oikeussuojafunktio ja
- sosiaalivaltiollinen funktio

Kunnallinen itsehallinto ei ole vain hyvinvointivaltion tuottaja vaan kunnallisella itsehallinnolla on useita erilaisia tehtäviä tässä demokraattisessa oikeusvaltiossa.

2.3 Kunta-valtiosuhteen muodostuminen

Kunta-valtiosuhde on monitahoinen suhde valtionhallinnon toimijoiden ja paikallisten itsehallinnollisten yhteisöjen, kuntien välillä. Käytännössä kunta-valtio-suhde muotoutuu yksinkertaisesti valtion kuntiin kohdistamasta ohjauksesta, joka vaikuttaa kunnan asemaan suhteessa valtioon. Kunta-valtio-suhde on ajassa muuttuva, johon vaikuttavat monet tekijät, kuten toimintaympäristömuutokset, kuntien ja valtion roolit, politiikka sekä kuntien ja valtion välisen vuorovaikutuksen toimivuus. Valtio-kunta-suhdetta voidaan kuvata kunta-valtio-suhteen teoreettisten mallien mukaan. Suhteellisen autonomianmalli, agenttimalli ja vuorovaikutusmalli kuvaavat osapuolten erilaisia rooleja suhteessa. Mallista riippuen kunnan suhde valtioon voi olla heikko, vahva tai tasavertainen kumppani. (Nyholm 2011.)

Inga Nyholm artikkelissaan Kunta-valtio-suhteen muodonmuutos – linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrittämäksi kokonaisuudeksi (2011) määrittelee kunta-valtiosuhteen Laiffinia mukaillen kuntien ja valtion suoriin suhteisiin, jotka muotoutuvat suhteessa esiintyvän ohjauksen ja siihen liittyvien toimintatapojen ympärille. Suhteessa esiintyvä ohjaus on valtion kontrolli- ja ohjausvaltaa. Paikallishallinnon asema ja rooli valtiossa on luonteeltaan perustuslaissa määriteltyä ja rooli määräytyy myös sitä koskevien tulkintojen ja lainsäädännön muutosten ja oikeuspäätösten kautta. Kunta-valtio-suhde rakentuu jossain määrin tapauskohtaisesti ja siihen vaikuttavat kunnan koko, kunnan oma tahtotila, kunnan ja valtion vaikuttimet yhteistyöhön ja osapuolten aktiivisuus tai passiivisuus. Valtiota ja kuntia demokraattisina yhteisöinä erottaa se, että suhteen toisella osapuolella katsotaan lähtökohtaisesti olevan valta toisen ohjaukseen. Käytännön tasolla valtion ohjausvalta ilmenee virallisten toimintakäytäntöjen ja kontrollivallan, kuten normi- ja resurssiohjauksen lisäksi epämuodollisemmissa ja hajautetuimmista käytännöissä, joiden jako suhteessa virallisiin mekanismeihin ei ole täysin selkeä. Ohjaus määrittelee omalta osaltaan kuntien ja valtion välisiä suhteita. Näiden mekanismien kautta voidaan kuvata osapuolten rooleja. Valtio näkökulmasta on kyse siitä, onko valtio suhteessa kuntiin vahva keskus vai heikko. Kuntien osalta on kyse siitä, kuinka paljon mekanismit antavat erilaisia mahdollisuuksia vaikuttaa valtakunnan tason politiikkaan. Kaikista olennaisin kysymys on kuitenkin

se, minkä verran autonomiaa kunnilla on suhteessa valtioon ja siten keskustelu kuntien ja valtion välisistä suhteista kytkeytyy tiukasti kysymykseen kuntien roolista ja asemasta valtiossa.

Kuntien ja valtion välisille suhteille leimallista on jatkuva muutos. Hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisen aika edellytti tiivistä yhteyttä ja kuntien alistuneisuutta, jonka jälkeen on annettu mahdollisuus yhteiskunnan kehittämiseksi kuntien omista lähtökohdista. Kuntiin kohdistunut valvonta on vähentynyt, joka on puolestaan tiukentanut ja yksityiskohtaistanut lakitasoista sääteilyä. Perustuslain vaatima yhdenvertaisuuden vaatimus ja perusoikeuksien kehittäminen, joka on lisännyt sääteilyä ja rajoittanut paikallista liikkuma-alaa. Kuntien asema hyvinvointiyhteiskunnassa on dualistinen, kunnat ovat toisaalta itsehallintoyksiköitä, joilla on oikeus ja velvollisuus paikallisyhteisön asioiden hoitoon, toisaalta kunnat ovat osa julkisen hallinnon kokonaisuutta, jossa he hoitavat laajaa lakisäätelistä tehtäväkenttää. (Ryynänen 2002,98–101.)

Kuntien säätelymalli Harjulan ja Prättälän (2007, 6) mukaan:

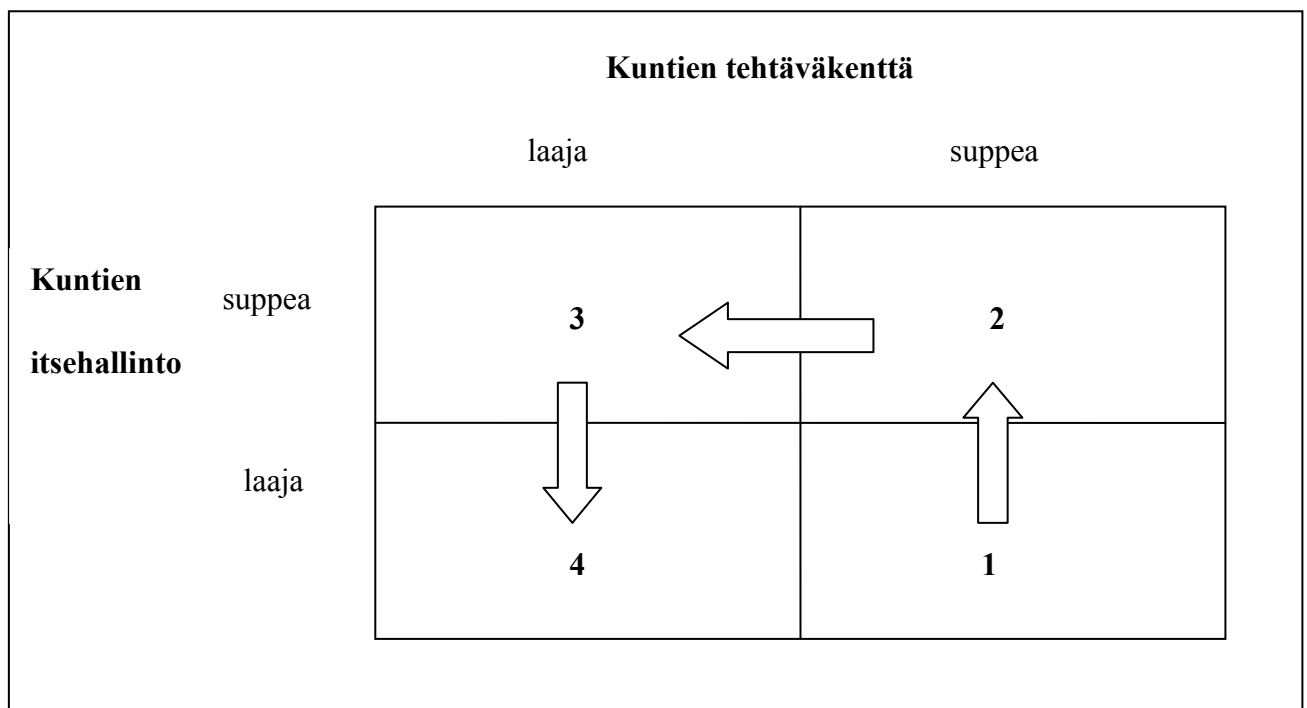
- Kuntarakenne on pitkälti kuntien omalla vastuulla, koska ns. pakkoliitokset voivat tapahtua vain säätämällä asiasta lailla
- Julkisella vallalla eli valtiolla ja kunnilla on vastuu perusoikeuksien toteutumisesta ja laajemmin hyvinvointiyhteiskunnan turvaamisesta.
- Kunnan hallinnon perusteista säädetään lailla, muutoin kunta päättää organisaatiostaan itse.
- Toiminnan rahoitus perustuu kunnan omiin tuloihin ja valtionosuuksiin. Kunta kantaa itse vastuun rahoituksen riittävydestä, mutta valtiolla on vastuu siitä, että kunnilla on edellytykset tehtäviensä hoitamiseen.
- Valtionvalvonta kohdistuu pääosin toiminnan laillisuuteen. Valvonta kuuluu pääosin tuomioistuimille ja muille laillisuusvalvontaa harjoittaville viranomaisille.

Säätelymalli sisältää oikeudellisen hierarkian ja sääntelyn pysyvyyden näkökulmasta useita tasoja. Perustuslain tasolla on vahvistettu taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet sekä kuntien itsehallinto. Valtionosuusjärjestelmän perusteet ovat laissa, mutta järjestelmään sisältyy myös vuosittain valtion talousarviossa ratkaistavia asioita. Säätelymallin perusjännitteinä voidaan luonnehtia sitä, että valtion intressissä on huolehtia, että perusoikeudet ja peruspalvelut on turvattu sosiaalisesti ja alueellisesti tasapuolisesti. Se edellyttää riittävän yksityiskohtaista lainsäädäntöä. Valtio myös pyrkii pitämään julkisen menotalouden kurissa. Kunnat sen sijaan tavoittelevat riittävää toiminnallista ja taloudellista liikkumavaraa. Lainsäädännön ja sen valvonnan tulisi olla mahdollisimman väljää, jotta palveluiden järjestämisessä voidaan ottaa huomioon

paikalliset olosuhteet. Kunnat pyrkivät myös siihen, että valtio osallistuu riittävässä osuudessa kuntien järjestämien palveluiden kustannuksiin. (Harjula & Prättälä, 2007, 7.)

2.4 Kunta-valtiosuhteen kehitys ja muutos

Anttiroiko et al. (2007) ovat jaotelleet kunnallishallinnon kehitysvaiheet kuntien tehtävien ja itsehallinnon laajuuden mukaan seuraavasti:



Kuvio 1 Kunnallishallinnon kehitysvaiheet kuntien tehtävien ja itsehallinnon laajuuden mukaan jäsennettynä.

1. Itsehallinnolliset paikallisyhdistykset köyhäinhoitokuntina
2. Kunnat valtion paikallisviranomaisina
3. Valtion ohjaamat hyvinvointikunnat palvelujen tuottajina
4. Itsehallinnolliset palvelukunnat paikalliset hyvinvointipolitiikan toteuttajina

Ensimmäinen kehitysvaihe sijoittuu nykymuotoista kunnallishallintoa edeltävään aikaan. Kaupunkien kunnallishallinto on peräisin Ruotsin vallan ajalta 1300-luvulta. Köyhäinhoidon toinen kehitysjakso sijoittuu 1860-luvulle, kun kunnallishallinto perustettiin huolehtimaan köyhäinhoidosta, koska seurakunnat eivät enää pystyneet huolehtimaan nälkävuosien aikana kasvaneesta köyhyydestä. Itsenäistymiseen saakka kunnat olivat valtioon nähden itsehallinnollisia paikall-

lisyhdistyksiä, jotka huolehtivat köyhäinhoidosta ja kansanopetuksesta. (Anttiroiko et al. 2007, 94-95.)

Toinen kehitysvaihe alkoi maamme itsenäistymisestä, jolloin kuntien tehtäväksi tuli lakisääteisten palvelujen tuottaminen valtionohjauksen alaisena. Tähän aikaan yhteiskunnan tehtäväksi omaksuttiin köyhyyden lievittäminen sekä terveyteen, asunnottomuuteen ja työoloihin liittyvien ongelmien poistaminen. Kun näistä tehtävistä tuli kuntien lakisääteisiä velvoitteita, kuntien tehtäväkenttä laajeni. Näiden lakien toteuttamiseksi kuntien ja valtion välinen tehtävien ja kustannusten jako määriteltiin uudella tavalla. Keskitetty ohjaus satoi valtion ja kuntien toiminnan kiinteästi yhteen. Valtion ohjaus kavensi kuntien itsehallintoa, jolloin kunnat muuttuivat valtion ohjaamiksi paikallisviranomaisiksi. (Anttiroiko at al. 2007, 95-95.)

Kolmas kehitysvaihe sijoittuu sotien jälkeiseen aikaan, jolloin nopea talouskasvu, täystyöllisyys sekä tasa-arvoa korostaneet kollektiiviset arvot loivat pohjan hyvinvointivaltion laajentamiselle. Pohjoismainen hyvinvointivaltio laajeni palveluvaltioksi, jossa kuntien tuottamat koulutus- terveys- ja sosiaalipalvelut edistivät kansalaisten hyvinvointia ja mahdollisuuksia tarjoamalla maksuttomat peruspalvelut kaikille asuinpaikasta ja omista taloudellisista resursseista riippumatta. 1980-luvulle ajoittuneen hyvinvointivaltion kypsän vaiheen aikana kuntien tehtäviä laajennettiin vielä kulttuuri-, vapaa-ajan- ja liikuntapalveluihinkin. Kuntien vastuu asukkaiden hyvinvoinnista ulottui kaikkiin elinvaiheisiin. Lakisääteisten tehtävien lisääntyessä ja valtionohjauksen kiristytessä kunnat muuttuivat palveluja tuottaviksi hyvinvointikunniksi. (Anttiroiko at al. 2007, 97-98.)

Neljäs kehitysvaihe sijoittuu 1990-luvulle, joka oli yhteiskunnallisen murroksen, taloudellisen laman, hyvinvointivaltion rahoituskriisin, kuntien itsehallinnon laajentumisen ja palveluiden uudelleen arvioinnin aikaa. 1990-luvun alussa kuntien itsehallintoa laajennettiin karsimalla yksityiskohtaista lainsäädäntöä, muuttamalla valtionosuusjärjestelmää laskennalliseksi, purkamalla monitasoinen suunnittelujärjestelmä ja supistamalla valtion valvontaa. Itsehallinnon laajentuessa kunnat muuttuivat valtion tiukasti ohjaamista agenteista paikallisen hyvinvointipolitiikan toteuttajaksi, itsehallinnollisiksi palvelukunniksi. (Anttiroiko at al. 2007, 98-99.)

Kunta-valtio-suhteessa vuorottelevat siis tiiviin ja väljemmän ohjauksen aallot. Kunta-valtiosuhde muuttuu ajassa ja Suomessa voidaankin hahmottaa kunta-valtio-suhteessa kolme erilaista aikakautta. 1970–1980-luvuille jatkunut hyvinvointivaltion rakentaminen ja laajentaminen, johon liittyi normiohjaus, tiivis resurssiohjaus ja toiminnallinen ohjaus ohjeiden ja yleiskirjeiden avulla. 1980-luvun lopulta lähtien tapahtui säätelyn purkua, jolloin vapaakuntakunta koikeilu, valtionosuusuudistus ja kuntalaki vaikuttivat kunta-valtio-suhteeseen ohjausta keventämäl-

lä. Tuolloin korostettiin kunnallista itsehallintoa ja informaatio-ohjausta. Voimakkain valtionohjauksen keventäminen ajoittuu juuri 1980-luvun lopulle ja 1990-luvun alkuun. 1990-luvun loppupuolen jälkeisessä kehityksessä on ollut nähtävillä valtion ja kuntien kumppanuuden vahvistaminen, mutta samalla valtion tiukentuva ohjaus. Nyt 2010-luvulla ovat voimistuneet vaatimukset tehokkaammasta valtionohjauksesta, korvamerkityistä rahoituksista ja konkreettisemmasta lainsäädännöstä, viime vuosina kunta-valtio-suhteessa on ollut havaittavissa tarpeita yksityiskohtaisemmalle ja tiukemmalle ohjaukselle. (Niiranen 2005; Nyholm 2011.)

Viime vuosina kuntien ja valtion neuvottelusuhteessa pääpaino on ollut taloudessa. Kunnat ovat menettäneet valtionosuuksia valtion niitä leikatessa ja valtio on vetäytynyt kuntien vastuulla olevien hyvinvointipalveluiden rahoituksesta. Kunta-valtio-suhteen uusin oikeudellinen säätelymalli on syntynyt 1990-luvulla vapaakuntakokeilun, normien purun, valtionosuusuudistuksen ja kuntalain pohjalle. Merkittävimmät kunta-valtio-suhteen oikeudelliseen säätelyyn vaikuttavat uudistukset ovat olleen perusoikeusuudistus (1995) ja perustuslakiuudistus (2000). (Harjula & Prättälä, 2007, 5–6).

Muutos tehtäväkohtaisesta ja kustannusperusteisesta laskennalliseen järjestelmään nähtiin korostavan kuntien itsenäisyyttä ja vastuuta sekä taloudellista tehokkuutta palveluiden tuottamisessa ja järjestämisessä. Uudistuksen yhteydessä kuntien hallintoa ja toimintaa koskevia normeja kevennettiin sekä ohjaus- ja seurantajärjestelmä uudistettiin kuntien omaa tulohajautusta sekä toiminta- ja kustannusvastuuta palvelevammaksi. Uuden valtionosuusjärjestelmän myötä kuntien vapaus lisääntyi ja valtion sitovasta ohjauksesta luovuttiin lähes täysin. Onkin katsottu, että valtionosuusjärjestelmän muutos on vahvistanut kunnallista itsehallintoa enemmän kuin mikään muu muutos. (Manninen 2010, 132.)

Perusoikeusuudistuksen on nähty myötävaikuttaneen kuntiin kohdistuvan sääntelyn lisääntymiseen. Uudistus on rajannut kuntien itsehallinnon vapaaharkintavaisuutta. Valtakunnan tasolla säädetyt subjektiiviset oikeudet pakottavat kuntien suuntaamaan resursseja kyseisten asioiden hoitamiseen. Kunta-valtio-suhteen näkökulmasta kehitys merkitsee valtion vahvaa roolia tahona, joka pitkälti määrittää hallinnon sisäisen pelin säännöt ja käyttää valtaa suhteessa muihin hallinnon tasoihin. (Nyholm 2011.)

Kunta-valtio-suhde on 2000-luvulla kehittynyt linjakkaan ja hajautettuun päätösvaltaan perustuvan politiikan jälkeen monimuotoisten mekanismien perustalle rakentuneeksi kokonaisuudeksi. Vaikka suhteen ohjausmekanismeja on kehitytty muuttuvan yhteiskunnan mukana, niin edelleen etsitään toimivia strategioita, mekanismeja ja hallinnan tapoja. Ohjaustapojen uudistaminen ei

ole yksinkertaista, sillä julkisen hallinnon toimintaympäristön jatkuva muutos ja uudelleen organisointi vaikeuttaa parhaiten soveltuvien mekanismien löytämistä. (Nyholm 2011.)

2.5 Kunta-valtiosuhde muissa Euroopan maissa

Kunnallisia alueyhteisöjä on kaikkialla Euroopassa, jotka muodostavat yleisemmin hallinnon perustason. Kunnalliset alueet omine oikeuksineen, on yksi eurooppalainen perusymmärrys. Tämä ajattelu perustuu kaupunkien perustamisaltoon keskiajalle. Riippumatta poliittisesti ideologiasta, katsotaan kunnilla olevan oikeus olemassaoloonsa. Samanlaista kuntien asemaa ei esiinny samalla tavalla islamistisessa tai bysanttisessa oikeuspiirissä. 1800-luvulla Euroopassa pyrittiin uudistamisajatusten myötä rakentamaan paikallishallinto todellisen kansalaisten itsehallinnon pohjalle. (Ryynänen 2012, 27–28.)

Kunnallishallinto eri Euroopan maissa poikkeaa toisistaan huomattavasti. Harjula ja Prättälä (2007) ovat ryhmitelleet Euroopan kunnallishallinnon laajempiin kokonaisuuksiin seuraavasti: pohjoismainen järjestelmä, brittiläinen järjestelmä, keskieuropalainen järjestelmä, napoleonin järjestelmä ja uudien demokraattien kunnallishallinto. Pohjoismaisessa järjestelmässä kunnilla on vahva asema ja rooli hyvinvointipalveluiden järjestämisestä. Kunnilla on myös laaja yleinen toimiala eli kunnat pystyvät ottamaan itse tehtäviä hoitaakseen. Brittiläisessä järjestelmässä kunnilla ei ole samanlaista taloudellista painoarvoa kuin Pohjois-Euroopan kunnilla. Niillä ei ole myöskään yleistä toimialaa eikä perustuslaissa suojattua asemaa. Kuntien asema on viime vuosina heikentynyt, koska niillä on heikko institutionaalinen asema. Keskieuropalainen järjestelmässä maat ovat liittovaltioita, joissa kunnallislainsäädäntö kuuluu osavaltioille. Osavaltioiden mahdollisuudet itsenäiseen lainsäädäntöön poikkeavat suuresti maiden kesken. Napoleonin järjestelmässä maita yhdistää Napoleonin aikainen yhteinen hallintohistoria, johon kuuluu vahva keskushallinto ja yksityiskohtainen valtion valvonta. Viime vuosina valtaa on kuitenkin hajautettu aluetasolle. Järjestelmässä kunta ymmärretään paikalliseksi poliittiseksi yhteisöksi, jonka merkitys hyvinvointipolitiikan toteuttajana ei ole samalla tavalla merkittävä kuin Pohjoismaissa. Uuden demokratian maissa kunnallishallinnon kehitys on hyvin eriytynyttä. Maat ovat kuitenkin nopeasti lähentäneet rakenteita kohti eurooppalaisia malleja. (Hannula & Prättälä 2007, 83–86.)

Pohjoismaiden järjestelmän erityispiirteinä muihin maihin verrattuna ovat kuntakoko, joka on suhteellisen suuri, kunnallishallinnon jakautuminen aluehallintoon ja kuntiin, kuntien osuus mai-

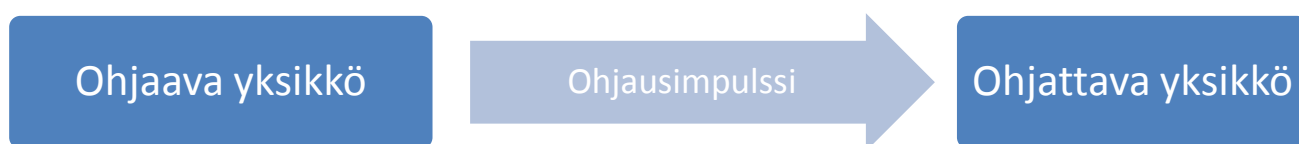
den julkistaloudesta ja kuntien tuottamat hyvinvointipalvelut ovat keskeinen osa pohjoismaista hyvinvointivaltiomallia sekä kuntien poliittinen johtaminen kuluvat kunnanhallitukselle. (Hannula & Prättälä 2007, 85–86.)

3 OHJAUSKSEN KÄSITE JA OHJAUKSEN ERI MUOTOJA

3.1 Ohjaus käsitteenä

Belkaoui määrittelee ohjauksen käsitteen seuraavasti. Ohjaus tarkoittaa toimintaa, jossa tavoitteena on vaikuttaa ohjauksen kohteen toimintaa. Ohjauksella pyritään saamaan ohjauksen kohde toimimaan siten, että se tukee ohjaajan tavoitteita. Belkaoui näkee ohjauksen tapahtumasarjana. Ohjaus perustuu aina jonkinlaiseen valtaan. Ohjauksen lähtökohtana on tavoitteiden asettaminen, tavoitteiden määrittäminen auttaa suuntaamaan toimintaan. Tavoitteiden lisäksi määritellään mittarit, joilla tuloksia voidaan arvioida. Tämän jälkeen tarkkaillaan ohjauksen kohteen toimintaa ja mitataan ohjauksen toimintaa mittareiden avulla. Tämän jälkeen arvioidaan tuloksia asetettuihin tavoitteisiin nähden ja mietitään toimenpiteitä, joilla pyritään korjaamaan havaitut puutteet ja edesauttamaan tavoitteiden saavuttamista. (Belkaoui, 1986, 3, 9.) Belkaoui keskittyy ohjauksessa paljon ohjauksen tavoitteisiin ja tavoitteiden arviointiin.

Ahlsted, Jahnukainen ja Vartola ovat määritelleet ohjauksen sekä ohjausprosessin seuraavasti. Ohjaus tarkoittaa vaikuttamista minkä tahansa toimintayksikön toiminnan suuntaamiseen välittömästi tai välillisesti sekä laadun ja määrän osalta halutunkaltaisen tuotoksen aikaansaamiseksi. Ohjausjärjestelmä koostuu ohjattavista yksiköistä, ohjaavista yksiköistä sekä ohjausimpulsseista. Ohjausimpulssi on informaatio, jonka ohjaava yksikkö lähettää ohjattavalle toivottavan käyttäytymisen aikaansaamiseksi. Ohjausyksikön käsittäminen ohjausyksiköksi riippuu yksikön ohjausvoimasta, jolla tarkoitetaan asemaa tai asiantuntemukseen perustuvaa oikeutta tai valtaa vaikuttaa toiseen toimintayksikköön. (Ahlstedt&Jahnukainen&Vartola 1986, 49–50: Oulasvirta&Ohtonen&Stenvall 2002, 21.)



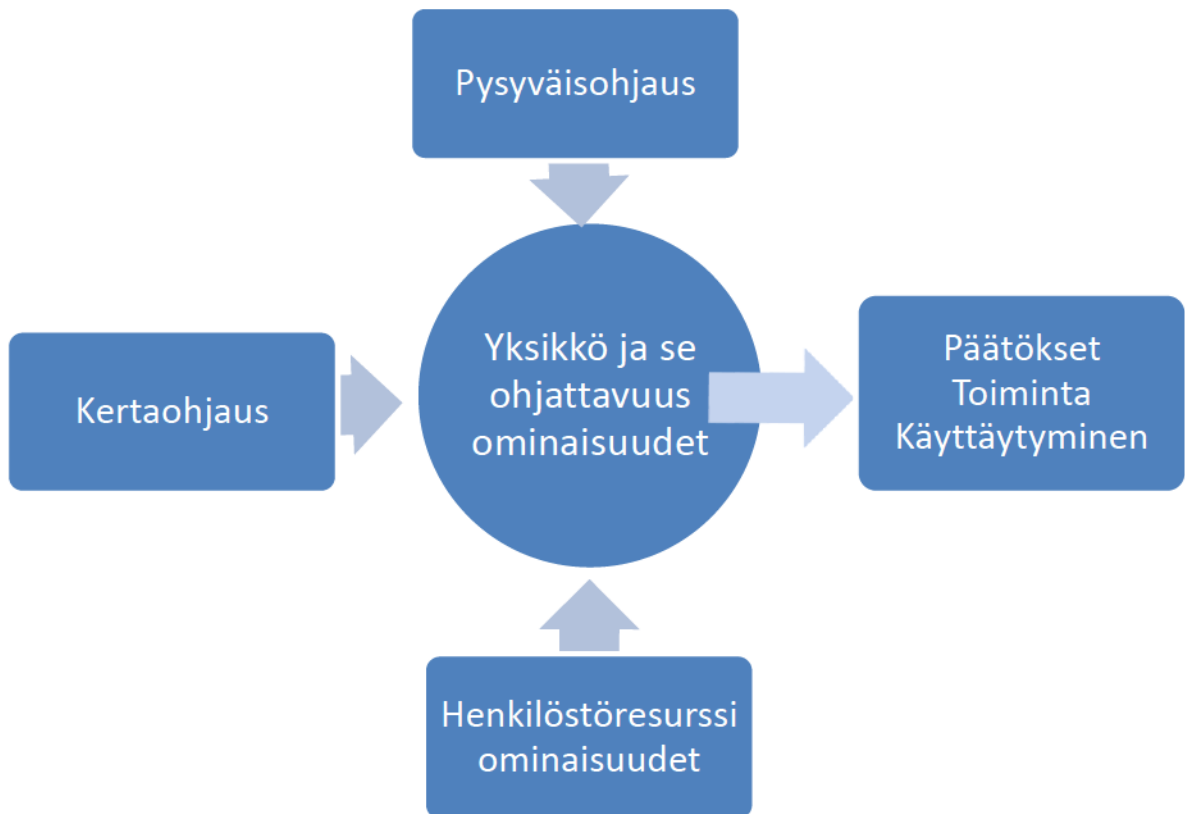
Kuvio 2 Ohjaustapahtuman osatekijät (Ahlstedt&Jahnukainen&Vartola 1986, 49.)

Ohjaus organisaatiossa nähdään siten, että johdon tehtävänä on toiminnan ohjaaminen erilaisin toimintapolitiikkaa, toimintaperiaatteita, resursseja sekä menettelytapoja koskevien päätösten

avulla siten, että toiminnalliset päämäärät ja tavoitteet saavutetaan. Johdon on siis toiminnan ohjausta varten tehtävä joukko päätöksiä ja toisaalta viestittävä nämä päätökset erilaisin ohjausimpulssien avulla toimintayksikön eri osiin toiminnan toteuttamiseksi ja tavoitteiden saavuttamiseksi. Johdon on pyrittävä lainsäädännön, päämäärien, käytettävissä olevien resurssien sekä ympäristön asettamien rajoitusten pohjalta ohjaamaan toimintaa, jotta tavoitteet saavutetaan. Johdon tulee päämäärien ja tavoitteiden pohjalta suunnitella ja kehittää organisaation toimintasuunnitelma ja siihen kuuluvat tavoitteet. Toiminnan ohjauksen tueksi on kehitettävä ohjausorganisaatio, jossa organisointi jakautuu kolmeen tehtävään: sääntöjen kehittämiseen ja täsmentämiseen, henkilöstön rekrytoimiseen ja välittömään johtamiseen. Johdon tulee myös luoda sellainen valvontajärjestelmä, jonka avulla pystytään toiminnan tuloksia vertaamaan asetettuihin tavoitteisiin. (Ahlstedt&Jahnukainen&Vartola 1986, 50–53.)

Toimivassa järjestelmässä ohjaus tulee hyvin monelta suunnalta, myös muualta kuin virallisesti ohjaavalta yksiköltä. Tietyn yksikön toimintaan vaikuttavat suuri määrä eri voimakkuuksisia ja eri suunnilta tulevia ohjausimpulsseja. Julkisessa hallinnossa ilmaistaan erityisesti lainsäädännössä, minkä tahon ohjaus kulloinkin on ensisijassa otettava huomioon. Ohjausta kohdistetaan erilaisina tavoitteina, suunnitelmina, määräyksinä, ohjeina ja neuvoina sekä yksiköiden välisenä tietojen siirtona. Ohjaus voidaan jakaa pysyväisohjaukseksi, jolla tarkoitetaan jatkuvaa, periaatteen luoteista ja pysyvää ohjausta sekä kertaohjaukseksi, jolla tarkoitetaan yksittäistä, kertaluonteista ohjaustapahtumaa. (Ahlstedt&Jahnukainen&Vartola 1986, 64.)

Minkä tahansa organisaation käyttäytymiseen ja toimintaan vaikuttaa kolme tekijää: pysyväisohjaussäännöt, kertaohjausimpulssit ja yksikön henkilöstöresurssien ominaisuudet. Julkisessa hallinnossa pysyväisohjaus voidaan jakaa lainsäädäntöön, virallisiin ohjesääntöihin ja toimintayksikön epävirallisiin ohjesääntöihin. Kertaohjausta ja siihen liittyviä ongelmia selvitetään lähinnä tieto-ongelmana eli millaista kertaluonteista tietoa organisaatio ottaa vastaan toimiakseen tietyllä tavalla. Henkilöstöresurssien ottaminen huomioon on tärkeää, koska toimintayksikkö ei ole vain tekninen järjestelmä, jota pystyisi pelkästään ohjaamaan erilaisin ohjausimpulssein. Yksikön tehokkuuden kannalta on tärkeää se, miten ohjausta osataan soveltaa niihin ominaisuuksiin ja piirteisiin, joita organisaation henkilöt edustavat. (Ahlstedt&Jahnukainen&Vartola 1986, 79–80, 102–103. 115–116.)



Kuvio 3 Toimintayksikön päätöksiin, toimintaan ja käyttäytymiseen vaikuttavat tekijäryhmät (Ahlstedt&Jahmukainen&Vartola 1986, 80.)

3.2 Ohjauksen eri muotoja

Oulasvirta, Ohtonen ja Stenvall ovat esitelleen teoksessa Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus, tasapainoista ratkaisua etsimässä (2002) Lundquistin mukaisen mallin, jossa ohjaus jaetaan suoraan ja epäsuoraan ja edelleen erityiseen ja yleiseen ohjaukseen. Itsehallinnon omaavien kuntien ohjaus tapahtuu säännöin. Kuntalain (365/1995) 2 §:n mukaan kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia tai ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä laissa. Suora säätely rajoittaa ohjauskohteen toimintavapautta, kun taas epäsuora ohjaus vaikuttaa toimintakykyyn.

Suoralla ohjauksella Lundquist tarkoittaa substanssiohjausta, jossa määritellään julkisen hallinnon toimenpiteiden sisältö. Epäsuoralla ohjauksella poliitikot yrittävät vaikuttaa toimenpiteisiin toisella tapaa. Yleinen sääntöohjaus on ohjausta, jossa annettua säännöstä sovelletaan yksittäisiin tapauksiin. Epäsuora ohjaus, voi olla luonteeltaan yleistä tai spesifiä, jakautuu määrärahaohjaukseen, rekrytointiohjaukseen, organisointiohjaukseen ja informaatio-ohjaukseen. Määrärahaohja-

uksessa määrärahat jaetaan hallinnolle käyttötarkoituksin. Rekrytointiohjaus on epäsuoraa ohjausta, jossa on säädetty yleiset säännöt julkisen hallinnon viranhaltijoiden kva­lifikaatioista. Organisoitiohjauksella ohjataan hallintoyksiköiden organisaatiota, proseduureja ja fyysiseen tilaan/sijaintoon liittyviä seikkoja. Informaatio-ohjausta, joka on myös epäsuora ohjauskeino, voidaan käyttää yleisellä tai spesifillä tavalla, esimerkiksi vaikuttaminen organisaation hallintokulttuuriin. (Oulasvirta&Ohtonen&Stenvall 2002, 20–21.)

Oulasvirta, Ohtonen ja Stenvall esittelevät myös Vedugin mallin, joka jakaa ohjauskeinot kolmeen luokaan: säätelyyn, taloudellisiin keinoihin ja informaatioon. Kansanomaisesti Vedug puhuu kepeistä, porkkanasta ja saarnaamisesta vallankäytön perusvalintoina. Vedug erottaa näiden keinojen sisällä negatiiviset ja positiiviset keinot. Valtion kuntiin kohdistama ohjaus voidaan tyypitellä seuraavasti: normiohjaus, resurssi- eli valtionapuohjaus ja informaatio-ohjaus. (Oulasvirta&Ohtonen&Stenvall 2002, 43.)

3.2.1 Normiohjaus

Tärkeimpänä ja keskeisimpänä valtionohjauksen muotona on lainsäädäntö eli normiohjaus, joilla ohjataan kuntien toimintaa ja kuntien järjestämiä palveluita. Normiohjauksen muotoja ovat määräykset, ohjeet, kiellot ja oikeudet. Normiohjaus kohdentuu kuntien velvoitteisiin palveluiden suhteen sekä kuntalaisten subjektiiviseen oikeuteen palveluihin. Säätely eli normiohjaus on kaikkein pakottavin keino, jolla vaikutetaan kohteen käyttäytymiseen siten, että se käyttäytyisi tietyllä tavalla ja pidättäytyisi tietynlaisesta käyttäytymisestä. Negatiivisina keinoina normiohjauksessa ovat kiellot, jotka voivat olla ehdottomia tai ehdollisia, jotka sallivat tietyt poikkeukset. Positiivisina keinoina ovat määräykset ja sitovat ohjeet, jotka ohjaavat haluttuun käyttäytymiseen. Säätelyn tehoon vaikuttaa oleellisesti se, että miten säätelyn kohteena olevat ihmiset ja organisaatiot kokevat säätelyn, tuntevatko he normit legitiimeiksi, tarpeellisiksi ja tarkoituksenmukaisiksi. (Oulasvirta&Ohtonen&Stenvall 2002, 23–25, 43.)

Kuntien suuri lakisääteisten tehtävien määrä oli pitkään puheenaiheena. Vuonna 2012 Valtiovarainministeriön toimeksiannosta kartoitettiin kuntien lakisääteiset tehtävät. Kuntien lakisääteiset tehtävät olivat 535 kappaletta, joista Sosiaali- ja terveysministeriön alaisia tehtäviä oli 194 kappaletta. Tämän jälkeen yhtenäisenä joukkona tulivat opetus- ja kulttuuriministeriön, ympäristöministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalat, jokaisella tehtäviä noin 60–80 kappaletta. Lakisääteisten tehtävien lisäys on ollut suurimmillaan vuosien 1991–2010 välisenä aika-

na. Vuosien 1991–2000 välillä annettiin 134 uutta tehtävää ja vuosien 2001–2010 annettiin 107 uutta tehtävää. (Kuntien tehtävien kartoitus 2013, 18–19.) Kuntien tehtävien lisääntymisen syinä voidaan pitää yhteiskunnan vaurauden lisääntymistä, jolloin on ollut varaa palveluihin sekä yhteiskunnan monimutkaistuminen on tuonut tarvetta tarkempaan lainsäädäntöön (Kuntien tehtävien kartoitus 2013, 105).

3.2.2 *Informaatio-ohjaus*

Informaatio-ohjauksen positiivisina keinoina ovat kehottava ja kannustava informaatio, joilla pyritään taivuttelemaan haluttuun käyttäytymiseen ja negatiivisena keinona on estämään pyrkivä informaatio, joka perustuu tietyn tyyppisen käyttäytymisen haittojen vakuutteluun. Informaatio-ohjaus voi olla joko jatkuvaa, määräaikaista, kohdennettua tai yleistä. Informaatio-ohjaus liittyy kaikkiin politiikkainstrumentteihin, koska viranomaisten on tiedotettava esimerkiksi uusista laista ja säädöksistä, jotta ne vaikuttavat. Informaatio-ohjauksen etuna on sen edullisuus, mutta toisaalta sen vaikuttavuutta on monesti vaikea arvioida. Tehokkuusnäkökulmasta informaatio-ohjaus on koettu erinomaiseksi keinoksi kriisitilanteissa, kun ei ole aikaa muihin aikaa vieviin ja hitaasti hallinnoitaviin keinoihin. Se saa keinona myös paremman vastaanoton, koska ihmiset pitävät sitä vähemmän pakottavana kuin muita ohjauskeinoja. (Oulasvirta&Ohtonen&Stenvall 2002, 27–29.)

Informaatio-ohjaus on luonteeltaan ei-sitovaa, joten ohjausvaikutus voi olla siten suora ja välitön, saamansa informaation perusteella ohjattava joko muuttaa tai jatkaa toimintaansa entisellään. Tavallisimmat informaatio-ohjaukset muodot ovat koulutus, tilasto- ja tutkimustiedon, rekisteritiedon, oppaiden, suositusten ja muiden julkaisuiden laadintaa ja tiedottamista. Lisäksi tavoitteet, linjaukset ja politiikkalinjaukset ovat osa informaatio-ohjausta, koska ne kertovat mitkä asiat ovat milloinkin keskiössä. Jaettava tieto ei aina ole faktaa, vaan myös arvotyyppistä informaatiota siitä, mikä on hyvää tai huonoa käyttäytymistä. (Stenvall&Syväjärvi 2006, 17–19.)

3.3 Resurssiohjaus

Taloudelliset keinot jaetaan positiivisiin eli kannustaviin/houkutteleviin ja negatiivisiin eli ehkäiseviin keinoihin. Positiivisia keinoja ovat esimerkiksi tuet, joilla edistetään haluttua toimintaa esimerkiksi energiaa säästäviä toimenpiteitä ja negatiivisina keinoina ovat verot ja muut maksut,

joilla valtio yrittää hillitä epätoivottua käyttäytymistä esimerkiksi tupakoimista. Usein taloudellisia keinoja on yhdistetty oikeudelliseen säätelyyn sääntöjen tehostamiseksi. Taloustieteilijät jakavat kannustavat instrumentit käteisiin maksuihin ja tulonsiirtoihin sekä palveluiden muodossa annettuun tukeen. Rahamuotoisista avustuksista esimerkkeinä ovat avustukset, maksut, takaukset ja korkotuet. Palvelumuotoisista tuista esimerkkeinä ovat maksuttomat terveydenhoitopalvelut ja ilmaiset kouluateriat. Käteisen ja palvelutuen välisistä eroista, haitoista ja eduista on keskusteltu laajasti. Valtion kuntiin kohdistama resurssiohjaus eli valtionavut määräytyvät joko automaattisesti laskennallisesti tai harkinnanvaraisesti. Valtionapu voi olla ehdollista tai ei-ehdollista. Valtionosuusjärjestelmän tehtävänä on tasata kuntien tulopohjassa, kustannusrakenteessa ja palveluntarpeessa esiintyviä taloudellisia eroja. (Oulasvirta&Ohtonen&Stenvall 2002, 25–27, 43.)

3.3.1 Valtionosuusjärjestelmä ohjausmuotona

Valtionosuusjärjestelmän tarkoitus on kuntien vastuulla olevien tietyn tasoisten palveluiden saatavuuden varmistaminen tasaisesti koko maassa. Valtionosuusjärjestelmä tasaa kuntien välisiä eroja palveluiden järjestämisen kustannuseroissa sekä tulopohjassa. (Kuntaliitto 2013c.)

Uusi peruspalveluiden valtionosuuslaki tuli voimaan 1.tammikuuta 2010. Hallinnonalakohtaiset valtionosuudet yhdistettiin valtionvarainministeriöön. Kunnan peruspalveluiden valtionosuudet tukevat peruspalveluohjelmaa ja sen tavoitteita. Kunnan peruspalveluiden valtionosuudet sisältävät: sosiaali- ja terveydenhuolto, esi- ja perusopetus, kirjastot, yleinen kulttuuritoimi ja asukaspe rustainen taiteen opetus. Kunnan peruspalveluiden valtionosuusprosentti kuvaa valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa valtakunnan tasolla. Vuonna 2013 valtionosuusprosentti oli 30,96. Kunnalle myönnetyn valtionosuuden määrän suuruuteen ei vaikuta se miten kunta palvelut järjestää. (Valtiovarainministeriö 2013b.)

Järjestelmä koostuu kahdesta osasta, eli kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta ja tulopohjan tasauksesta. Kustannuserojen tasauksen laskentaperusteena ovat asukasmäärän ja ikärakenteet lisäksi erilaiset olosuhdetekijät. Tulopohjan tasaus tehdään kuntien verotulojen perusteella. Kustannuserojen tasauksella on järjestelmässä merkittävämpi rooli, koska sitä kautta valtion rahaa ohjataan järjestelmään. Järjestelmää täydentää vielä harkinnanvarainen valtionosuuden korotus, joka myönnetään taloudellisissa vaikeuksissa oleville kunnille. (Kuntaliitto 2013c.)

Valtionosuusrahoitus maksetaan kunnille yhtenä eränä joka kuukausi. Valtionosuus on yleiskatteellinen tuloerä, jota ei ole korvamerkitty tietyn palvelun järjestämiseen. Kunnat saavat siis itse päättää valtionosuusrahoituksensa käytöstä. (Kuntaliitto 2013c.)

Valtionosuusjärjestelmä tulee uudistusmaan vuoden 2015 alusta. Joulukuussa 2013 annettiin ensimmäiset ehdotukset tulevan valtionosuusjärjestelmän sisällöstä ja laskentaperusteista. Uudistuksen tavoitteena on uudistaa monimutkaisena ja vanhentuneena pidettyä järjestelmää. Uudistuksen myötä laskentakriteerit vähentyisivät rajusti nykyisestä lähes 50 kriteeristä. Edelleen valtionosuudet perustuisivat kunnan ikärakenteeseen sekä sairastavuuteen, kriteerien sisältöjä kuitenkin uudistetaan ja päivitetään. Uudistus on tavoitteena tuoda eduskunnan käsiteltäväksi kevätistuntokaudella 2014. (Valtiovarainministeriö 2013c.)

3.3.2 Valtionosuusjärjestelmän historiaa

Valtionosuusjärjestelmän alussa järjestelmän keskeinen tavoite oli kannustaa kuntia ryhtymään määrättyjen tehtävien hoitoon. Kunnallisten tehtävien laajentuessa alettiin kiinnittää huomiota kuntien erilaisiin mahdollisuuksiin selviytyä niille annettujen tehtävien hoitamisesta. Tavoitteeksi tuli kuntien taloudellisessa asemassa olevien erojen huomioonottaminen. (Helin 2008, 41.)

1970-luvun loppuun mennessä valtionosuusjärjestelmä oli saanut 1980-luvullakin käytössä olleen muotonsa. Suomen valtionapujärjestelmä oli 1980-luvun lopulle tehtävä- ja kustannusperusteinen. (Helin 2008, 42 – 43.)

Valtionosuusjärjestelmään kuuluva kantokykyluokitus rakennettiin kuntien välistä tasoitusta varten, siitä kuitenkin muodostui merkittävä aluepoliittinen tulonjaoninstrumentti. Järjestelmä kannusti kuntia laajentumaan ja kehittämään palveluita, etenkin alimmissa kantokykyluokissa, joissa kunnilla oli suuret valtionosuusprosentit. Suurin osa kuntien valtionosuuksista maksettiin tietyn tehtävän hoidon aiheuttamista kustannuksista ja useilla tehtäväalueilla valtionosuuksien suuruus määräytyi prosentiosuutena kunnan valtionosuuteen oikeuttavista menoista. Valtionosuusjärjestelmä johti siihen, että kuntien ei tarvinnut miettiä palveluiden laajentamista eikä virkojen tarpeellisuutta, koska valtio maksoi suuren osan palkoista ja osa tuli veroina. Valtionosuudet lisäsivät menoja. Kustannusperusteinen järjestelmä tuli kalliiksi julkishallinnolle. (Helin 2008, 43 – 45.)

Vuoden 1993 alusta kuntien valtionosuusjärjestelmä uudistettiin kokonaisuudessaan. Tehtäväkohtaisista todellisiin kustannuksiin perustuvista valtionosuuksista siirryttiin laskennallisiin kustannuksiin perustuviin yleiskatteellisiin valtionosuuksiin. Uudistui toi myös sen, että kunnat saivat oikeuden päättää valtionosuuksien kohdentamisesta eri käyttökohteisiin. Valtionosuuksien laskennallisuus vaikutti myös siihen, että kunnat eivät omilla päätöksillään voineet vaikuttaa valtionosuuksien määrään. Valtionosuusprosentit perustuivat kuitenkin edelleen kantokykyluokitukseen. (Helin 2008, 45.)

Vuonna 1997 valtionosuusjärjestelmään tehtiin rakenteellisia muutoksia ja kuntien kantokykyluokituksesta luovuttiin ja se korvattiin kuntien verotuloihin perustuvalla valtionosuuksien tasauksella. Kuntakohtaisista valtionosuusprosentteista luovuttiin ja siirryttiin järjestelmään, jossa yksittäisen kunnan valtionosuus määräytyy siten, että käytävissä olevien laskennallisten kustannusten ja yksikköhintojen perusteella lasketusta kunnan valtionosuusperusteesta vähennetään kunnan omarahoitusosuus. Omarahoitusosuus asukasta kohti on kaikissa kunnissa yhtä suuri. (Helin 2008, 45 – 46.)

3.4 Ohjauskeinon valinta

Ohjauskeinon valinta on monimutkainen ongelma, jossa oikean ohjauskeinon valitsemiseksi tulisi pystyä tekemään ongelman ja ohjaustilanteen tyhjentävä analyysi. Jos ongelman erittely, ohjaustavoitteen ja keinojen välinen yhteys on epäselvä, niin tehokkaimman ohjauskeinon valinta on vaikeaa. Ohjauksella pyritään vaikuttamaan käyttäytymiseen, ohjaajan intressissä on, että ohjattavan käyttäytymisessä tapahtuu muutos. Ohjausta suunnitellessa on oleellista miettiä, että millaisesta kokonaisuudesta on kysymys. Viranomaistehtävät liittyvät yleensä esimerkiksi turvallisuuteen ja oikeusturvaan, jolloin ohjauskin perustu lähinnä normiohjaukseen. Kehittämistoimenpiteiden ohjaus tapahtuu yleensä informaatio-ohjauksena ja avustuksina. Julkisen tehtävän luonteen mukaan voidaan nähdä tyypillisin ohjausmuoto. Yhdenmukaisuutta vaativia viranomaistehtäviä ohjataan normiohjauksella ja sanktioilla, palvelutehtäviä ohjataan normiohjauksella ja taloudellisella tuella ja kehittämistehtäviä ohjataan kannustavalla taloudellisella tuella. Ohjauksen valintaan vaikuttaa myös toimintaympäristön luonne, jossa ohjauskeinojen valintaan vaikuttaa toimintaympäristön yksinkertaisuus ja monimutkaisuus. Yksinkertaisessa toimintaympäristössä syy-seuraussuhteet ovat hallittavissa toisin kuin monimutkaisessa toimintaympäristössä. Toinen toimintaympäristön luonteeseen vaikuttava tekijä on toimintaympäristön dynaamisuuden aste.

Toimintaympäristöistä on tullut entistä dynaamisimpia ja monimutkaisimmiksi. (Oulasvirta&Ohtonen&Stenvall 2002, 30–32.)

Ohjauskeinojen tulee olla myös eettisesti hyväksyttävä, esimerkiksi Pohjoismaissa pakottava propaganda tai lahjonta ei tule kysymykseen. Ohjaukseen liittyvää epävarmuutta voidaan hallita toimeenpanon ja toiminnan kohteena olevan ilmiön arviointi- ja seurantajärjestelmällä. Jo suunnitteluvaiheessa on pyrittävä ennakoimaan esiintyviä ongelmia ja toimintamalleja, millä tunnistetaan, puututaan ja reagoidaan eteen tuleviin ongelmiin. (Oulasvirta&Ohtonen&Stenvall 2002, 37–38.)

4 KUNTATALOUS

4.1 Kuntatalouden ohjaus ja suunnittelu

Kunnan tehtävänä on kuntalain mukaan edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan. Hyvinvoinnin edistämiseksi tarkoitetaan peruspalveluiden tuottamista, joiksi luetaan palvelut, joiden järjestämisestä on laissa säädetty. Valtion ja kuntien työnjako peruspalveluiden tuottamisessa on se, että valtio huolehtii lainsäädännöstä ja tulonsiirroista ja kunnat vastaavat palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta asukkailleen. (Myllyntaus 2002, 11.)

Kunnan talouden ohjauksella tarkoitetaan sellaisista tavoitteiden asettamista, toiminnan järjestämisestä sekä tulosten seuranta ja arviointia, jotka liittyvät taloudellisten voimavarojen hankkimiseen ja niiden jakamiseen palveluiden tuottamiseksi ja hankkimiseksi. Ohjaustoiminta voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen ohjaukseen. Ulkoisessa ohjauksessa kunta on ohjauksen kohteena esimerkiksi verotus- ja valtionosuusjärjestelmissä. Sisäisessä ohjauksessa kunnan toimielimet esimerkiksi valtuusto ohjaa johtosäännöin tai erillispäätöksin palvelutuotannosta vastaavia toimielimiä ja yksiköitä. Kunnan talousarvio ja -suunnitelma ovat ensisijaisesti kunnan sisäistä ohjausta. Ohjaus voidaan jakaa myös normatiiviseen ja informatiiviseen ohjaukseen. Normatiivisia ohjauskeinoja ovat säännöksiin perustuvat verotus- ja valtionosuusjärjestelmät ja informatiivisia ohjauskeinoja ovat järjestelmät jotka tuottavat tietoja markkinoista ja asiakkaiden tarpeista. Verotus- ja valtionohjausjärjestelmillä valtio ohjaa kunnan tulonmuodostusta. Kunnan laskentatoimi tuottaa tietoa suunnitteluun, päätöksentekoon, arviointiin ja valvontaan. Normatiivinen informaatio määrää toiminnan tavoitteet ja keinot, informatiivinen ohjaustieto antaa taas ohjattavalle yksikölle mahdollisuuden tehdä tavoitteita ja keinoja koskevia valintoja. (Myllyntaus 2002, 17–18.)

Kunnallispoliittisen ohjauksen perusta on valtion säännösohjaus ja kunnalliseen itsehallintoon perustuva päätöksenteko. Poliittisten toimielinten tehtävänä on priorisoida kuntalaisten hyvinvointia ylläpitävät ja edistävät palvelutarpeet. Kunnan talouden ohjaus on kehittynyt perinteisestä kunnallispoliittisesta ohjauksesta kohti uutta kunnallispoliittista ohjausta. Kuntien ohjaus on lähöisin hallinnollisesta ohjauksesta, josta ohjaus on kehittynyt suunnittelu-, tavoite- ja tulosohtauksen kautta kohti markkinaohjausta. (Myllyntaus 2002, 20.)

Markkinaohjaus käynnistyi 1980-luvulla. Kuitenkin vasta 1990-luvun lama loi edellytykset markkinaohjauksen käyttönotolle. Laman aikana palveluiden kysynnän ja tarjonnan välinen kohtaanto-ongelma kärjistyi verotulojen kasvun pysähtyessä ja toiseksi kunnan maksurahoittei-

sessä toiminnassa lama vähensi kysyntää ja sai aikaan käyttämättömiä resursseja. Markkinoita hyväksikäyttämisen katsottiin mahdollistavan kysynnän ja tarjonnan kohtaamisen paremmin. Kunnat ovat perinteisesti järjestäneet palvelutuotannon itse, mutta markkinaohjauksen myötä myös palvelutuotannon ulkoistaminen sopimusperusteisesti on lisääntynyt. Markkinaehtoisuuden kehittämällä tarkoitetaan myös niin sanottujen näennäismarkkinoiden luomista kuntaorganisaation sisälle. Tilaaja- tuottaja –mallia on kunnissa sovellettu sekä ulkopuolisen kilpailun sallien että sitä sallimatta. Kun ulkopuolista kilpailua ei sallita on tilaaja-tuottaja –mallissa kysymys yksiköiden eriyttämisestä sekä suoritemääriin ja siirtohintoihin perustuvasta budjettiohjauksesta. (Myllyntaus 2002, 29–30.)

Kuntalain mukaan kunnan talousarviossa tulee olla käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa. Rakenteen tarkoituksena on palvella talouden suunnittelun eri tehtäviä. Talouden suunnittelun eri tehtävät ovat palvelutoiminnan tavoitteiden asettaminen, resurssien jako ja toiminnan rahoitus. Palvelutoiminnan tavoitteiden asettaminen ja resurssien jako tehdään käyttötalousosassa sekä investointiosassa, toiminnan rahoitus suunnitellaan tuloslaskelmaosassa ja investointiosassa. Tuloslaskelman ensisijainen tehtävä on osoittaa tulorahoituksen riittävyys ja oikeamääräisyys. (Myllyntaus 2002, 37–39.)

Kuntalaissa on määritelty talousarvion ja suunnitelman laadintaperiaatteet seuraavasti: täydellisyysperiaate, vuotuisperiaate, tasapainoperiaate, tehtäväkohtaiset rahoituksen sitovuusperiaate, yksityiskohtaisuusperiaate ja kehysbudjetointi. (Myllyntaus 2002, 41–44.)

4.2 Kuntatalous – kuntien tulo- ja menorakenne

4.2.1 Kuntien tulorakenne

Kuntien tulot rakentuvat toimintatuloista ja verotuloista eli veroista ja valtionosuuksista. Kunnilla on oikeus verottaa asukkaitaan ja kiinteistönomistajia alueellaan. Kunnan verotulot koostuvat kunnallisverosta, kiinteistöverosta ja osuudesta yhteisöverotuottoon. Valtion kunnille maksamat valtionavut ovat joko valtionosuuksia tai valtionavustuksia. Toimintatuloihin lukeutuvat myyntitulot, maksut, tuet ja avustukset sekä muut toimintatulot. Maksutuloista suurin osa kertyy sosiaali- ja terveystuloista, jotka ovat laissa säädeltyjä, muihin toimintatuloihin luetaan esimerkiksi vuokratulot. (Suorto 2008.)

Kunnallisvero on verotuloista kunnille merkittävin. Jokaisen kuntalaisen ja kuolinpesän on maksettava veroja ansiotulostaan. Ansiotuloja ovat työsuhteessa saatu palkka ja siihen rinnastettava tulo. Kunnallisverotuksen verotettava tulo muodostuu veronalaisista tuloista, joista vähennetään laissa määritellyt vähennykset. Vähennyksiä ovat palkansaajan pakolliset vakuutusmaksut, eläketulovähennys, ansiotulovähennys, matkakustannusvähennys, muut tulonhankkimisvähennykset ja perusvähennys. Yhteisövero on yhteisöjen maksamaa veroa elinkeinotoiminnan tulosta. Yhteisöveron tuotto jaetaan valtion, kuntien ja seurakuntien kesken. Vuonna 2008 valtio sai yhteisöverosta 76,22 prosenttia, kunnat 22,03 prosenttia ja seurakunnat 1,75 prosenttia. Yhteisövero määräytyy kahden viimeksi valmistuneen verotuksen keskiarvosta, jolloin yhteisöveron vaihtelut vuodesta toiseen on tasattu. Kiinteistövero on kunnallinen vero. Kiinteistöveron perustana on kiinteistön verotusarvo, joka on 70 prosenttia kiinteistön käyvästä arvosta. Kunnat päättävät kiinteistöveronsa kiinteistöverolain mukaisten rajojen sisälle. Verotulot kattavat noin puolet kuntien tuloista. (Harjula et al. 2008. 110–112.)

Valtionosuusjärjestelmä jakaa valtion resursseja ottaen huomioon muutokset palveluiden kysynnässä sekä olosuhdetekijät. Näiden lisäksi kuntiin kohdistuu verotulojen perusteella tehtävä valtionosuuksien tasaus. Tasauksessa ne kunnat, joiden verotulojen keskiarvo asukasta kohti alittaa ns. tasausrajan (91,86 % maan kuntaverojen keskiarvosta) nostetaan tälle tasolle ja niiltä kunnilta, joiden verotulot ylittävät tämän rajan leikataan 37 % ylimenevästä osasta. Valtion kuntiin kohdistuma tukijärjestelmä on monimutkainen. Keskeisintä on valtion tuen osuus kuntien tuloista. Jos tuen osuus on suuri, kuntarakenteen muutokselle ei ole kannustinta kuin jos kunnan tulot muodostuvat ensisijaisesti verotuloista. (Vuorento&Kiander 2010, 136–137.)

Valtion maksamat kuntien valtionavut ovat joko valtionosuuksia tai -avustuksia. Valtionosuudet määräytyvät laskennallisesti ja ne myönnetään hakemuksetta ja maksetaan säännöllisesti kuukausierinä. Valtionavustukset ovat harkinnanvaraisia ja ne myönnetään hakemuksesta. Valtionosuusjärjestelmä rakentuu verotuloihin perustuvasta tasauksesta, yleisestä valtionosuudesta, sosiaali- ja terveydenhuollon ja opetus- ja kulttuuritoimen tehtäväkohtaisista valtionosuuksista. Järjestelmää täydentävät perustamishankkeiden valtionosuudet ja harkinnanvarainen rahoitusavustus. Järjestelmän tarkoituksena on tasata kuntien kustannuksia palveluita tuottamisessa. Valtionosuuksia ei ole korvamerkitty, vaikka ne myönnetäänkin palvelualueittain, vaan kunta saa käyttää osuudet haluamallaan tavalla. Valtionosuudet kattavat noin viidennesen kuntien tuloista. (Harjula et al. 2008, 112–113.)

Kuntien perimät maksut luetaan julkisoikeudellisiksi ja yksityisoikeudellisiksi maksuiksi. Julkisoikeudelliset maksut ovat lakisääteisiä esimerkiksi rakennustarkastus- ja valvontamaksut, jätemaksut ja sosiaali- ja terveydenhuollon maksut. Maksut ovat toimintatuloja, jotka kattavat noin viidesosan kuntien ja kuntayhtymien menoista. Yksityisoikeudelliset maksut eivät ole lakisääteisiä, vaan ne ovat sopimuksellisia, näitä ovat esimerkiksi jätevesimaksut, sähkö-, lämpö- ja energiamaksut, erilaiset pääsymaksut. Maksuista ja niiden perusteista päättää valtuusto, joka voi johtosäännössä siirtää perusteista päättämisen kunnanhallitukselle tai muulle toimielimelle. (Harjula et al. 2008, 116.) Maksujen merkitys kuntien tulonlähteenä on suuri ja viime aikoina on ollut paineita siihen suuntaan, että maksujen osuutta kuntien tulopohjassa tulisi edelleen korottaa. Maksujen nostaminen tulonjaollisesti sekä sosiaalisesti on ongelmallinen. (Vuorento&Kiander 2010, 140.)

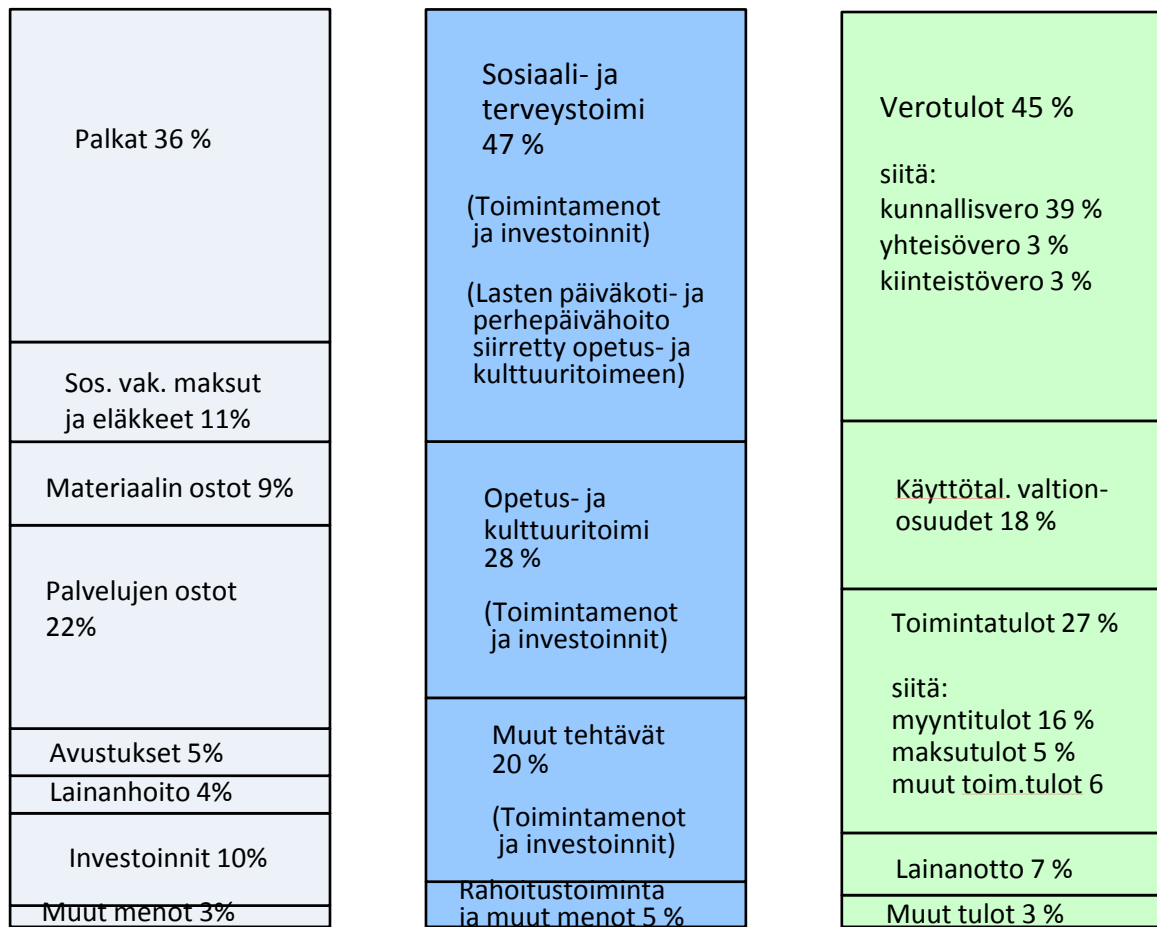
4.2.2 Kuntien menorakenne

Kuntatalouden menot luokitellaan sekä tehtävittäin ja menoluokittain. Tehtäväluokkia ovat sosiaali- ja terveystoimi, opetus- ja kulttuuritoimi, yleishallinto ja muut palvelut. Päätehtävät jakaantuvat osatehtäviin, joita esimerkiksi ovat päivähoido, perusterveydenhoito, peruskoulu, yhdyskuntasuunnittelu, palo- ja pelastustoimi sekä vesihuolto. Sosiaali- ja terveystoimen menot ovat noin puolet kunnan kaikista menoista ja opetus- ja kulttuuritoimen menot ovat noin neljänneksen. Muiden tehtävien osuudeksi jää noin neljännes menoista. (Harjula et al. 2008, 107–108; Vuorento&Kiander 2010, 133–134.)

Menoluokittain menolajeja ovat palkat ja niiden sivukulut, tavaroiden ja palveluiden ostot, avustukset ja muut toimintamenot. Toimintamenojen lisäksi muita menoja ovat lainanhoito ja investoinnit. Kuntasektori on hyvin työvoimavaltainen ala, johtuen kunnan palvelutuotannosta. Menoista yli puolet kohdistuu henkilöstömenoihin, kunnissa ja kuntayhtymissä on henkilöstöä noin 430 000, kun valtiolla on henkilöstä noin 110 000 henkeä. Menoluokittain järjestettynä palkat vievät suurimman osan kuntien menoista ja ostot vievät toiseksi suurimman osan menoista, noin neljänneksen. Avustukset yhteisöille ja yksityisille henkilöille vievät 6 %, lainanhoito 4 % ja investoinnit 11 % kuntien menoista. Investoinnit kunnissa kohdistuvat pääosin palvelutuotannon tuotantovälineisiin ja pääomasijoituksina tytäryhtiöihin ja kuntayhtymiin. Suurimpia investointikohteita ovat rakennukset ja kiinteät rakenteet. (Harjula et al. 2008, 107–109; Vuorento&Kiander 2010, 133–134.)

Seuraavassa kuvassa on havainnollistettu kuntien tulo- ja menorakenne, jossa on eroteltu kuntien tulo- ja menorakenne. Kuvassa on tuloluokat ja menot on eroteltu tehtävä- ja menoluokittain vuodelta 2013.

Kuntien tulo- ja menorakenne vuonna 2013



Kuvio 4 Kuntien tulo- ja menorakenne vuonna 2013 (Kuntaliitto 2013d)

4.3 Kuntatalouden kehitys

Kuntien talous kehittyi samassa suhteessa kansatalouden kanssa, yleensä kun valtiolla menee hyvin, niin myös kunnilla menee hyvin. 1980-luku oli tasaista ja rauhallista kasvun aikaa. Laman jälkeen 1990-luvulla verotulot leikkaantuivat laman takia ja valtio leikkasi valtionosuuksia aina

vuoteen 1998 saakka. (Helin 2010 a.) Verotulojen supistuessa kunnat vähensivät henkilöstöään noin 40 000 eli lähes 10 % vuosina 1992–94 (Vuorento&Kiander 2010, 140). Kuntien toimintamenot ovat kasvaneet vuosittain, vain laman aikana kuntien menot supistuivat. Valtio kasvattaa kuntien vastuuta palveluiden tuottamisesta, mutta uusien tehtävien tuottamiseen valtio osallistuu vain noin kolmanneksella menoihin kuluva summasta. Valtion vähäinen osallistuminen rahallisesti kuntien uusiin tehtäviin, on syynä siihen, että kaikki uudet tehtävät lisäävät kuntien menoja ja näin kiristävät taloutta. Kuntien talouden kannalta keskeisimmät valtionosuusjärjestelmät ja verojärjestelmät ovat olleet jatkuvien uudistusten kohteena viimeiset parikymmentä vuotta. Vuonna 1993 toteutettiin ns. suuri verouudistus ja tämän lisäksi valtio on tehnyt päätöksiä verotuksen kevennyksistä, muuttanut yhteisöveron jako-osuutta ja korottanut kiinteistöveron ala- ja ylärajoja. Valtionosuuksia valtio on leikannut vuosina 1993–2000 noin 2,4 milj. euroa, sekä vuosina 2001–2007 valtio on maksanut valtionosuuksien indeksitarkistukset vajaina. (Helin 2010 a.) Merkittävä rooli lamasta selviytymisessä oli kuntien toimintatapojen uudistamisella ja valtion kuntiin suuntaamaan politiikan muutoksilla, joka avasi mahdollisuudet toiminnan tehostamiselle ja kunnat selvisivätkin lamasta vähitellen uudistuneena (Vuorento&Kiander 2010, 140).

Valtionosuusjärjestelmä muutettiin vuonna 1993, jolloin valtionosuusjärjestelmästä tuli laskennallinen aiemmin kuntakohtaisiin todellisiin menoihin ja tilityksiin perustumisen sijasta. Valtionosuudet alkoivat määräytyä palveluiden tarvetta ja kustannuksia kuvaavien tekijöiden perusteella. Samalla kertaa valtionosuus porrastettiin kantokykyluokkiin, jossa matalan verotulon kunnille myönnettiin verotulojen täydennystä. (Suorto 2008.) Muutos merkitsi kuntasektorin kasvun loppua ja kannusti kuntia tehostamaan toimintojaan, koska uusi järjestelmä perustui kiinteään valtionosuusjärjestelmään, eikä palkinnut enää toimintojen kasvattamisesta kuten entinen valtionosuusjärjestelmä (Vuorento & Kiander 2010, 141.) Vuonna 1996 kantokykyluokitus vaihdettiin laskennallisten verotulojen mukaan määräytyvään tasaukseen, jossa tasausrajan alittavat kunnat saivat tasaustasua ja ylittäviltä kunnilta vähennettiin tasausvähennys. (Suorto 2008.)

Kuntien verotulojen määrään on vaikuttanut valtion muutokset yhteisöveron kohdalla sekä valtion päättämät veronkevennykset. Kuntien veroprosentit ovat nousseet vuosien aikana, vielä vuonna 1990 vain neljässä kunnassa veroprosentti ylitti 18,50 ja vuonna 2004 tällaisia kuntia oli 209 kappaletta. Samalla kun veroprosentit ovat nousseet, ovat kuntien väliset erot kaventuneet. Tätä on mitattu keskihajonnan pienenemisellä. Vaikka veroprosentit ovat kasvaneet, on kunnallisverotus keventynyt, kun tarkastellaan kunnallisveroprosenttia kokonaistuloista. Tämä johtuu valtion päättämistä vähennyksistä ja niiden korotuksista. Verovähennykset kohdistuvat juuri ihmisten maksamaan kunnallisveroon. Vaikka nimellistä veroprosenttia on korotettu, niin silti kun-

talaisten todellinen verorasitus on säilynyt lähes muuttumattomana. Valtion keventäessä kuntien verotusta vuosina 1997–2009 2,1 miljardilla eurolla on valtio kompensoinut vähennyksiä vain 1,3 miljardia euroa. (Helin 2010 b.)

Kuntaverotukseen liittyvät muutokset ovat olleet hyvin merkittävä tekijä 1990-puolivälistä lähtien veropolitiikassa. Hallitukset ovat verovähennyksin pyrkineet huolehtimaan ostovoimasta ja parantamaan työnteon kannustimia. Verovähennykset kohdistuvat ensisijaisesti kuntaverotukseen ja se on vaikuttanut kuntien veropohjaan rapauttavasti. Vuodesta 2003 kuntien verotulovähennykset on kompensoitu täysimääräisesti pääosin kuntien valtionosuuksilla. Tämä ei kuitenkaan ole vahvistanut kuntien rahoitusasemaa. Kunnallisveropohjaa eli kunnallisveron alaista ansiotuloa on leikattu voimakkaasti ja ero päätetyn veroprosentin ja kunnan kassaan verotulopohjasta lasketun prosentin eli efektiivisen veroasteen välillä on kasvanut jo viiden prosentin suuruiseksi. Kun katsotaan kunnallisveron efektiivistä veroastetta, niin havaitaan, että kuntaverotus on todellisuudessa alempana kuin kymmenen vuotta sitten. Verovähennykset ovat olleet merkittävä osa hallitusten politiikkaa ja kun se on kohdistunut pääosin kunnallisveroon, on se merkinnyt että kuntaverosta on tullut osin progressiivinen. (Vuorento & Kiander 2010, 135–136.)

Valtio on jatkanut 2000-luvulla valtionosuuksien leikkaamista. Vuosina 2001–2007 valtio ei ole maksanut indeksitarkistuksia kokonaisuudessaan, täyden korotuksen ja maksetun välinen ero oli 379 miljoonaa euroa. Valtionosuudet ovat tasaamassa kuntien erilaisuuksia tulopohjassa, kustannusrakenteessa ja palvelutarpeissa. Valtion tulee laissa säädetyllä osuudella osallistua kuntien palveluiden kustannuksiin, laissa on kuitenkin kohta, joka mahdollistaa valtionosuuksien indeksitarkistuksen maksamisen vajaina. Mahdollisuutta indeksitarkistusten maksamista vajaina on käytetty vuosittain aina vuoteen 2008, jolloin valtionosuuslakia muutettiin niin, että indeksitarkistukset tulee tehdä täysinä ja luovuttiin kustannustason muutoksen huomioon ottamisessa valtionosuuden perusteena käytettävissä laskennallisissa kustannuksissa ja yksikköhinnoissa. (Helin 2010 b.)

Vuonna 2009 talous kääntyi laskuun kansainvälisen finanssikriisin seurauksena. Kuntien tulot putosivat, mutta menot pysyivät samalla tasolla. Vuonna 2009 valtio osoitti kunnille ylimääräistä tukea 700 miljoonaa euroa, joka koostui kolmesta osasta: yhteisövero-osuutta korotettiin tilapäisesti kymmenellä prosenttiyksiköllä, kansaneläkemaksujen asteittainen poistaminen kuntatyönantajalta sekä kiinteistöverojen alarajojen lakisäätteiset korotukset. Valtion tukien lisäksi kunnat nostivat verotustaan ja tekivät säästötoimenpiteitä. Vuonna 2010 kunnat nostivat tulove-

rojaan 320 miljoonalla eurolla ja kiinteistöverojaan 190 miljoonalla eurolla. Taantumasta huolimatta kunnat investoivat vahvasti, joka merkitsi velkaantumisen kasvua. Vuosina 2009–2010 kuntien lainakanta kasvoi noin kahdella miljardilla lähes 12 miljardiin euroon, jos lasketaan mukaan kuntien liikelaitokset ja yhtiöt, niin kuntakonsernin lainakanta kasvoi kaksinkertaiseksi noin 25 miljardiin euroon. Kuntien säästötoimenpiteet ja veronkorotukset vuosina 2009 ja 2010 olivat suuremmat kuin hallituksen kunnolle kohdistama tuki rahoitusaseman parantamiseksi. Kunnat ja kuntayhtymät joutuvat 1990-luvun tapaan laman tapaan kantamaan merkittävän vastuun talouden syöksykierteen seurauksista. (Vuorento & Kiander 2010, 141.)

Vuonna 2012 kuntien yhteenlaskettu vuosikate heikkeni edellisestä vuodesta lähes 35% ja oli heikoimmalla tasolla sitten vuoden 2005. Vuosikatteen heikentymiseen vaikutti toimintakatteiden lasku sekä verotulojen heikko kasvu. Vuonna 2012 kuntien toimintakulut kasvoivat 5,4%, toimintakulujen kasvusta suurimman osan vei palvelujen ostot, jotka lisääntyivät 6,9% 15,2 miljardiin euroon. Kuntien heikko talous näkyy myös lainakannassa, kun se kasvoi vuoden aikana 1,3 miljardia euroa ja on tällä hetkellä 12,3 miljardia euroa. (Tilastokeskus 2013 b.)

Kuntien kirjanpito on antanut monessa tapauksessa väärää kuvaa kuntien tulorahoituksen riittävyydestä. Poistojen ollessa liian pienet tuloslaskelma osoittaa ylijäämää, tämä ei kuitenkaan kata investointien omahankintamenoa ja kuntien tulee rahoittaa ero lainalla. Kuntatalous onkin velkaantunut koko 2000-luvun, vaikka tuloslaskelmat ovat näyttäneet ylijäämää. Taseessa on samaan aikaan kasvanut sekä ylijäämä että lainat ja kuntien lainakanta on kasvanut 3,6 miljardia euroa. 2000-luvulla kuntien talous on pysynyt tiukkana valtion tekemien valtion valtiosuusleikkauksien, veropäästösten ja uusien tehtävien takia. (Helin 2010 b.)

Kuntatalouden kestävyuden palauttaminen edellyttää kuntatalouden vahvistamista. Tämä tarkoittaa tulojen ja menojen sopeuttamista sekä omanpääoman käytön tehostamista. Keskeisinä sopeuttamistoimenpiteinä pidetään: toimintamenojen kestävä hallintaa, toimintatulojen lisäystä erityisesti myynti- ja maksutuloista, veropohjan turvaamista ja laajentamista, valtion rahoitusosuuden nostamista, investointien karsimista ja omaisuuden myymistä. Tulomenojen kasvu saa olla korkeintaan 0,5 % vuodessa. Toimintatulojen kasvun lisäämiseksi tulee tehdä lainsäädännöllisiä muutoksia, tärkeintä olisi, että toimintamaksut pystyisivät seuraamaan kustannustason nousua. Veropohjan turvaamiseksi tulisi tehdä isoja muutoksia, jotteivät paineet kunnallisveron nostoon kasva liian suureksi. Myös valtion rahoitusosuus kuntien menoista on pidettävä ennallaan ja kuntien ja valtion rahoitus vastuut olisi hyvä käydä kokonaisvaltaisesti läpi. Investoinnit tulisi sopeuttaa tulorahoitukseen ja miettiä omaisuuden realisointia. (Kuntaliitto 2011.)

4.4 Kuntatalouden tasapainon ja tuottavuuden parantaminen

Kuntien kestävyysvajeen takana voidaan pitää olevan rahoitusvaje sekä ikärakenteen muutos, joka aiheuttaa menopaineita sekä vaikuttaa heikentävästi kansantuotteen ja verotulojen kasvuun (Kallio 2012, 88).

Valtiovarainministeriö on listannut keinoja koko julkisen talouden tasapainottamiseen ja kestävyysongelman ratkaisemiseksi:

- Julkisen talouden välitön vahvistaminen
- Verotuksen kiristäminen
- Verotukien vähentäminen
- Julkisten menojen leikkaaminen
- Palvelutuotannon rakenteelliset uudistukset
- Yleisen tuottavuuden kasvu
- Hyvinvointipalveluiden tuottavuuden nousu
- Työurien pidentäminen

(Valtiovarainministeriö 2010, 73-85; Kallio 2012,88.)

Tuottavuuden parantamisen ei tulisi tarkoittaa palveluiden karsimista vaan parempia toimintatapoja. Kunta voi aloittaa talouden tasapainottamisen, joka ei tarkoita jokavuotista talousarvion yhteydessä tehtävää karsintaa vaan koko palvelurakenteen uudelleen ohjelmointia. Palvelut pyritään tuottamaan lain vaatimalla tasolla, karsimaan ei-lakisääteisiä palveluita ja muokkaamaan palvelurakennetta tarkoituksen mukaiseksi. Tasapainotyö on vaikea prosessi kunnanjohdolle sekä poliittiselle päätöksentekijöille kuntapalveluihin kohdistuvan intressien ja suurten tunteiden takia. Pahimmillaan tasapainotusohjelman luonti tuo esiin päätöskyvyttömiä poliittisia päättäjiä, jotka mieluummin kasvattaisivat palveluita kuin tekisivät ikäviä päätöksiä. (Laesterä 2012, 132.) Tuottavuuden parantamiseen ja palveluiden uudelleen järjestämiseen tulisikin olla sekä kuntajohdon, että poliittisten päätöksentekijöiden yhteinen intressi, jossa ei saisi pelätä vaan oikeasti hakea uuden tyyppisiä ratkaisuja.

Kuntien on vaikeaa vaikuttaa tulojen lisääntymiseen. Kunnat pystyvät itse päättämään veroprosenteista, mutta kunnan tulot riippuvat veronalaisten tulojen määrästä, joka taas on riippuvainen maamme kansantalouden ja koko Euroopan yleisestä talouskehityksestä. Kunnissa onkin pitänyt

herätä siihen, että myös kunnat ovat osa globaalia taloutta. Myös valtionosuudet, eli kuntien toinen tulolaji ovat leikkauslistalla. Kuntien on siis vaikea lisätä tuloja veroja kiristämällä tai saamalla lisää valtionosuuksia ja siten käytettävissä olevat varat ovat todennäköisesti vähenemässä. Toisaalta myös kuntien mahdollisuudet menojen vähentämiseen on vähäisemmät kuin esimerkiksi yritysten, koska kuntien menoista valtaosa on lakisääteisiä eli palveluja on annettava riippumatta kunnan taloudellisesta tilanteesta. Menojen suora karsiminen on hankalaa vaan menojen supistamiseen tarvitaan muutoksia kuntien rakenteisiin ja toimintatapoihin. (Kallio 2012, 90–92.)

Tuottavuuden parantamisen kaava on periaatteessa yksinkertainen, eli palvelutuotannossa tarvittavien voimavarojen ja niillä aikaansaatuisten tuotosten suhde. Suhdetta pyritään parantamaan siten, että joko samoilla voimavaroilla saadaan aikaan enemmän tuotosta tai pienemmällä määrällä voimavaroja saadaan aikaan saman verran tuotosta. Tuottavuuden parantaminen ei välttämättä tarkoita karsimista vaan parempia toimintatapoja, jolla käytettävissä olevat resurssit hyödynnetään paremmin. Koko julkisen sektorin tulisi tällä hetkellä keskittyä juuri parempien toimintatapojen etsimiseen sekä työntekijöiden välisten tehtävien miettimiseen. Valtiovarainministeriön tuottavuusohjelmassa on kiinnitetty huomiota seuraaviin asioihin:

- Henkilöstön osaamisen ja työhyvinvoinnin kehittäminen
- Palveluprosessien uudistamiseen, sähköisten palveluiden kehittämiseen ja uusien innovaatioiden käyttöönottoon
- Palveluverkoston ja toimitilojen tehostamiseen
- Organisaation rakenteiden ja johtamisjärjestelmien kehittämiseen
- Hankintojen tehostamiseen

(Valtiovarainministeriö 2011, 7–22, Kallio 2012, 93–94.)

Kuntaliitto (2011) otti kantaa tärkeimmistä toimenpiteistä kuntatalouden kestävyuden lisäämiseksi. Toimenpiteiksi lueteltiin:

- Toimintamenojen kestävä hallinta
- Toimintatulojen lisääminen erityisesti myynti- ja laskutuloista
- Veropohjan laajentuminen ja turvaaminen
- Valtion rahoitusosuuden nostaminen
- Investointien karsinta
- Omaisuuden myynti

(Kuntaliitto 2011, 12–13.)

Huomion arvoisena asiana on se, että valtionvarainministeriön tuottavuusohjelmassa sekä kuntaliiton kuntatalouden kestävyuden lisäämisen toimenpiteet ovat hyvinkin erilaiset. Kuntaliitto on keskittynyt enemmän tulojen lisäämiseen ja menojen karsimiseen kun puolestaan valtiovarainministeriön tuottavuusohjelmassa on lähdetty suuntautumaan henkilöstön ja palvelujen kehittämiseen.

5 TUTKIMUSTEORIAN YHTEENVETO

Seuraavassa pyrin tuomaan erille teoreettisen viitekehyksen yhteenvedon muodossa kunta-valtiosuhteen, ohjauksen ja kuntatalouden yhteyttä. Tutkimuksessani olen jäsentänyt kunta-valtiosuhdetta perustus- ja kuntalain lähtökohdista.

Kunta-valtiosuhteen kivijalkana on perustuslaki, jossa määritellään Suomen jakautuvan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Perustuslaissa oikeutetaan valtion säätää kunnille tehtäviä lainsäädännöllä. Kuntalain keskeisenä tavoitteena oli avata kunnille mahdollisuuksia erilaisiin ratkaisuihin ja samaan aikaan kuntien erilaisuus nähtiin voimavarana. Lakisääteisten tehtävien määrä on kasvanut ja osittain kuntia voidaankin pitää jo hyvinvointivaltion palveluiden tuottajina. (Heuru 2006, 41; Manninen 2010, 126-127; Husa 2000.)

Lainsäädäntö, joka on lähtökohtana kunta-valtiosuhteelle, on myös oikeutus ohjaukselle, jota valtio kuntiin kohdistaa. Ohjauksessa olen avannut yleisesti ohjauksen käsitettä sekä pyrkinyt avaamaan valtion käyttämiä ohjausmuotoja. Ohjaus tarkoittaa toimintaa, jossa tavoitteena on vaikuttaa ohjauksen kohteen toimintaa. Ohjauksella pyritään saamaan ohjauksen kohde toimimaan siten, että se tukee ohjaajan tavoitteita. Ohjaus perustuu aina valtaan. Tiukinta ohjauksen muotoa edustaa normiohjaus eli lainsäädäntö, jota valtio lainsäätäjänä voi käyttää hyväkseen halutessaan muuttaa kuntien toimintaa tai antaessaan kunnille uusia tehtäviä. (Belkaoui, 1986; Ahlstedt&Jahnukainen&Vartola 1986; Oulasvirta&Ohtonen&Stenvall 2002.)

Valtiota ja kuntia erottaa lähtökohtaisesti se, että toisella osapuolella katsotaan olevan valta toisen ohjaukseen ja käytännössä valtion ohjausvalta ilmenee virallisten toimintakäytäntöjen ja kontrollivallan lisäksi epävirallisissa käytännöissä.

Kuntien toiminta perustuu valtion säätämiin kuntien lakisääteisiin tehtäviin, joihin kunnissa menee valtaosa kuntien vuosittaisesta budjetista. Lakisääteisten tehtävien lukumäärän ollessa yli 500 ja yleisen talouden heiketessä on kunnilla jäänyt pienempi osa budjetista kuntien vapaaehtoisten tehtävien suorittamiseen. Kuntien budjettivarat koostuvat verotuloista ja valtionosuuksista. Valtionosuuksien määrä on keskimäärin 18% kuntien tuloista. (Suorto 2008; Kuntien tehtävien kartoitus 2013.)

Kuntatalouden tila ja kuntatalouden suunnittelun voidaankin nähdä olevan yhteydessä valtion kuntiin kohdistuneen ohjauksen kanssa. Mitä enemmän valtio ohjaa ja säätelee kuntien toimin-

taa, se näkyy myös kuntien taloudessa ja sen suunnittelussa. Kuntatalouden suunnittelu ja ohjaus koostuu ulkoisesta ja sisäisestä ohjauksesta, jossa ulkoisessa ohjauksessa kunta on ohjauksen kohteena esimerkiksi verotus- ja valtionosuusjärjestelmässä. Sisäisessä kuntatalouden ohjauksessa kunnan toimielimet ohjaavat toimintaa johtosäännöin sekä talousarvioilla ja –suunnitelmilla. (Myllyntaus 2002.)

Ohjaus vaikuttaa aina jotenkin talouteen. Ohjausta tiukentamalla ja lainsäädäntöä lisäämällä on varmasti vaikutus talouteen. Mahdollinen kevyempi ohjaus ja tehtävien määrän vähentyminen voisi antaa talouteen liikkumavaraa. Kuntatalouden voidaankin nähdä olevan monen ohjauksen kohteena. Kuntatalous onkin monen muuttuja summa, johon vaikuttaa niin valtion osalta tuleva ohjaus kuin kunnan sisäinen taloudenohjaus.

Kunta-valtiosuhde, valtionohjaus ja kuntatalous ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa. Suhde on niin tiivis, että yhdessä osa-alueessa tapahtuva muutos vaikuttaa aina myös toisiin osa-alueisiin.

6 TUTKIMUSPROSESSI

6.1 Tutkimusmetodi

Tutkimusmetodinani on kvalitatiivinen tutkimusmuoto ja teemahaastattelu. Laadullinen tutkimus ei ole yhtenäinen tutkimusperinne, vaan siihen kuuluu useita erilaisia tutkimusperinteitä. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 134.) Kvalitatiivisen tutkimuksen lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen ja siinä pyritään tutkimaan kohdetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Kvalitatiivisen tutkimuksen tyypillisiä piirteitä ovat seuraavat:

- Tutkimus on luonteeltaan kokonaisvaltaista tiedonhankintaa ja aineisto kerätään luonnollisissa, todellisissa tilanteissa
- Käytetään ihmistä tiedon keruun välineenä
- Käytetään iduktiivisiä analyysejä eli lähtökohtana on aineiston monitahoinen ja yksityiskohtainen tarkastelu
- Laadullisten metodien käyttö aineiston hankinnassa.
- Valitaan kohdejoukko tarkoituksenmukaisesti
- Tutkimussuunnitelma muotoutuu tutkimuksen edetessä.
- Käsitellään tapauksia ainutlaatuisina ja tulkitaan aineistoa sen mukaisesti

(Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2002, 152, 155)

Valitsin kvalitatiivisen tutkimusmetodin, koska koen, että laadullisilla metodeilla tässä tapauksessa teemahaastattelulla on helpompi saada kerätyksi aineistoa kokonaisvaltaisesti kuntajohtajien mielipiteistä ja henkilökohtaisista tuntemuksista kohdistuen valtionohjaukseen ja kuntavaltiosuhteeseen kuin kvantitatiivisella tutkimuksella esimerkiksi lomaketutkimuksella. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineisto olisi ollut enemmän numeraalista ja vastaukset olisivat pelkistyneet numeroiden taakse, jolloin aineiston moninaisuus olisi vähentynyt.

Haastattelu määritellään siten, että haastattelu tähtää informaation keräämiseen ja on siten ennalta suunniteltua päämäärähakuista toimintaa (Hirsjärvi & Hurme, 2004, 42). Teemahaastattelu ei metodina sido haastattelua suoraan kvalitatiiviseen tai kvantitatiiviseen leiriin, ota suoraa kantaa haastattelukertojen lukumäärään tai kuinka ”syvälle” aiheen käsittelyssä mennään. Haastattelut sen sijaan etenevät keskeisten teemojen varassa, jossa ei ole yksityiskohtaisia kysymyksiä. Teemahaastattelu huomioi sen, että ihmisten tulkinnat asioista ja heidän asioille antamat merkitykset ovat keskeisiä, samoin kuin sen, että merkitykset syntyvät vuorovaikutuksessa. (Hirsjärvi &

Hurme 2004, 48.) Teemahaastattelussa ei voi kysellä siis ihan mitä tahansa, vaan siinä pyritään löytämään merkityksellisiä vastauksia tutkimuksen tarkoituksen ja ongelmanasettelun ja tutkimustehtävän mukaisesti (Tuomi & Sarajärvi 2013, 75.) Teemahaastattelussa tutkittava asia tulee saattaa mitattavaan muotoon eli haastatteluteemoiksi. Teemat haastatteluihin haetaan teoriasta, aikaisemmasta tutkimuksesta, kirjallisuudesta ja tutkimusongelmasta, joka sitoo kokonaisuuden yhteen ja oikeuttaa erilaisten teemojen kysymysten esittämisen. (Eskola & Vastamäki 2010, 35.)

Teemahaastattelussa haastattelun aihepiirit eli teemat ovat etukäteen päätetty. Kysymysten järjestys ja muoto voivat vaihdella mutta teemat käydään lävitse kaikkien haastateltavien kanssa. Teemahaastattelun etuna on sen väljyys ja avoin, jolloin haastateltavat voivat puhua aiheesta hyvinkin vapaamuotoisesti. (Eskola & Suoranta 1998, 87-88.)

Puolistrukturoidun haastattelumenetelmän, teemahaastattelun valitsen metodiksi, koska haastattelumuodossa on valmiit teemat ja haastattelua voi viedä eteenpäin omalla painolla, koska siitä puuttuvat tarkat kysymykset. Täten haastattelutilanteessa pystyy elämään haastattelun ja haastateltavan mukana ja paneutua niihin kohtiin, joista haastateltavalla on eniten sanottavaa. Haastattelija on siten itse tutkimuksen tärkein työkalu ja vaikuttaa paljon tutkimuksen onnistumiseen.

Etukäteen luotujen ja päätettyjen teemojen ja kysymysten avulla pystyn haastattelussa varmistamaan, että kaikki asiat käydään lävitse. Teemahaastattelurungon valmistelin tutkimukseni teoreettisen viitekehyksen pohjalta. Teemat myös auttavat aineiston läpikäymisessä muodostaen siihen reunat, joiden avulla aineistoa on helpompi lähestyä (Eskola ja Suoranta 1998, 88). Haastatteluissa käytetty teemahaastattelurunko on liitteenä 1 (Teemahaastattelu runko).

6.2 Tutkimuksen toteutus

Tutkimuksessani tarkastelen valtionohjauksen vaikutusta kuntatalouteen ja sen suunnitteluun, kunta-valtiosuhdetta ja valtionohjausta kuntajohtajien näkökulmasta. Haastattelut tein kuudelle kuntajohtajalle. Tutkimustani en rajannut alueellisesti, kuitenkin haastattelut sijoituivat Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin alueelle. Haastateltavat kaikki ovat olleet vähintään kymmenen vuotta kunnan- tai kaupunginjohtajana. Kaikki haastateltavat olivat miehiä, joka oli ihan sattumaa. Haastattelut tein joulukuun alussa vuonna 2013. Haastattelut tein yksilöhaastatteluina haastateltavien työpaikoilla ja haastattelut kestivät noin 30–50 minuuttia. Haastattelukutsussa olin jo esittänyt tutkimusaiheeni ja tutkimukseni tavoitteet. Haastattelukutsut lähetin sähköpostitse, lähes-

tyin kymmentä kuntajohtajaa, joista kuutta sitten haastattelin. Haastattelut perustuivat vapaaehtoisuuteen, koska kaikki haastateltavat ilmoittivat itse tai sihteerinsä kautta halukkuutensa osallistua haastatteluun.

Jokaisen haastattelun alussa vielä keskustelimme vapaamuotoisesti tutkimukseni aiheesta ja tavoitteista, jotta se olisi selvä ennen varsinaisen haastattelun aloittamista. Haastattelut sujuivat pääsääntöisesti teemahaastattelunrunгон mukaisesti ja olivat hyvin keskustelunomaista. Haastattelut alkoivat sillä, että kysyin vielä jokaisen työhistoriasta kuntasektorilla, jonka jälkeen kävimme läpi teemat alkaen tämän hetken teemarunгон mukaisesti. Viimeiseksi annoin haastateltaville vielä vapaan sanan vuoron haastattelun teemoihin liittyen, jossa he saivat halutessaan vielä nostaa joitain teemoja esille tai painottaa tiettyjä vastauksia.

Aineiston hankinnan yhteydessä joutuu aina myös miettimään aineiston riittävyttä. Laadullisen tutkimuksen tavoitteena ei ole pyrkiä tilastollisiin yleistyksiin vaan kuvata ilmiöitä, ymmärtää tiettyä toimintaa tai antaa teoreettisesti mielekäästä tulkintaa jollekin ilmiölle. Laadullisessa tutkimuksessa tuleekin kiinnittää määrän sijasta huomiota, että haastateltavien tietämykseen aiheesta. (Tuomi & Sarajärvi 2003, 87–88.) Aineiston riittävyttä voidaan tulkita kylläntymisen eli saturaation kautta. Saturaatiolla tarkoitetaan, että haastatteluissa alkaa toistua tietyt teemat, eikä niissä enää ilmene oleellisesti mitään uutta. (Eskola ja Suoranta 1998, 62-63.) Eskola ja Suorantaan kokemuksen mukaan noin viisitoista vastausta riittää aineiston kylläntymiseen. Koska omassa tutkimuksessani tarkoituksena on tehdä nykytila-analyysi, niin jo kuudessa haastattelussa alkoivat toistumaan tietyt samankaltaisuudet. En tietenkään voi tietää millaisia vastauksia useampi haastattelu olisi tuonut. Kuitenkin minun mielestä kuusi haastateltavaa on riittävä määrä pro gradu –tutkielmaa varten, jossa tavoitteena on nykytila-analyysi.

Haastattelut nauhoitettiin ja litterointiin. Nauhoitukset suoritin omalla matkapuhelimen nauhuri-toiminnolla ja siirsin ne sen jälkeen tietokoneelle mp3-muotoisena. Litteroinnissa käytin hyväkseni netistä ladattavaa litterointia helpottavaa ohjelmaa. Litteroinnin suoritin sanatarkasti, kuitenkin siten, että jätin omia välisanoja ja hyminöitä litteroinnista pois. Litteroitua aineistoa tuli yhteensä 55 sivua.

Tämän jälkeen luin aineistoon lukemalla sen läpi useampaan otteeseen. Tämän jälkeen lähdin tekemään aineiston analyysia. Analyysin tarkoituksena on muokata aineisto selkeään muotoon tulkintoja varten (Eskola & Suoranta 1998, 138). Tuomen ja Sarajärven (2013, 95–99.) mukaan laadullisen tutkimuksen analyysimuodot voidaan jakaa aineistolähtöiseksi, teoriaohjaavaksi ja teorialähtöiseksi analyysiksi. Aineistolähtöisessä analyysissä pyritään luomaan tutkimusaineis-

tosta teoreettinen kokonaisuus. Analyysiyksiköt valitaan aineistosta tutkimuksen tarkoituksen ja tehtävän asettelun mukaisesti. Teoriaohjaavassa analyysissä on teoreettisia kytkentöjä, mutta ne eivät pohjautu suoraan teoriaan tai teoria voi toimia apuna analyysin etenemisessä. Analyysiyksiköt valitaan aineistosta, mutta siinä aikaisempi tieto ohjaa tai auttaa analyysia. Teorialähtöinen analyysi nojaa johonkin tiettyyn teoriaan tai malliin, tutkittava ilmiö siis määritellään jonkin jo tunnetun mukaisesti. Näiden kolmen analyysimuodon erot liittyvät siis tutkittavan ilmiön kuvaavan teorian ohjaavuuteen aineiston hankinnassa, analyysissä ja raportoinnissa. On kuitenkin muistettava, että tutkija on tämänkin vaiheen keskiössä, tutkijan löytää aineistoistaan teemoja oman ymmärryksen avulla.

Teorialähtöisessä analyysissä tutkittava ilmiö määritellään jonkin jo tunnetun mukaisesti. Kyse on siitä, että aineiston analyysia ohjaa valmis aikaisemman tiedon perusteella luotu kehys. Teorialähtöisessä analyysissä päättelyn logiikka yhdistetään deduktiiviseen päättelyyn. Tutkimuksen teoreettisessa osassa on hahmotettu valmiiksi esimerkiksi kategoriat joihin aineisto suhteutetaan. Teorialähtöisessä analyysissä ilmiöstä jo tiedetty sanelee, miten aineiston hankinta järjestetään ja ja miten tutkittava ilmiö käsitteenä määritellään. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 97–98.)

Lähdin tekemään haastatteluaineiston analysoinnin haastatteluista nousseiden teemojen perusteella. Teemoittelulla tarkoitetaan sitä, että aineiston analyysivaiheessa tarkastellaan sellaisia aineistosta nouseva piirteitä, jotka ovat yhteisiä usealle haastateltavalle. Usein teemat nousevat lähtökohtateemoista, mutta erityisen kiinnostavia ovat sellaiset teemat, jotka eivät ole olleet lähtökohtateemoissa mukana. (Hirsjärvi & Hurme, 2004, 173.) Laadullinen aineistoanalyysi perustuu loogiseen päättelyyn ja tulkintaan, jossa aineisto ensiksi hajotetaan osiin ja käsitellään ja kootaan uudestaan uudella tavalla loogiseksi kokonaisuudeksi. Tämä voidaan jakaa kolmivaiheiseksi kokonaisuudeksi: aineiston pelkistäminen, ryhmittely ja teoreettisten käsitteiden luominen. (Tuomi & Sarajärvi 2003, 110-111.)

Analyysin tekninen vaihe lähtee aineiston alkuperäisilmaisujen pelkistämisestä. Aineistolta kysytään tutkimusongelman tai –tehtävän mukaisia kysymyksiä. Ensin siis pitää tunnistaa asiat joista ollaan kiinnostuneita ja näitä ilmaisevat lauseet pelkistetään yksittäisiksi ilmaisuiksi. Tämän jälkeen pelkistetyt ilmaisut ryhmitellään yhtenäisten ilmaisujen joukoksi. Samaa tarkoittavat ilmaisut yhdistetään samaan kategoriaan ja annetaan ryhmälle nimi. Kategorioiden luominen on kriittinen vaihe, koska tutkija päättää tulkintansa mukaan millä perusteella eri ilmaisut kuuluvat samaan kategoriaan. Analyysiä jatketaan yhdistelemällä alakategoriat toisiinsa ja muodostamalla yläkategorioita. Yläkategorioille annetaan niiden sisältöä kuvaavat nimet ja lopulta kaikki yläka-

tegoriat yhdistetään yhdeksi kaikkia kuvaavaksi kategoriaksi. Alakategorioiden ja yläkategorioiden avulla vastataan tutkimusongelmaan. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 101.)

Teemat nousivat teemahaastattelurungon ympäriltä. Teemahaastattelurunko toimi hyvänä apuna aineiston läpikäymisessä. Ensiksi pelkistin ja hain aineistosta keskenään yhtenäisiä asioita. Tässä vaiheessa tuli huomata, että teemaan kuuluvia vastauksia saattoi olla myös muualla haastatteluaineistossa kuin vain kyseisen teeman kohdalla. Aineiston käsittelyssä järjestelin aineistoa teemojen mukaisesti seuraavasti:

- Kuntatalous ja kuntatalouden haasteet
- Ohjaus ja ohjauksen kehittyminen
- Ohjauksen vaikutus kuntatalouteen
- Kunta-valtiosuhde
- Tulevat muutokset (uhat ja mahdollisuudet)

Tämän jälkeen piti alkaa tekemään tulkintaa analyysin tuloksista. Tulkintavaiheessa piti käydä keskustelua aineiston, tutkimustehtävän ja teorian välillä. Tutkimustulosten esittelyssä olen yhdistänyt kytkeviä lähdekirjallisuudesta ja haastateltavien sitaatteja.

6.3 Tutkimuksen luotettavuus

Laadullinen tutkimus ei ole yhtenäinen tutkimusperinne ja sen vuoksi on olemassa erilaisia näkemyksiä tutkimuksen luotettavuuden arvioinnista. Yhteistä kaikille ovat kysymykset totuudesta ja objektiivisesta tiedosta. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 134.)

Eskola ja Suoranta (1998, 211) mukaan laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa arviointi pelkistyy kysymykseksi tutkimusprosessin luotettavuudesta. Laadullisen tutkimuksen keskeisin tutkimusväline on tutkija itse. Laadullisessa tutkimuksessa pääasiallisin tutkimuksen luotettavuuden kriteeri onkin tutkija ja luotettavuuden arviointi koskee koko tutkimusprosessia. (Eskola & Suoranta 1998, 211.) Myös Tuomi ja Sarajärvi (2013, 136) kiinnittävät huomiota tutkijaan pohdittaessa tutkimuksen luotettavuutta. Koska tutkija on tutkimusasetelman luoja ja tulkitsejä tulisi huomiota kiinnittää tutkijan puolueettomuusnäkökulmaan. Tutkimuksen luotettavuutta parantaa se, että tutkija kertoo itsestään ne asiat, jotka on voinut vaikuttaa aineiston keruuseen, analyysiin tai tulkintaan.

Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta kohentaa tutkijan tarkka selostus tutkimuksen toteuttamisesta. Tarkkuus koskee kaikkia tutkimuksen vaiheita. Aineiston tuottamisen vaiheet olisi kerrottava selvästi ja totuudenmukaisesti. Haastattelututkimuksessa kerrotaan olosuhteista ja paikoista, joissa haastattelut on tehty, kerrotaan haastatteluihin käytetty aika, mahdolliset häiriötekijät ja virhetulkinnat haastatteluissa ja myös tutkijan oma itsearviointi tilanteesta. Aineiston analyysivaiheessa tulee kertoa luokittelun syntyminen ja syntymisen perusteet. Tulkintavaiheessa tulisi kertoa, että millä perusteella tutkija esittää tulkintoja, tätä auttaa esimerkiksi suorien haastatteluteiden esittäminen tulosten yhteydessä. (Hirsjärvi, Remes & Saravaara 2002, 214-215.)

Tutkimusmenetelmien luotettavuutta käsitellään yleensä käsitteiden validiteetti (tutkimuksessa on tutkittu sitä, mitä on luvattu) ja reliabiliitin (tutkimustulosten toistettavuus) kautta. Laadullisen tutkimuksen piirissä käsitteiden käyttöä on kritisoitu pääasiallisesti siksi, että ne ovat syntyneet määrällisen tutkimuksen piirissä ja ne käsitteinä vastaavat lähinnä vain määrällisen tutkimuksen tarpeita. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 136.) Eskola ja Suoranta (1998, 212–214) mukaan käsitteille on pyritty luomaan vastineita laadullisen tutkimuksen tarpeisiin. Eskola ja Suoranta nostavat esiin realistisen luotettavuusnäkömyksen, jossa kysymys on siitä kuinka pätevästi tutkimustekstissä kuvataan tutkittua kohdetta. Tärkeätä on pyrkiä tutkimustekstissä kertomaan mahdollisimman tarkasti sitä, mitä aineistonkeräyksessä ja sen jälkeen on tapahtunut. Realistisessa luotettavuusnäkömyksessä, jossa tutkimustekstiä pidetään ikkunan todellisuuteen, käydetään perinteistä validiteetin ja reliabiliteetin käsitteitä. Validiteetti on jaettu ulkoiseen ja sisäiseen validiteettiin. Sisäisellä validiteetilla viitataan tutkimuksen teoreettisten ja käsitteellisten määrittelyjen sekä menetelmällisten ratkaisujen sopusointua. Ulkoisella validiteetilla tarkoitetaan aineiston, siitä tehtyjen tulkintojen ja johtopäätösten pätevyyttä. Reliabiliteetti kuvaa tilannetta, jossa aineiston tulkinta ei sisällä ristiriitaisuuksia.

Tutkimuksen luotettavuuden lisäämiseksi olen kohdassa 5.3 (tutkimuksen toteutus) esitellyt tutkimuksen toteutuksen eri vaiheet ja kuinka aineiston keruu sekä analysointi tapahtuivat. Tutkimuksen yleistettävyyteen vaikuttaa haasteltavien pieni lukumäärä, joten tuloksia ei voi suoraan yleistää. Haastateltavien vastaukset kysymyksiin olivat hyvin yhtenevät. Tulosten luotettavuutta lisää vastausten vähäinen hajonta. Luotettavuutta lisää myös haastateltavien pitkä kokemus kuntasektorista ja kuntajohtamisesta. Kokeneet kuntajohtajat ovat päätyneet samanlaisiin johtopäätöksiin. Tuloksiin on voinut vaikuttaa haastateltavien kiire tai stressi haastattelutilanteessa, jolloin he eivät ole jaksaneet keskittyä kysymyksiin ja vastauksiin. Jos samat kysymykset esitettäisiin toisille kuntajohtajille, niin vastaukset olisivat todennäköisesti samankaltaisia. Tässä tutki-

muksessa vastausten hajonta oli pientä ja kokeneet kuntajohtajat näkivät kuntatilanteen varsin samanlaisena.

7 TUTKIMUSTULOKSET

Tutkimuksenani oli selvittää valtionohjauksen vaikutusta kuntatalouteen ja sen suunnitteluun sekä kuntajohtajien näkemyksiä ohjausmuodoista ja kunta-valtiosuhteesta. Seuraavaksi esittelen tutkimukseni keskeisimpiä tuloksia. Aluksi syvennyn kuntatalouteen ja kuntatalouden haasteisiin. Toisena syvennyn ohjaukseen ja siihen miten ohjaus vaikuttaa kuntatalouteen. Kolmantena käsittelen kunta-valtiosuhdetta ja lopuksi kuntasektorin uhkia ja mahdollisuuksia tulevaisuudessa.

Tutkimustulokset ovat omia näkemyksiäni tekemiäni teemahaastattelujen aineistoanalyysin pohjalta.

7.1 Kuntatalous ja kuntatalouden haasteet

Haastateltavien mielestä kuntatalous on tällä hetkellä kriisissä ja kuntatalouden osalta eletään vaikeita aikoja. Yleinen taantuma on heikentänyt kuntien tulopuolta vähentämällä kunnan verotuloja. Tilastokeskuksen (2013 b) mukaan vuonna 2012 kuntien yhteenlaskettu vuosikate heikkeni edellisestä vuodesta lähes 35% ollen heikoimmalla tasolla sitten vuoden 2005. Vuosikatteen heikentymiseen vaikutti toimintakatteiden lasku sekä verotulojen heikko kasvu. Vuonna 2012 kuntien toimintakulut kasvoivat 5,4%. Kuntatalouden huonoon tilanteeseen syiksi haastateltavat listasivat talouden yleisen taantumana sekä kuntien lakisääteisten tehtävien kasvaneen lukumäärän.

Haastateltavien mielestä taantumasta huolimatta kuntien lakisääteisten tehtävien määrä on pysynyt samana. Kuten Valtiovarainministeriön lakisääteisten tehtävien kartoitus osoittaa, kuntien tehtävien määrää on viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana lisääntynyt. Kuntien lakisääteisiä tehtäviä oli vuonna 2012 535 kappaletta, joista vuosien 1991–2000 välillä annettiin 134 uutta tehtävää ja vuosien 2001–2010 annettiin 107 uutta tehtävää. (Kuntien tehtävien kartoitus 2013.) Talouden heikkeneminen on ollut ilmeistä, vaikka sopeutustoimia kunnissa on taantumana vuoksi tehty. Haastateltavat toivat esille, että taantumana alusta asti kunnat ovat lähteneet sopeuttamaan toimiaan, mutta nyt koetaan, että tuottavuuden ja tehokkuuden lisäyskään ei enää auta, jos halu-

taan täyttää lain velvoitteet. Kuntajohtajien näkökulmasta kuntatalouden tasapainottamiseen tarvitaan kovempia keinoja, jos kuntatalous halutaan pitää tulokseltaan positiivisena.

Nykyinen kuntatalouden tila ja sen tulevaisuuden näkymät ei tyydyttäneet haastateltavia. Haastatteluissa nousi voimakkaasti esille se, että kuntatalouden kehittämistyöhön tulisi ryhtyä välittömästi. Haastateltavien mielestä kuntatalous kokonaisuudessaan tulee saada tasapainoon, koska nykyinen ei voi enää jatkua. Suurimpana uudistuksena ja kuntatalouteen eniten vaikuttavana tekijänä haastateltavat halusivat nykyisen normitason purkua. Kunnille tulisi näin enemmän liikumavaraa tuottaa palveluita taloudellisesti ja kustannustehokkaasti.

Tehokkaasti toimiva palvelutuotanto ja elinvoimainen elinkeinorakenne luovat kuntajohtajien mielestä kunnan talouden perustan. Kunnan hyvä veropohja muodostuu elinvoimaisen elinkeinorakenteen pohjalta. Haastateltavat kokivat tärkeäksi, että kunnat ovat mukana luomassa edellytyksiä elinkeinoelämälle, jota kautta kuntien elinvoimaisuus pysyy virkeänä ja verotulopohja mahdollisimman laajana.

”Tällä hetkellä tietenkin kuntatalous, kuten julkinen talous kaiken kaikkiaan, on aika syvällä rahoituskriisissä.” (Haastateltava 2)

”Mä näen sen (kuntatalouden) hankalampana kuin koko virkaurani aika, että kun olen aloittanut joskus vuonna 75.” (Haastateltava 4)

”Mutta kyllähän nyt mennään niin syvälle tällä hetkellä, että kyllä tässä, vaikka miten päin tuottavuutta, tehokkuutta lisättäisiin, niin, kyllä on vähät ne keinot mitä voidaan tehdä.” (Haastateltava 3)

Kuntatalouden haastateltavat näkevät olevan suurien haasteiden edessä. Suurimmiksi haasteiksi he kokivat valtionosuusuudistuksen, tulopohjan kaventumisen ja kuntien toiminnan haasteet eli palveluiden kasvun lisääntymisen.

Haastateltavat kokivat valtionosuusuudistuksen kuntatalouden suurimpana tulevana uudistuksena. Valtionosuusuudistuksen vaikutuksista kuntiin haastatteluja tehdessä ei vielä ollut tiedossa. Hallitus on linjannut, että valtionosuusjärjestelmä tulee uudistumaan vuoden 2015 alusta. Uudistuksen tavoitteena on uudistaa monimutkaisena ja vanhentuneena pidettyä järjestelmää. Uudistuksen myötä laskentakriteerit vähentyvät nykyisestä lähes 50 kriteeristä reiluun 10 kriteeriin. Uudet kriteerit perustuvat edelleen kunnan ikärakenteeseen sekä sairastavuuteen. Kriteerien sisältöjä kuitenkin uudistetaan ja päivitetään. (Valtiovarainministeriö 2013c.) Tulevassa uudistuk-

sessä jakoperusteiden muutos nähtiin hyvänä. Keskustelua herätti huoli siitä, miten uudistusta käytettäisiin hyväksi kuntarakenteen muuttamisessa. Haastateltavat suhtautuivat epäilevästi siihen, että valtiolta tulisi tulevaisuudessa enemmän resursseja palvelutuotannon ylläpitämiseksi kuin nykyään. Valtionosuusuudistuksen kuntakohtaisia vaikutuksia kuntatalouteen ei vielä haastatteluita tehdessä ollut tiedossa. Haastetta aiheuttaa erityisesti uudistuksen nopeus, sillä uudet jakoperusteet olisivat käytössä jo vuoden kuluttua haastatteluajankohdasta. Talouden suunnitella pidetään tässä tilanteessa vaikeana.

Yleisesti parantunut taloustilanteesta ei tuo helpotusta kuntatalouteen. Taantumien pitkittyminen ja jatkuminen aiheuttaa sen, että verotulot pysyvät pienenä. Kuntien tuloista katetaan keskimäärin 45% verotuloilla (Kuntaliitto 2013d). Pitkään jatkuva taantuma vaikuttaa verotuloihin negatiivisesti. Jokainen haastateltava uskoi, että uusi talouden nousukausi alkaa lähitulevaisuudessa. Talous on kuitenkin jo niin huonossa tilassa, ettei talouden kasvua voida jäädä odottamaan. Haasteena he näkivät myös sen, että kuntien mahdollisuudet käyttää erilaisia toimintatapoja hyvän tuloksen saavuttamiseksi on kavennettu. Haastateltavat kokivat, että erityisesti lisääntynyt normiohjaus on kaventanut palvelutuotannon tuotantotapoja.

Kolmantena haasteena koettiin palveluiden tarpeen lisääntymisen. Erityisesti väestön vanheneminen tulee vaatimaan lisää palvelutuotantoa sekä väestön lisääntynyt tietämys oikeuksistaan. Kuntatalouden näkökulmasta kaikki kolme haastetta ovat sellaisia, joihin tulee löytää kestäviä ratkaisuja.

”Ilman muuta se suurin haaste on se, että mikä tämän valtiosuus uudistuksen lopputulema tulee olemaan.” (Haastateltava 1)

”suurin kysymys tietysti tällä hetkellä on valtiosuusjärjestelmän muutos” (Haastateltava 3)

”On täysin epärealistista odottaa, että julkisten palveluiden järjestämiseen valtiolla olisi osoittaa enemmän resursseja tulevaisuudessa, vaikka ikärakenne muuttuu-kin ja vaikka palvelun tarvetta tulee koko ajan tulee lisää.” (Haastateltava 5)

7.2 Ohjaus, ohjauksen kehittyminen ja merkittävimmät ohjausmuodot

Haastateltavat olivat sitä mieltä, että valtionohjaus on voimakkaasti normilähtöistä koska valtiolla on oikeus luoda kuntia velvoittavaa lainsäädäntöä. Valtion oikeus säätää kuntien lakisääteisistä tehtävistä on kirjattuna Perustuslain 121§:ssä sekä Kuntalain 2§:ssä. Laeissa säädetään kuntien itsehallinnosta ja siitä, että kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla. Haastateltavien mielestä valtionohjaukselle on tällä hetkellä tyypillistä, että lainsäätäjät kuvittelevat mahdolliseksi jakaa kansalaisille loputtomiin etuuksia ja oikeuksia, joista kunnat sitten vastaavat.

”ohjauksen perusta on kuntalaissa ja joka lähtee siitä, että kunnille voidaan antaa tehtäviä, niinku säätämällä siitä koskeva laki. Ja tätä mahdollisuutta on käytetty hyvinkin runsaasti..” (Haastateltava 2)

Haastateltavien mielestä valtionohjaus on muuttunut kehittyneen sykleissä vapaamman ja tiukemman ohjauksen välillä vuosikymmenien aikana. Tällä hetkellä on menossa tiukemman ohjauksen aika. Niiranen (2005) ja Nyholm (2011) ovat tutkimuksissaan hahmottaneet, että 2010-luvulla valtionohjauksessa on voimistunut vaatimukset tehokkaammasta valtionohjauksesta, korvamerkityistä rahoituksista ja konkreettisemmasta lainsäädännöstä. Kunta-valtio-suhteessa on ollut havaittavissa viime vuosina valtion puolelta tarpeita yksityiskohtaisemmalle ja tiukemmalle ohjaukselle, joka kuntajohtajien mielestä ei ole ollut perusteltua kuntien näkökulmasta.

Haastateltavat kokivat valtionohjauksen ongelmana ja haasteena pitkäjänteisyyden ja strategisuuden puuttumisen. Haastateltavien kokemuksen mukaan valtionohjaus kulkee vaalikausien mukaisessa rytmissä poliittisten päämäärien mukaisesti ja on siten tempoilevaa. Valtionohjaus riippuu siitä, mikä poliittinen puolue on kulloinkin hallitusvastuussa.

Haastateltavien mielestä lainsäädäntö on kaikista merkittävin ohjausmuoto sen pakottavuuden takia. Kuten Oulasvirran, Ohtosen ja Stenvallin (2002) mukaan tärkeimpänä ja keskeisimpänä valtionohjauksen muotona on lainsäädäntö eli normiohjaus, joilla ohjataan kuntien toimintaa ja kuntien järjestämiä palveluita. Normiohjaus kohdentuu kuntien velvoitteisiin palveluiden suhteen sekä kuntalaisten subjektiiviseen oikeuteen palveluihin.

”No jälleen kerran, noin 500- 600 lakisääteisen tehtävää, jossa on paljon palvelujentuotannon laatuun liittyvä lakisääteistä ohjausta, lähtien palveluiden saatavuudesta ja henkilöstöstä mitoituksista ja henkilöstön kelpoisuusehdoista ja muusta sellaisesta niinku velvoittavasta lainsäädännöstä, jossa määrätään paljon sitä pal-

velutuotannon sisältöä, jonka pitäisi olla periaatteessa kuntien itsenäisessä ratkaisuvallassa. Kertoo jälleen sitä valtionvallan ohjaus on jälleen eritavalla tullut siihen mistä lähdettiin, eli pikkutarkasta normisäätelystä on palattu aika tarkoin ohjattuun ja velvoittavaan lainsäädäntöön, jossa ohjaus tulee lainsäädännön kautta.” (Haastateltava 2)

”...kyllähän täällä mennään aina vaalikauden mukaisesti...eri painopisteet nousee esiin ja keskitytään yksittäiseen painopisteeseen...” (Haastateltava 6)

Valtionohjauksen kehittyminen herätti keskustelun viimeaikaisista uudistuksista. Kaikki haastateltavat nostivat esille viime ajalta ensihoitouudistuksen, joka uudistuksena koettiin epäonnistuneeksi. Uudistuksessa nousi esille ensihoidon kustannukset kunnille, jotka ovat noin kolminkertainen aikaisempaan palvelutuotantotapaan verrattuna. Uudistuksessa toiminta vietiin sairaanhoitopiirien toiminnaksi sekä luotiin uusia normeja palvelulle. Palvelutuotantovastuun siirtyminen sairaanhoitopiireille vaikutti siihen, että kuntien mahdollisuus vaikuttaa kustannuskehitykseen vaikeutui. Uudistus koettiin esimerkiksi lainsäädännön luomisesta ilman, että ollaan tietoisia todellisista kustannusvaikutuksista.

”Valitettavan puutteellista on se taloudellisten vaikutusten arviointi kun lainsäädäntöä tehdään. Ja sieltä aiheutuu ne perusongelmat, että meillä on esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö, jossa on paljon hyvää tarkoittavia virkamiehiä, jotka ajattelee että miten sosiaalitoimen ja terveyspalveluja, miten niitä kehitettäisiin, sieltä tulee lainsäädäntöä....” (Haastateltava 5)

Muiden ohjausmuotojen merkittävyys nähtiin haastateltavien parissa olemattomina, koska lainsäädäntö tuo kuntien toimintaan kaikki toiminnan reunaehdot. Resurssiohjausta eli valtionosuusjärjestelmää ei haluttu nähdä ohjausmuotona. Valtionosuusjärjestelmän haastateltavat haluaisivat nähdä vain valtion tapana osallistua palvelutuotannon rahoittamiseen. Valtionosuusjärjestelmää on käytetty myös muihin intresseihin, kuten julkisen talouden tasapainottamiseen. Haastateltavien mielestä resurssiohjausta tullaan mahdollisesti tulevaisuudessa ohjaamaan kuntia liitoksiin, jolloin sillä on kuntarakennetta muokkaava vaikutus.

”Mun on helppo vastata, että merkittävimmät ohjausmenetelmät on tällä hetkellä on eduskunnat säätämät lait ja nehan on yksinkertaisesti niitä ja kyllähän niitä kehitää voi, pois päin vähitellen, ei ainakaan lisää” (Haastateltava 4)

7.3 Valtionohjauksen vaikutus kuntatalouteen ja sen suunnitteluun

Haastateltavat kokivat, että valtionohjauksella on suora vaikutus kuntatalouteen. Lakisääteisten tehtävien kasvu sekä normituksen tiukentuminen on vienyt kuntien liikkumavaraa palveluiden järjestämisestä ja taloudesta. Kuten Ryytäsen (2002) on todennut, kuntiin kohdistunut valvonta on vähentynyt, joka on taas tiukentanut ja yksityiskohtaistunut lakitasoista säätelyä. Perustuslais- sa oleva vaatimus kansalaisten yhdenvertaisuudesta ja perusoikeuksien kehittämistä, nämä ovat lisänneet säätelyä ja rajoittanut paikallista liikkuma- alaa. Kunnat ovat toisaalta itsehallinto- yksiköitä, joilla on oikeus ja velvollisuus paikallisyhteisön asioiden hoitoon, toisaalta kunnat ovat osa julkisen hallinnon kokonaisuutta, jossa he hoitavat laajaa lakisääteistä tehtäväkenttää.

Haastateltavien mielestä myös lakisääteisten tehtävien kustannusvaikutusten huono laskenta lainsäädäntövaiheessa sai haastateltavien huomiota osakseen. He näkivät, että valtionohjauksessa on meneillään oleva vaihe, jossa kuntien palvelutuotannon tehtäviä ja normituksia on lisätty, ilman, että samanaikaisesti olisi mietitty, mihin kuntasektorin kantokyky riittää. Myös Helin (2010 a) on ottanut kantaan myös siihen, että valtio kasvattaa kuntien vastuuta palveluiden tuot- tajana mutta uusien tehtävien tuottamisen kustannuksiin valtio on osallistunut vain noin kolman- neksella, jolloin uudet tehtävät ovat kiristäneet kuntien taloutta.

Haastateltavat näkivät ongelmana myös sen, että erilaisten suositusten tulkitseminen normitasoi- sena velvoitteina on kasvattanut palvelutuotannon velvoitteita ja siten vaikuttanut kuntatalou- teen. Kaikki kuntien talouteen vaikuttavat asiat eivät ole siis edes normitasoista ohjausta, vaan eri valvontaviranomaisten linjauksia.

” kunnat ovat niinku siinä, nykyisen hyvinvointivaltion palvelutuotannon eturinta- massa palvelutuotantovastuineen, se kyky sopeuttaa toimintaa ja kyky ratkaista sitä mitä palvelua annetaan, missä laajuudessa, minkä tasoisena, niin sitä kuntien itse- näistä kykyä on viety pois tarkalla lainsäädännöllä. Mikä tarkoittaa sitä, että kun- nilla on vähäisiä keinoja sopeuttaa toimintaa talouteen, mikä tarkoittaa sitten sitä, että veroaste kasvaa ja kuntien velkaantuminen kasvaa ainoana keinona sopeutua tilanteeseen nopeasti.” (Haastateltava 2)

”ollaan kuviteltu tehtävän hyvää, tiukentamalla ja menemällä entistä enemmän yk- sityiskohtiin, eli lainsäädäntötyön valmistelu ja se ajatus ja ymmärrys suomalaises- ta yhteiskunnasta ja olosuhteista on lähtenyt käsistä..Liian pikkutarkkaa...” (Haas- tateltava 3)

”Meillähän tämä valtiosuusjärjestelmä on ollut tällainen niinku käänteisesti kannustava... että että..jos vähän kärjistää niin.... meillä on palkittu siitä että sää sössit asiat sekasin omassa kunnassa ja ajaudut taloudelliseen ahdinkoon, niin valtio palkinnut harkinnavaraisilla sitten. Sehän pitäisi olla toisin päin” (Haastateltava 5)

7.4 Kunta-valtiosuhteen määrittäminen

Haastateltavien mielestä kunta-valtiosuhteeseen suurin vaikutus on valtion lainsäädäntövallalla. Valtion lainsäädäntövalta on asettanut kunnat heikompaan asemaan suhteessa valtioon. Haastateltavat kokivat kunnallinen itsehallinnon hyvin heikkona ja väistyvänä oikeutena suhteessa valtioon määräysvaltaan. Haastateltavat kokivat valtion lainsäädäntövallan, kuntien lakisääteisten tehtävien määrän ja kuntien taloudellisen tilanteen kaventavan kunnallista itsehallintoa.

”Se peruslähtökohta elikkä kuntien itsehallinto tai kuntalaisten itsehallinnon asema on ollut selkeästi väistävämpi oikeusperiaate kunta-valtiosuhteessa, elikkä vahvasti näyttäytyy jo pidemmältä ajalta se, että kunta, kuntatalous, kuntatoiminta nähdään alisteisena valtiinhallinnolle.” (Haastateltava 2)

Haastateltavat kokivat, että kunta-valtiosuhdetta kuvastaa enemmän kuntien alisteinen suhde valtioon kuin tasavertainen kumppanuus. Kunnat koetaan valtionkoneiston päätöksenteon täytäntöönpanijoina ja palveluntuottajina. Kuten Nyholm (2011) on todennut, että valtiota ja kuntia demokraattisina yhteisöinä erottaa se, että toisella osapuolella katsotaan lähtökohtaisesti olevan valta toisen ohjaukseen.

Haastateltavat pitivät kuntien ja valtion erottelua toisistaan keinotekoisena. Useampi haastateltava sanoi näkevänsä valtion ja kunnat yhtenä ja samana julkisena organisaationa, jolloin kunnat ovat hyvinvointivaltion palveluntuottajia. Jyränki (2010) on todennut, että kunnat voidaan nähdä kuuluvan osana valtioon, valtio-sanana laajassa merkityksessä ja kuntalaitos ilmentääkin julkisen hallinnon hajauttamista. Vaikka kunnallislaitokselle on uskottu valtionhallinnon tehtäviä, ei se ole osa varsinaista valtionhallintoa. Tärkeänä kunnallisen päätöksenteon elementtinä on asukkaiden osallistuminen ja kunnallinen päätöksenteko valtuustoissa ja lautakunnissa toteuttaa paikallista demokratiaa.

”Kunta-valtiosuhde... kyllähän tuota valtio sanelee ja kunnat hyppii... tässä pitäisi olla vuoropuhelua, pitäisi olla kumppanuutta, mutta se on kaikkea muuta... Kyllä me olemme tällöinen toimeenpano organisaatio, jos katsotaan, että paljon meillä meidän rahoista on sidottu valtion lakisääteisiin tehtäviin.” (Haastateltava 3)

”Mun on erittäin vaikea ymmärtää sitä, että on valtio ja on kunnat. Me ollaan eräänlainen valtion lainsäädännön etäispäätö.” (Haastateltava 4)

”Minusta tämä on sama organisaatio.... kun katsoo sitä velvoitteiden suhteen...eduskunta eli valtio määrittelee ne lakisääteiset velvoitteet mitkä kunnan on toteutettava kuitenkin antamatta riittävästi rahaa niiden toteuttamiseen.” (Haastateltava 6)

Haastateltavat kokivat kunnallisen itsehallinnon supistumisen normien ja taloudellisen tilanteen vuoksi harmillisena. Kunnallinen itsehallinto haluttaisiin nähdä mahdollisuutena palveluiden tuottamiseen erilaisin keinoin. Haverin ja Airaksisen (2011) mielestä kuntien tehtävien ja niiden suoritusta koskevan säätelyn lisääntyessä voimakkaasti, on kuntien tehtävien ns. ylikuormasta tullut itsehallinnollinen este. Kunnat joutuvat panostamaan yhä suuremman osan taloudellisista ja henkisistä resursseista asioihin, joihin niillä itsellään ei ole juurikaan päätösvaltaa. Kuntien ja valtion väliin on muodostut harmaan alue jossa toiminnot säilyvät kunnallisessa itsehallinnossa, mutta päätöksenteko on etäännyntynyt kunnista. Kunnilla on vastuu palveluista mutta järjestämistä vastuu on muun tason hallintoelimellä, esim. yhteistoiminta-alueella. Kun palvelut järjestetään muulla tasolla ja kuntien päätöksentekijät tuntevat etteivät he voi tarpeeksi vaikuttaa asioihin, on kunnallisen itsehallinnon peruslähtökohdat vaarantuneet.

”Itsehallinto on aika vähissä silloin kun kaikki rahat menee niihin tehtäviin, jotka meillä jostain muualta säädetään, mitäs itsehallintoa se on. Köyhällä on vähän valtaa ja itsehallintoa. Ei sitä niin kauheasti ole, jos ei ole rahaa. Pitäisi olla rahaa millä toteuttaa itsehallinnollisia tehtäviä, jos niitä vielä keksii, mutta niitä ei enää ole kun lakisääteiset vie kaikki resurssit ja niihinkään ei riitä.” (Haastateltava 4)

7.5 Tulevat muutokset (uhat ja mahdollisuudet) ja kuntasektori tulevaisuudessa

Haastateltavat näkevät meneillään olevat muutokset sekä uhkina ja mahdollisuuksina. Haastateltavien suurimpana huolenaiheena oli muutosten valmistelun yksipuolisuus. Muutosten suunnitte-

luun ja eteenpäin viemiseen haastateltavat haluavat kuntien laajempaa osallistumista sekä erilaisien mahdollisuuksien hyväksymistä. Suurena uhkana haastateltavat näkevät sen, ettei kuntasektorin potentiaalia huomioida muutosta tehdessä. Haastateltavat kokevat, että tällä hetkellä muutoksia ohjaavat liikaa valtio, poliittinen päämäärä ja hallitusohjelma.

Tulevaisuuden epävakauttajana nähdään uudistusten eteenpäin viemisen nopeat aikataulut. Suurien uudistusten tekeminen nopealla aikataululla vähentää kuntien mahdollisuuksia taloudelliseen suunnitteluun ja ennakointiin. Talouden suunnittelu vuodeksikin eteenpäin on hankalaa, kun tietoa esimerkiksi tulevasta tulopohjasta tai tehtävien määrästä ei ole uudistusten vuoksi tiedossa.

”Se on ongelmallinen, juuri sen takia, että aatellaan kuinka isoista asioista on kysymys ja kuinka pienellä viiveellä on se tilanne, että meillä saattaa olla ihan uusi juttu ja ja...näitten systeemien nopea muuttaminen on aika hankalaa” (Haastateltava 1)

Haastateltavat haluaisivat nähdä kuntasektorin tulevaisuudessa monimuotoisena, vapaammin ohjattuna ja tehtäviä karsittuna siten, että kuntien omalle toiminnalle annettaisiin mahdollisuus löytää tehokkaita tapoja toimia. Haastateltavat uskoivat siihen, että kunnat pystyvät itse tuottamaan palvelut tehokkaasti, jos niille siihen annetaan mahdollisuus. Ainakin kuntajohtajien usko kuntasektoriin on iso.

”Enempi vapautta, tehokkaammat prosessit, yksilön vastuiden lisääminen ovat varmaan niitä trendejä, jotka tulevaisuudessa kuntien toiminnassa tulee eteen.” (Haastateltava 2)

”Kuntien palvelutoimintaa kahlehtivaa ja säätelevää lainsäädäntöä tulee purkaa ja keventää. Pitää antaa mahdollisuuksia tällaiseen, joukolle kuntia kokeilla uutta tapaa toimia. Kokeilutoimintaa siitä, miten tässä ajassa kyetään kuntalaisen palvelu tuottamaan eri tavalla, eli siihen pitää luoda mahdollisuuksia. Niin näistä kahdesta kombinaatiosta syntyy varmaan se uusi kunta-valtiosuhde ja se uusi julkisten palveluiden tuottamistapa, joka me tarvitaan, tulevan viiden vuoden aikana aikaansaada.” (Haastateltava 2)

”mää haluaisin nähdä kuntasektorin tämmöisenä mosaiikkimaisena, eri kokoisten itsehallinnollisten yksiköitten suomena, jossa palveluiden laatu... peruslain mukai-

set palvelut ja muut turvataan lainsäädännöllä ja sitten annetaan vapausasteita entistä enemmän.” (Haastateltava 3)

”Niin kyllä ite toivoisin, että annettaisiin erilaisille malleille mahdollisuutta ja sitten jollakin mallilla saadaan hyvää jälkeä aikaiseksi, niin sitten siitä muutki yrittäisi ottaa vähän oppia ja kehittää sitä edelleen...ne parhaat innovaatiot ja parhaat keksinnöt syntyvät asiakasrajapinnassa” (Haastateltava 5)

Lakisääteisten tehtävien todellinen purkaminen nähdään mahdollisuutena lisätä kuntien taloudellista liikkumatilaa. Haastattelussa nousi usein esille se, että tehtäviä on asetettu liikaa ja niitä ohjataan liian tiukalla lainsäädännöllä. Kaikki haastateltavat odottavat jotain todellisia esityksiä normien purkamisesta. Haastateltavat eivät kuitenkaan suoraan tuoneet esille, että mistä normeista he olisivat valmiita luopumaan. Mahdollinen palvelutason lasku ja palveluista karsiminen on varmasti vaikeaa kaikille, jolloin esityksiä on vaikea saada aikaiseksi.

”mahdollisuuksia on siinä, että kunnille ja kuntalaisille tulee valtuustojen kautta, tulee uudestaan, se itsehallinnollinen asema ja ratkaisuoikeus siitä, että millä tavalla ja minkä tasoisia palveluja kunta järjestää kuntalaisille, eli palataan taas siihen kunnan itsehallinnolliseen asemaan vähin ainakin tässä mallissa.” (Haastateltava 2)

”Se on vain sääli, että se, mitä konkretista on tullut nyt tästä miljardien kestävyysvajeesta, että mitä konkreettisia esityksiä on tullut, että mitä kuntien tehtävistä karsitaan.” (Haastateltava 5)

Haastateltavien mielestä kuntataloutta uhkaa se, ettei päätöksiä saada tehtyä uudistuksista, jotka turvaisivat kuntien talouden palveluntuotannon velvoitteiden alla. Haastateltavat pelkäsivät, että haastatteluiden aikaan ajettu uudistus tuhoaa nykyinen kuntajärjestelmän palveluntuottajana ja ihmisten ja alueiden eriarvoisuus jatkaa kasvuaan. Haastattelussa nousi esille hyvin vahvasti epävarmuus tulevastakin, kun valtion meneillään olevat uudistukset haastatteluita tehdessä olivat seisseet paikallaan jo aika pitkään.

”Uhka on tietenkin se, että jos palvelutuotannon rahoitusta ei pystytä kestävästi järjestämään, niin eriarvoistuminen jatkuu, eli meille syntyy entistä enemmän tilannetta riippuen siitä missä päin valtakuntaa ja missä kunnassa asuu, niin se mahdollisuus saada sitä julkistapalvelua vaihtelee. Niin se on se uhka siinä.” (Haastateltava 2)

”Uhkana minun mielestä on se, että tuhotaan varsin hyvin toimiva, tällöinen, suomalainen kuntajärjestelmä, palvelujärjestelmä” (Haastateltava 3)

”yksi uhka on ainakin semmoinen, että jos mennään tällä nykylinjalla, jos mennään sokeasti niinku... köykäsellä kokemuksella tehdään niinku heikosti analysoituja uudistuksia, pakotetaan tekemään. Niinku tämä soteuudistus on mikä nyt on, niin jos pakotetaan isompiin kokonaisuuksiin, niin pahimmillaan siinä käy, kuten kävi tässä ensihoidossa, että kustannukset nousee rajusti.” (Haastateltava 5)

Haastattelurungon ulkopuolelta nousi esille yksilön vastuun korostaminen. Haastateltavat kokevat yksilöiden vastuun korostamisen tärkeäksi. Haastateltavien näkemysten mukaan lähimpänä omaisena pidetään nykyään liian usein yhteiskuntaa. Suuntaus hyvinvointiyhteiskunnassamme on sellainen, että yhteiskunnalta vaaditaan palveluita. Haastateltavien mielestä pitäisi löytää tasapaino yksilön ja perheen vastuun sekä yhteiskunnan antaman tuen välillä. Tukea tulee antaa yksilöille ja perheille ottamatta heiltä pois kokonaisvastuuta.

”Meidän pitää kyetä niinku ratkaisemaan se niinku, yksikön ja yhteisön välinen vastuu siitä mitä yhteisö kantaa vastuuta yksilön tilanteesta ja mitä yksilö itse vastaa itsestäänsä. Ei voi olla niin, että viranomaisen järjestää kaiken yksikön elämään liittyvät asiat, kyllä sillä yksilöllä pitää olla myös vastuuta omasta elämästään.” (Haastateltava 2)

Lopuksi pienenä yhteenvedona voidaan nostaa esille tutkimustulosten keskeisimmät asiat. Tutkimustuloksista esille nousi kuntatalouden vaikea tilanne ja kuntien mahdottomuus taloussuunnitteluun pitkällä aikajänteellä sekä tiukentuneen normiohjauksen kautta kuntien alisteisuus valtioon nähden. Kuntatalouden vaikea tilanne on ollut keskustelussa pitkään ja esimerkiksi Helin (2010) on tutkinut kuntatalouden heikentymistä sekä valtion toimenpiteiden vaikutuksia kuntatalouteen. Tutkimuksissa nousee yhteisesti esille valtion toimenpiteiden negatiivinen vaikutus kuntatalouteen. Tiukentunut normiohjaus on ollut selvä suuntaus viimeisen vuosikymmenen, sekä Nyholm (2001) että Niiranen (2005) ovat tuoneet esille normiohjauksen tiukentumista, josta kuntajohtajat tutkimuksessa puhuivat.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET

Lähtökohtana minun piti selvittää valtionohjauksen vaikutusta kuntatalouteen ja sen suunnitteluun kuntajohtajien näkökulmasta. Lisäksi selvitin kuntajohtajien näkemyksiä valtionohjauksesta sekä kunta-valtiosuhteesta.

Valtion oikeus säätää kunnille kuuluvista tehtävistä on asettanut kunnat jo lähtökohtaisesti alisteiseen asemaan valtioon nähden. Kuntien pitkän tähtäimen taloussuunnittelu vaikeutuu valtion käyttäessä mahdollisuutta määrätä kuntien toiminnasta sekä kuntien tehtävistä lainsäädännön kautta. Kuntien mahdollisuus reagoida uudistuksiin pitkällä tähtäimellä on vaikeaa, koska valtion johtamat uudistukset tulevat usein nopealla aikataululla kuntien velvoitteiksi. Niihin velvoitteisiin kuntien on toiminnassaan yksinkertaisesti vain kyettävä vastaamaan.

Valtionohjauksen kehitys on mennyt kohti tiukempaa normiohjausta. Valtionohjauksen kehitys tiukkaan normiohjaukseen on vienyt kunnat taloudellisesti tiukoille ja kuntien taloudellinen liikkumavara on pienentynyt kasvaneen ja tiukentuneen normiohjauksen myötä.

Vuodesta 2007 lähtien pinnalla olleet erilaiset kuntasektoriin rakenteeseen ja sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisvastuuseen liittyvät uudistukset ovat saaneet kunnat pitkään jo olemaan valmiustilassa tulevien uudistusten suhteen. Uudistusten pitkä valmistelu on tehnyt kunnista tietämättömiä siitä, että mihin suuntaan kuntasektoria ollaan uudistuksissa viemässä. Alusta asti uudistuksia ovat leimanneet poliittinen tahtotila ja päämäärä. Myös kuntien kuunteleminen uudistusten valmistelussa on koettu heikoksi, jolloin kuntien sitoutuminen uudistuksiin on heikkoa. Ylhäältä päin tuleva ohjeistus ja epätietoisuus tulevaisuudesta eivät ole lisänneet kuntien motivaatiota etsiä ratkaisuja ja uusia toimintatapoja vaan vaikutus on pikemminkin ollut päinvastainen.

Nykyinen kehityksen myötä voidaankin sanoa, että valtio on ottanut kunnat läheiseen syleilyyn. Kehityksen myötä kysymys siitä, onko kunnat itsenäisiä organisaatioita vai pitäisikö kunnat nähdä osana valtiota, on hyvin ajankohtainen. Valtion ajaessa kunnat taloudellisesti ahtaalle liiallisella normiohjauksella, valtio on vahingoittanut kuntien itsehallinnollista asemaa. Tämän myötä kuntien ja valtion välinen köydenveto on lisääntynyt. Tällä hetkellä kunta-valtiosuhteessa on mukana kuntien mustasukkaisuus omasta itsehallinnosta sekä valtiovallan tarve säädellä kuntien toimintaa voimakkaammin. Jotta tämä olemassa oleva köydenveto kuntien ja valtion välillä saataisiin päätökseen tai edes hyvään ja molempia osapuolia tyydyttävään suvantoon, tulisi kunta-

valtiosuhde avata auki kokonaan. Avaaminen vain kuntarakenteen sekä sosiaali- ja terveystalouden osalta ei riitä. Tässä kohtaa olisi hyvä palauttaa mieleen, mitkä ovat valtion todelliset tehtävät, mitkä ovat kuntien todelliset tehtävät ja mitkä ovat kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet. Näkisin, että tehtävien kirkastaminen edistäisi yhteisten päämäärien löytämistä ja tehtävien jakoa. Köydenvetoa ei kuntien ja valtion välillä ole kokonaan poistettavissa. Yhteisen päämäärän löytäminen ja molempien tasavertaisen olemassaolon hyväksyminen helpottaisi jatkossa tätä keskustelua.

Tällä hetkellä valtion normiohjauksen tiukentamista on perusteltu kansalaisten oikeudella yhdenvertaisuuteen palveluihin. Kansalaisten yhdenvertaisuutta on valtio yrittänyt edistää lainsäädännön luomisella. Lakeja säätäessä tulisi laaja-alaisesti pohtia mikä on yhdenvertaisuutta asukkaan ja kuntalaisen sekä kuntien näkökulmasta. Miten palvelut saadaan kansalaisille näyttäytymään tasavertaisina. Ovatko suuret yksiköt, joissa laajalle alueelle hankalientkin matkojen päähän tarjotaan samat palvelut kansalaisille, tae yhdenvertaisuudelle? Onko palvelu silloin kansalaisen kannalta tasavertainen, kun toisella palvelun on kulman takana, ja toinen joutuu varaamaan päivän saavuttaakseen palvelun? Lisäävätkö suuret organisaatiot palveluiden yhdenvertaisuutta? Minusta pitäisi miettiä, että mikä on se yhdenvertaisuuden taso, johon palveluissa tulee päästä. On tärkeää miettiä, että mitkä ovat hyvinvointiyhteiskunnan keskeisimmät palvelut, jotka kansalaisten tulee asuinpaikasta riippumatta saada. Onko kansalaisten yhdenvertaisuuden ihannointi mennyt jo liian pitkälle? Onko tämän yhteiskunnan kansalaisten oikeudet jo liian suuret yhteiskunnan kantokykyyn suhteutettuna? Pitäisikö yhdenvertaisuutta lähestyäkin siitä suunnasta, että kunnat eivät saa tarjota parempaa palvelua kuin on säädetty?

Tällä hetkellä kaikki olaan samaa mieltä siitä, että jotain pitää tehdä, että kuntien taloudellinen tilanne paranee ja sosiaali- ja terveystalouden tarjonta kansalaisille voidaan taata jatkossakin. Tällä hetkellä käsitys siitä, että mitä tulisi tehdä ja millaisena kuntasektori ja sen vastuut tulisi tulevaisuudessa olla, on kovin hajanainen riippuen siitä keneltä asiasta kysyy. Näin suurten uudistusten kohdalla ei ole hyvä, jos uudistusta aletaan tehdä poliittisen tahtotilan mukaan. Uudistuksia suunnitellessa tulisi käyttää hyväksi tutkimustuloksia ja asiantuntijoilta saatavaa tietoa.

Tutkimukseni on suppea haastatteluiden lukumäärän suhteen ja siten siitä ei voi tehdä suoria yleistyksiä. Tutkimuksesta voidaan kuitenkin silti tehdä johtopäätös kuntajohtajien ajankohtaisista näkemyksistä valtionohjauksen vaikutuksesta kuntatalouteen, sen suunnitteluun sekä siihen miten he määrittelevät kunta-valtiosuhteen.

Valtionohjauksen vaikutus kuntatalouteen ja sen suunnitteluun on suuri. Kuntajohtajien näemyksenä on, että näin pitkälle viety valtionohjaus ja varsinkin lakisääteisten tehtävien määrä on rajoittanut kuntien itsehallintoa ja vaikeuttanut kuntataloutta ja sen suunnittelua. Kuntavaltiosuhteen kuntajohtajat tällä hetkellä määrittelevät kuntien alisteisuutena, joka on lähtöisin valtion normiohjauksesta. Kuntajohtajat haluaisivat nähdä, että kunnallista itsehallintoa kasvatettaisiin ja talouden liikkumavaraa lisättäisiin. Kuntajohtajien mielestä ei pidä paikkansa että kaikki viivaus julkisesta hallinnosta ja palveluiden tuotannosta asuu valtionhallinnossa. Kunnilla on oikeasti taitoa tuottaa palveluita kustannustehokkaasti ja asukkaita palvelevasti. Kuntajohtajien mielestä kunnat myös haluavat palvella asukkaitaan. Tällä hetkellä kunnilla ei ole todellista mahdollisuutta esittää, miten ne tuottaisivat palvelut ilman näin suurta normiohjausta.

Tutkimuksen tekemiseen aihe on ollut haastava, koska tutkittava aihe on koko ajan muutoksessa. Tutkimusentekoaikana on tehty, suunniteltu tai muutettu useita erilaisia uudistuksia. Haastattelut tein, ennen kuin valtionosuusuudistuksesta jakoperusteita esiteltiin joulukuussa 2013. Nyt keväällä 2014 valtiovarainministeriö esitteli kuntatalouden makro-ohjauksen kehittämisen raportin ja hallituspuolueet ja oppositio esitteli yhteisen sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan uudistuksen. Uudistuksista huolimatta voidaan tutkimustuloksia pitää hyvinkin ajankohtaisina. Tehdyt uudistukset vahvistavat näkemystä valtiovetoisesta kehittämisestä ja nopeista aikatauluista.

Nykyisen valtionohjauksen suuntauksen jatkuessa, ei kunnilla ole liikkumavaraa talouden suunnittelussa. Kunnissa tulee keskittyä vuosi kerrallaan talouden tasapainottamiseen. Keväällä 2014 tulleiden avausten valossa valtio tulee miettimään mahdollisuuksia kuntatalouden vahvistamiseen. Tällä hetkellä suunta on oikea, vaikka ollaankin alkuvaiheessa. Aikaisempien päätösten pitkäjännitteisyyttä seuraten, voidaan pohtia, kuinka pitkään nyt luodut tavoitteet pysyvät valtiota velvoittavina. Esimerkiksi mainitsen valtion menorajoitteen kuntia kohtaan. Useaan otteeseen valtion antamat lupaukset kustannusten kattamisesta on jätetty huomioimatta tai kustannukset on laskettu reilusti alakanttiin. Täten valtion kustannusosuus on pysynyt pienenä ja kunnat ovat joutuneet kantamaan velvoitteiden talousvastuun.

Itseäni mietityttää kunnallisen itsehallinnon kaventuminen tiukan normiohjauksen sekä huonontuneen taloustilanteen takia. Herätänkin kysymyksen, että onko nykyisen mallinen demokratia tullut tiensä päähän. Kuntien kaventuneiden vaikutusmahdollisuuksien vuoksi myös kuntien asukkaiden demokraattiset vaikutusmahdollisuudet ovat kaventuneet. Olisiko aika miettiä miten demokratiaa vahvistetaan, jottei kansalaisten tärkeimmistä palveluista päätetä vain valtiossa.

Onko kunnilla merkitystä demokraattisessa päätöksenteossa tulevaisuudessa? Ovatko kunnat, jos niitä on olemassa, jatkossa vain palvelujen tuottajaorganisaatioita ilman omaa harkintavaltaa?

Tärkeä aihe pohdittavaksi on se, että millainen kuntatalous olisi, jos kunnilla olisi todellinen itsehallinto ja lakisääteisten tehtävien määrä olisi selkeästi pienempi. Koska tietoa asiasta ei ole, ei voida sanoa, että silloin kuntien ja kuntalaisten tilanne olisi parempi. Mielestäni tätä mallia kannattaisi kokeilla ja luottaa kunnalliseen osaamiseen palveluiden tuotannossa ja kuntataloudessa, koska tiukan ohjauksen ja suuren tehtävämäärän alla kuntatalous on koko ajan vain heikentynyt, eikä kunnilla ole ollut todellisia mahdollisuuksia kuntatalouden parantamiseen ennen kuin tehtäviä karsitaan.

Kunta-valtiosuhde, valtionohjaus sekä kuntatalous ovat kaikki jatkuvasti ajassa muuttuvia ja kehittyviä. Kunta-valtiosuhdetta sekä valtionohjausta määrittelee suurelta osin politiikka ja vaalikaudet. Toivoisin, että tehtäisiin enemmän tutkimusta kunta-valtiosuhteesta ja valtionohjauksesta. Tavoitteena olisi ymmärryksen lisääntyminen sekä kunnan että valtion luottamusmiehillä ja virkamiehillä ja kansalaisilla yleisesti. Tiedon lisäämisellä voidaan saada aikaan hyviä muutoksia. Jatkotutkimusaiheena nostaisin esille valtionohjauksen sekä kansalaisten yhdenvertaisuuden talousvaikutukset kuntatalouteen. Tutkimus sisältäisi eri normien talousvaikutuksia sekä miten kansalaisten yhdenvertaisesti tuotetuista palveluista syntyy kustannuksia kunnille. Aivan ensimmäiseksi olisi hyvä tutkia, minkälainen palvelurakenne tarjoaisi kansalaisen näkökulmasta mahdollisimman yhdenvertaiset palvelut.

LÄHTEET

- Ahlstedt, Leo, Jahnukainen, Iiro & Vartola, Juha (1986): Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa. Weilin+Göös. Espoo.
- Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Ryytänen & Siitonen, Pentti (toim.) (2007): Kuntien toimita, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopistopaino. Tampere.
- Belkaoui, Ahmed (1986): Handbook of management control systems. Quorum Books.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juhani (1998): Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Eskola, Jari & Vastamäki, Jaana (2010): Teemahaastattelu: Opit ja Opetukset. Teoksessa Ikku-noita tutkimusmetodeihin 1. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittavalle tutkijalle. PS-kustannus. Juva.
- Harjula, Heikki, Kirvelä, Torsti, Majava Jarkko, Majonen, Kaija, Myllyntaus, Oiva, Pauni, Markus & Salenius, Maria (2008): Toimiva kunta. FCG Efeko Oy. Helsinki.
- Harisalo, Risto (2011): Kunnallinen itsehallinto: epätodellinen haave vai todellinen mahdollisuus. Teoksessa Haveri, Arto, Stenvall, Jari & Majoinen, Kaija (toim.) Kunnallisen itsehallinnon peruskivet s.38–50. Kuntaliitto. Helsinki.
- Harjula, Heikki & Prättälä Kari (2007): Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Talentum. Jyväskylä.
- Haveri, Arto & Airaksinen, Jenni (2011): Itsehallinto asukkaiden paikalliseen itsehallintoon perustava hallintana. Teoksessa Haveri, Arto, Stenvall, Jari & Majoinen, Kaija (toim.) Kunnallisen itsehallinnon peruskivet s.51–62. Kuntaliitto. Helsinki.
- Helin, Heikki (2008): Tapausten kultu. Valtionosuus- ja verouudistukset ja uudistussuunnitelmat 1190 – 2006 ja valtion toimenpiteiden vaikutus kuntien talouteen. Yliopistopaino. Helsinki.
- Helin, Heikki (2010a): Parasta ennen. Kuntien talouden kehityksestä 2010-luvulla. Kuntaliitto. Helsinki. Saatavilla pdf-muodossa:
<http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p20100617141806078.pdf>

- Helin, Heikki (2010b): Aina on ollut vaikeaa. Kuntien kehitys 1998–2008. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 2010/6. Saatavilla pdf-muodossa:
http://www.hel2.fi/tietokeskus/julkaisut/pdf/10_10_07_Tutkkats_6_Helin.pdf
- Heuru, Kauko (2006): Perustuslaillinen kunnallishallinto. Edita. Helsinki.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2004): Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Yliopistopaino. Helsinki.
- Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula. Tutki ja kirjoita. Tammi. Vantaa.
- Husa, Jaakko (2000): Perustuslaki ja julkishallinto. Uusi perustuslaki ja julkista hallintoa koskeva sääntely sekä julkisen vallan käyttämistä ja julkisen tehtävän hoitamista koskevat keskeisperiaatteet. Vaasan yliopiston julkaisuja tutkimuksia 236. Vaasa.
- Jyränki, Antero (2000): Uusi perustuslakimme. Gummerus Kirjapaino. Jyväskylä.
- Kallio, Olavi (2012) Kuntatalouden kestävyys haasteita 2010-luvulla. Teoksessa Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (toim.): Inhimillinen kuntatalous. Kunnallistalouden emeritusprofessori Tuija Rajalan juhlakirja. s. 85–103. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Kuntaliitto (2011): Julkisen talouden kestävyys ja kuntatalouden rahoitusvaje.
- Kuntaliitto (2013a): Kaupunkien ja kuntien lukumäärä. Osoitteessa:
<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Sivut/default.aspx>.
29.10.2013.
- Kuntaliitto (2013b): Kuntatalouden tilastot. Tietoja kuntien tuloveroprosenteista vuosilta 1985-2013. Osoitteessa
<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/Sivut/default.aspx?p=8>. 30.10.2013.
- Kuntaliitto (2013c) Valtionosuusjärjestelmä. Osoitteessa
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/valtionosuudet/valtionosuusjarjestelma/Sivut/default.aspx>. 11.11.2013.
- Kuntaliitto (2013d): Kuntien ja kuntayhtymien menot- ja tulot. Osoitteessa
http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuviot/kuntatalouden-tilastot/Documents/menot_ja_tulot_syyskuu2013.pdf 30.3.2014.

Kuntatalouden makro-ohjauksen työryhmä (2014): Kuntatalouden makro-ohjauksen kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisu 6/2014. Osoitteessa http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/20140310Kuntat/makrotalous_taitto.pdf. 18.3.2014

Kuntien tehtävien kartoitus, raportti 2012 (2013). Valtiovarainministeriön julkaisu 2/2013. Osoitteessa https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20130117Kuntie/Kuntien_tehtavien_kartoitus_finaali_NETTI.pdf 14.4.2014.

Laesterä, Eero (2012): Inhimillinen kuntatalous ja talouden tasapainottaminen. Teoksessa Sinerovo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (toim.): Inhimillinen kuntatalous. Kunnallistalouden emeritusprofessori Tuija Rajalan juhlaKirja. s. 85–103. Tampereen yliopisto. Tampere.

Manninen, Ari (2010): Palvelua vai byrokratiaa? Suomen kunnallishallinto sotien jälkeen. Edita. Porvoo.

Myllyntaus, Oiva (2002): Kuntatalouden ohjaus. Budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehityssuuntia. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Niiranen, Vuokko (2005): Ohjauksen uudet piirteet. Tuloksellisuuden arviointi kunta-valtiosuhteen ohjausmekanismina. Kunnallistieteen aikakauskirja 4/2005. s. 279-289.

Normi-hanke työryhmä (2011): Kuntiin kohdistuvan valtioneohjauksen periaatteet. Valtiovarainministeriö. Helsinki

Nyholm, Inga (2011): Kunta-valtio-suhteen muodonmuutos – linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrittämäksi kokonaisuudeksi. Teoksessa Haveri, Arto, Stenvall, Jari & Kaija Majoinen (toim.): Kunnallisen itsehallinnon peruskivet s. 128–140. Suomen kuntaliitto. Acta-sarjan julkaisu nro 224.

Oikeusministeriö (2014): Oikeusministeriön tulos- ja tietopalvelut. Kunnallisvaalit 28.10.2012. Äänestysaktiivisuus. Osoitteessa <http://192.49.229.35/K2012/s/aanaktiivisuus/aanestys1.htm>. 17.3.2014.

Oulasvirta, Lasse, Ohtonen, Jukka & Stenvall, Jari (2002): Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Edita Prima Oy. Helsinki.

Ryynänen, Aimo (2002): Kuntiin kohdistettavan valtionvalvonnan oikeutus. Teoksessa: Ryynänen, Aimo (toim.): Kuntien oikeus itsehallintoon. s.98–115. Tampereen yliopisto. Tampere.

Ryynänen, Aimo (2004): Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämismahdollisuudet. Edita. Helsinki.

Ryynänen, Aimo (2012): Kunnallishallinnon kansainväliset vaikutteet. Tampereen Yliopistopaino – Juvenes Print. Tampere.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2014): Sote-uudistus. Osoitteessa http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ja_hankkeet/palvelurakennemuutos_2014

Suorto, Annika (toim.) (2008): Kuntatalous – monen muuttujan summa. Kuntaliitto. Helsinki.

Stenvall, Jari, Vakkala, Hanna, Syväjärvi, Antti, Leinonen, Jaana, Juntunen Pekka, Oulusvirta, Lasse & Tiilikainen, Aarto (2009): Paras nyt – Kunta- ja palvelurakennemuutoksen suunnittelu- vaiheen loppuarviointi. Edita. Helsinki.

Stenvall, Jari & Syväjärvi, Antti (2006): Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriö. Helsinki.

Tilastokeskus (2013 a): Väestörakenne 2012. Osoitteessa http://www.tilastokeskus.fi/til/vaerak/2012/vaerak_2012_2013-03-22_fi.pdf. 30.10.2013.

Tilastokeskus (2013 b): Kuntien taloustilanne heikkeni selvästi vuonna 2012. Osoitteessa. https://www.tilastokeskus.fi/til/ktt/2012/ktt_2012_2013-05-31_tie_001_fi.html. 1.11.2013.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2003): Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Tuomi, Joulu & Sarajärvi, Anneli (2013): Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi. Vantaa.

Valtiovarainministeriö (2010): Julkinen talous tienhaarassa. Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulle. Taloudelliset ja poliittiset katsaukset, Valtiovarainministeriön julkaisuja, 8.

Valtiovarainministeriö (2011): Toimintaympäristö muuttuu. Keinoja kuntien ja kuntayhtymien tuottavuuden parantamiseksi. Helsinki. Valtiovarainministeriö, Kuntaosasto.

Valtiovarainministeriö (2012): Kuntien tehtävien kartoitus, raportti 2012. Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino. Saatavilla pdf-muodossa:

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20130117Kuntie/Kuntien_tehtaevien_kartoitus_finaali_NETTI.pdf.

Valtionvarainministeriö (2013a): Rakennelaki. Osoitteessa

http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0107_kuntaudistus/06_rakennelaki/index.jsp. 2.9.2013.

Valtiovarainministeriö (2013b): Valtionosuusjärjestelmän pääpiirteet. Osoitteessa

http://www.vm.fi/vm/fi/15_kunta_asiat/01_kuntatalous/01_valtionosuudet/011_paapiirteet/index.jsp. 11.11.2013.

Valtiovarainministeriö (2013c): Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen. Taustamuistio. Osoitteessa

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20131212Valtio/Esitys_tautamuistio_12-12-2013PDF.pdf. 18.3.2014

Vuorento, Reijo & Kiander, Jaakko (2010): Kuntatalous ja hyvinvointipalvelut. Teoksessa Taimio, Heikki (toim.) Hyvinvointivaltion suunta – nousu vai lasku?. Työväen sivistysliitto. Helsinki.

LIITTEET

Teemahaastattelun runko

TEEMAT (TEEMAN KÄYDÄÄN KUNTATALOUDEN NÄKÖKULMASTA)

1. KUNTATALOUS

- Kuntatalouden ja toiminnan ajankohtaiset kysymykset/haasteet?

2. KUNTA-VALTIOSUHDE JA SEN KEHITTYMINEN

- Miten te määrittelisitte kunta-valtiosuhteen?
- Miten se muodostuu?
- Mitä muutoksia on tapahtunut?
- Miten tämä näyttäytyy kuntatalouteen ja sen suunnitteluun?

3. OHJAUSMUODOT

- Miten te määrittelisitte valtion-ohjauksen?
- Millaisia ohjausmuotoja valtio käyttää?
- Mitkä ovat teidän mielestänne merkittävimmät ohjausmekanismit?
- Miten tämä näyttäytyy kuntatalouteen ja sen suunnitteluun?
- Valtionosuusjärjestelmä ohjausmuotona?

4. OHJAUKSEN KEHITTYMINEN

- Millaisia muutoksia valtionohjauksessa on tapahtunut?
- Miten teidän mielestänne kuntien tasavertaisuus toteutuu valtionohjauksessa?
- Millaisia selkeitä aikakausia on ollut?
- Valtionohjauksen uhat ja mahdollisuudet kuntatalouteen?
- Miten tämä näyttäytyy kuntatalouteen ja sen suunnitteluun?
- Ohjauksen kehittämistarpeet?