



*Jukka Peltokoski &
Antti Saarelainen (toim.)*

KESTÄVÄ KUNTA

Hyvän kuntatalouden perusteet

*Jukka Peltokoski &
Antti Saarelainen (toim.):*

KESTÄVÄ KUNTA

Hyvän kuntatalouden
perusteet

Sisältö

<i>Jukka Peltokoski & Antti Saarelainen: Tuhansien mahdollisuuksien kunta</i>	4
<i>Mikko Aaltonen: Kuntatalous – vasemmistolainen näkökulma</i>	8
<i>Piia Rantala-Korhonen: Kuntien elinvoima ja tulevaisuuden haasteet</i>	32
<i>Mervi Patosalmi: Sukupuolitietoisien budjetoinnin teoriaa ja käytäntöjä</i>	48
<i>Lauri Lahikainen: Kuntien ilmastotoimet</i>	64
<i>Alia Dannenberg: Reilu meininki – korruption kasvot Suomessa</i>	75
<i>Minna Minkkinen: Johdatus kunnalliseen päätöksentekoon</i>	86

Ajatuspaja Vasemmistofoorumin ja KSL-opintokeskuksen yhteisjulkaisut ovat selvityksiä ja tutkimuksia yhteiskunnallisista aiheista. Julkaisujen tarkoituksena on tuottaa tietoa päätöksenteon pohjaksi, nostaa tärkeitä ilmiöitä julkiseen keskusteluun sekä esittää toimenpiteitä havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi. Yhteisjulkaisut ovat osa Vasemmistofoorumin Raportit-sarjaa sekä KSL-opintokeskuksen yhteiskunnallisia julkaisuja.

Jukka Peltokoski & Antti Saarelainen (toim.):
Kestävä kunta - Hyvän kuntatalouden perusteet

Kestävä kunta – Hyvän kuntatalouden perusteet on lisensoitu Creative Commons Nimeä-EiKaupallinen-EiMuutoksia 4.0 Kansainvälinen (CC BY-NC-ND 4.0) -lisenssillä. Kirjan toimittajat: Jukka Peltokoski ja Antti Saarelainen.

Artikkelien kirjoittajat: Mikko Aaltonen, Alia Dannenberg, Lauri Lahikainen, Minna Minkkinen, Mervi Patosalmi, Piia Rantala-Korhonen.

Teos kuuluu KSL-opintokeskuksen yhteiskunnallisiin julkaisuihin ja se on Vasemmistofoorumin Raportit-sarjan numero 2/2020

Teos on saanut tukea Palkansaajasäätiöltä.

Kannen kuva: David Merz / CC BY 2.0 / Flickr

Tekstin kuvat: Olli Sydänmaa / KSL-opintokeskus

Taitto: Kuohu & Kaisla Creative

ISBN 978-952-6693-43-9 (nid.)

ISBN 978-952-6693-44-6 (pdf)

Paino: Trinket Oy, 2020



Vasemmistofoorumi ry | Helsinki
www.vasemmistofoorumi.fi



Kansan Sivistystyön Liitto KSL ry
ja **KSL-opintokeskus** | Helsinki | ksl.fi

Tuhansien mahdollisuuksien kunta

Suomi on tuhansien järvien ja satojen kuntien maa. Tällä hetkellä Suomessa on yhteensä 310 kuntaa, ja vaikka joukko on harventunut kuntaliitosten myötä, kertoo runsas määrä yhä kuntien vahvasta roolista suomalaisessa yhteiskunnassa.

Kunnilla on pitkät juuret historiassamme, ja suomalainen hallintomalli on rakentunut paljolti nimenomaan kuntahallinnon perustalle. Tämä on myös yhteis-pohjoismainen piirre, joka eroaa monista muista eurooppalaisista maista.

Kunta on se perusyksikkö, jossa ihmiset asuvat ja elävät Suomessa. Kuntaansa ei voi valita, vaan kotikunta määräytyy vakituisten asuinpaikan mukaan. Kaikki Suomessa vakituisesti asuvat ovat jonkin kunnan jäseniä. Myös Suomessa vakituisesti asuva maahanmuuttaja on kuntalainen, vaikka hän ei olisi Suomen kansalainen.

Kunta on juridisesti määriteltynä paikallishallinnon yksikkö, joka nojaa asukkaiden itsehallintoon. Kunnan itsehallinnosta on säädetty perustuslaissa, jonka mukaan kun-

nalla on myös verotusoikeus kuntalaisiin eli kunnan alueella vakituisesti asuvaan väestöön. Itsehallinnon mukaisesti kunnalla on valta päättää veroasteestaan ja monista kuntalaisille järjestämistään palveluista ja niiden toteuttamisen tavasta.

Kunnallinen itsehallinto toteutuu kunnan edustuksellisissa hallintoelimissä, joita ovat kuntalain mukaan valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Näiden lisäksi kunnalla voi olla, ja yleensä onkin, erilaisia muita hallinnollisia elimiä, kuten lautakuntia, johdokuntia ja jaostoja. Kunnan ylintä päätösvaltaa käyttää valtuusto, joka valitaan neljän vuoden välein kuntavaaleissa. Tässä kirjassa kaupunginvaltuutettu Minna Minkkinen kuvaa valtuutetun toimintaa ja kaupunginvaltuutettu Alia Dannenberg tarkastuslautakunnan tehtävää.

Itsehallinnon lisäksi kunnilla on paljon lakisääteisiä velvoitteita. Kuntien on ylläpidettävä peruskoulua, päiväkoteja ja kirjastoja. Kunnan on tarjottava kulttuuri- ja nuorisotoimen palveluita ja sen on tehtävä kaupunkisuunnittelua ja kaavoitusta. Sen on myös järjestettävä kuntalaisille vesi- ja energiahuolto, jätehuolto ja ympäristöpalveluita. Vielä toistaiseksi kunnilla on myös velvoite järjestää sosiaali- ja terveystalvet sekä palo- ja pelastustoimi, mutta nämä ovat siirtymässä sote-uudistuksen myötä maakunnalle.

Kaikilla mainituilla aloilla kunnalla on siis velvoite järjestää palveluita kuntalaisilleen, mutta kunta itse päättää palvelujen toteutukseen liittyvistä asioista. Kaikkiaan kuvasta näkee, että kunnan päätöksenteolla on suuri merkitys ihmisten välittömään elinympäristöön, sivistykselliseen ja yhteisölliseen elämään sekä arkielämän sujuvuuteen ja laadukkuuteen. Moni elinympäristömme asia on jollain tavoin päätetty kunnan elimissä, vaikkamme tule tätä ajatelleksikaan.

Tulevaisuudessa kuntien toimenkuva muuttuu, kun sosiaali- ja terveystalvet sekä palo- ja pelastustoimi siirtyvät maakuntahallinnon järjestettäväksi. Sote- ja maakuntauudistuksen myötä kuntien tehtävissä tulevat painot-

tumaan yhtäältä maankäytön, yhdyskuntasuunnittelun ja perusinfrastruktuurin ylläpito ja toisaalta sivistykseen ja kasvatukseen sekä elinvoimaan ja elinympäristön viihtyisyyteen liittyvät asiat. Uudistukseen sisältyy ristiriitoja ja jännitteitä, mutta kunnan merkitys ihmisten elinympäristön ja elämänlaadun kannalta tulee yhtä kaikki säilymään vahvana.

Sote-uudistuksen lisäksi toinen suomalaisia kuntia muokkaava tekijä on kaupungistuminen - globaali megatrendi, joka koskettaa vahvasti myös Suomea. Kaupungistuminen näkyy niin väestön muuttamisena Etelä-Suomen kaupunkeihin kuin maakuntien väestön siirtymisenä oman alueensa kaupunkikeskuksiin. Väistämättömänä seurauksena osa kunnista ikääntyy ja hiljentyä. Muutos myös asettaa kunnat hyvin eriarvoiseen asemaan, ja kuntien haasteet tulevat vaihtelevaan suuressi tulevaisuudessa. Kasvukeskukset joutuvat rakentamaan infrastruktuuria ja asuntoja uusille tulijoille, kun taas toisissa kunnissa joudutaan keskittämään jäljelle jääviä palveluita ja purkamaan autioituvia rakennuksia.

Kaupungistumista tuskin voidaan pysäyttää. Sen taustalla on niin työn ja talouden murros kuin ihmisten omaehtoiset halutkin. Kuiten-



kin moni asia kaupungistumisessa voidaan kyseenalaistaa ja tehdä toisin. Tietoteknologiat ja nopeat liikenneyhteydet mahdollistavat töiden tekemisen ja toimeentulon hankkimisen myös kasvukeskusten syrjässä. Monissa paikoissa peruspalvelut ovat yhä toiminnassa, ja esimerkiksi luonnonläheisyys ja kulttuurinen luovuus voivat tarjota vetovoimatekijöitä syrjäisemmillekin paikkakunnille. Uudistuva teollisuus ja yrittäjyys voivat luoda myös uusia työpaikkoja. Oulun kaupungin konsernihallinnossa johtajana toimiva Piia Rantala-Korhonen käsittelee tässä kirjassa kuntien vetovoima- ja pitovoimatekijöitä kuntien kohtaamien haasteiden näkökulmasta.

Juridisesti myös kaupungit ovat kuntia. Ne ovat yksinkertaisesti kuntia, jotka kutsuvat itseään kaupungeiksi, sillä lain mukaan mikä tahansa kunta voi halutessaan nimittytyä kaupungiksi. Kunnallisiin velvoitteisiin tai oikeuksiin tällä ei ole mitään merkitystä, mutta kaupungistumisen edetessä monelle kuntalaisella “kaupunkilaisuudesta” voi tulla puhuttelevampi ja samastuttavampi termi kuin “kuntalaisuudesta”. Tämä kulttuurinen muutos kannattaa ottaa huomioon ihmisiä puhuteltaessa – paikkakunnan ja tilanteen mukaan.

Ihmisten elämäkokemus määrittyy nykyään entistä enemmän globaalin viestinnän, liikkuvuuden ja tavaramailman puitteissa. Paikalliset identiteetit eivät enää sido ihmisiä yhteen samoin kuin ennen, vaan ihmiset elävät valituissa yhteisöissään ja verkostoissaan. Silti suomalaiset ovat yhä vahvasti sidottuja myös kuntiinsa, ja paikallisuuden uusi korostaminen saattaa jopa vahvistua globalisaation myötä. Maakuntatason korostuminen hallinnollisesti johtaa kuitenkin tuskin kuntalaisidentiteettien syrjäytymiseen maakuntaidentiteettien tieltä. Asuinpaikka ja välitön elinympäristö ovat yhä se fyysinen tila, josta käsin maailmaa tarkastellaan ja siinä liikutaan. Kunta on arkielämän tila, jonka sidokset ihmisiin on konkreettinen, vaikka usein huomaamaton.

Vasemmistoliiton reilun siirtymän ohjelma korostaa paikallistalouksien vahvistamista osana sosiaalisesti ja ekologisesti kestävästä hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisesta. Kunnallisilla päätöksillä on suuri merkitys myös tältä kannalta. Kunta voi vaikuttaa siihen, millaiseksi elinkeinoelämä sen alueella muodostuu ja millaisia hankintoja kunta itse tekee. Kunta voi myös vaikuttaa siihen, millainen elämäntapa sen alueella vallitsee. Merkityksellinen suhde paikallisuuteen, vahva sivistyselämä,

toimivat palvelut ja ekologinen yhdyskuntasuunnittelu tukevat aineettomampaa elämäntapaa, jossa materiaallinen kulutus ei ole liiallista. Ihannetilassa kunta olisi sosiaalisesti hyvinvoiva, vireä ja vihreä sivistyselämän kehto, jonka asukkaat kokevat vertaisuutta ja osallistuvat kunnan poliittiseen elämään.

Kunnan ekologisissa tulevaisuudenkuvin yksi tärkeimmistä on tavoite hiilineutraaliudesta jo lähivuosikymmeninä. Kunnalla on valtaa ja vastuuta ilmastotavoitteiden toteuttamisessa. Tutkija Lauri Lahikainen käy tämän kirjan artikkelissa läpi kunnan ilmastotekoja. Niissä ei ole kyse niinkään yksittäisistä teoista vaan kokonaisuudesta, jossa kaikki liittyy kaikkeen. Ilmastomuutokseen sopeutuvan ja sitä hillitsevän kunnan on ajateltava kokonaisvaltaisesti ja pitkäjänteisesti.

Tuhansien mahdollisuuksien lisäksi kunnan päätöksentekoa määrittävät talouden reunaehdot. Usein päätökset maksavat, joten niihin on oltava rahaa ja ne voivat kilpailla toisten päätösten kanssa. Kunnan omaehtoisista tulonhankkimiskeinoista kunnallistalouden vero on tärkein ja usein myös tasavertaisin kuntalaisia kohtaan. Lisäksi kunta saa tuloja kuntayhtiöistä, vuokratuotoista ja omaisuuden myynnistä sekä ottamalla velkaa. Kuntien saamat valtionosuudet eivät ole kuntien itsensä päätettävissä, mutta puolueiden kautta kunnallispolitiikalla on yhteys myös valtakunnanpolitiikkaan.

Kaupunginvaltuutettu Mikko Aaltonen avaa tässä kirjassa sitä, miten kuntatalous rakentuu ja miten siihen voidaan vaikuttaa. Taloutta koskevia päätöksiä perustellaan helposti “talouden luomilla pakoilla”, mutta tosiasia-

eri ratkaisujen välillä on yleensä vaihtoehtoja. Kuntatalous on eri näkökulmien välisten kamppailujen paikka, jossa vasemmistolaisilla valinnoilla on väliä. Puhe pakoista verhoaa helposti päätösten poliittisuuden taakseen ja siis epäpolittisoi päätöksentekoa. Tällainen palvelee valtaa pitäviä poliittisia voimia.

Kuntataloudessa on myös tarvetta feministiselle liikkeelle. Kuntataloutta niin kuin kuntien kaikkea päätöksentekoa tulisi tarkastella sekä ekologisesta että feministisestä perspektiivistä. Tasa-arvoasiantuntija ja -neuvonantaja Mervi Patosalmi tarkastelee tässä kirjassa sukupuolisensitiivistä budjetointia välineenä tasa-arvoisempaan kuntapolitiikkaan. Esimerkkinä Patosalmi käyttää Helsingin kaupungin budjetointia. Budjetoinnin sukupuolivaikutusten arviointi paljastaa, ettei kuntatalous kohtelee kaikkia automaattisesti tasapuolisesti, vaan aktiivista muuttamista tarvitaan.

Tämä kirja sisältää kuvauksia ja perusteltuja puheenvuoroja kuntataloudesta vasemmiston perehdyttämiseksi aiheeseen. Kirja antaa eväitä toimintaan kuntapolitiikan ja kuntatalouden parissa varsinkin sellaisille, jotka ovat kiinnostuneita toimimisesta valtuutettuna tai muussa luottamustoimessa, mutta se on tarkoitettu kaikkien kiinnostuneiden luettavaaksi. Tärkein viesti on, että kuntatalous on kaikkien opittavissa.

Kirjan kirjoittajina on vasemmistolaisia toimijoita mutta myös sitoutumattomia asiantuntijoita.

Tampereella ja Helsingissä 19.9.2020
Jukka Peltokoski ja Antti Saarelainen

Kuntatalous – vasemmistolainen näkökulma

Mikko Aaltonen

Yhteiskunnallisessa keskustelussa talous on usein voimakkaassa roolissa ja niin sanottu talouspuhe korostuu keskusteluissa. Monia asioita käsitellään talouden kautta tai täysin taloudellisina asioina ja monia päätöksiä perustellaan sillä. Tämä pätee kaikilla yhteiskunnan tasoilla ja myös paikallisesti. Erityisesti oikeistopuolueet ja -poliitikot korostavat puheissaan talouden merkitystä ja antavat mielellään itsestään kuvan talouden asiantuntijoina ja vastuullisina taloudenhoitajina. Vasemmiston omissa puheenvuoroissa talous jää usein pienempään rooliin ja talouteen liittyvää argumentaatiota käydään pitkälti oikeiston asettamin ehdoin.

Vasemmiston olisikin syytä ottaa talouskeskustelu haltuun. Tämä edellyttää oman näkemysluomista siitä, mitä talous ja sen eri käsitteet tarkoittavat. Tässä kirjoituksessa

pyritään luomaan näkökulmia kuntatalouteen sekä pohtimaan vasemmistolaista näkemystä siitä. Aihetta tarkastellaan rationaalisesti hyvän yhteiskunnan kannalta eikä populistisesti lyhytnäköisten poliittisten voittojen saavuttamiseksi.

Tätä kirjoittaessa on myös käynyt selväksi, kuinka laajasta kokonaisuudesta kuntataloudessa on kyse. Kuntatalous ei ole muusta maailmasta erillinen tyhjiö, vaan siihen vaikuttavat monet talouden ja yhteiskunnan muutokset. Samalla pitäisi myös erottaa kunnan sisäinen ja ulkoinen talous, eli sen tulot ja menot kuntakonsernin sisällä esimerkiksi toimialueelta toiselle sekä tulot ja menot kunnan organisaation ulkopuolelle. Kaiken tämän keskellä tulee myös pitää mielessä, keitä varten kunta on -kuntalaisia. Lopulta kuntataloudenkin tehtävä on palvella kunnan asukkaita.

KUNTATALOUDEN LÄHTÖKOHDAT

Kuntien talous perustuu Suomen lainsäädäntöön. Kuntalaissa määritellään kunnille tietyt tulonlähteet ja menot. Kuntien tulot ja menot eivät kuitenkaan rajoitu pelkästään laissa määriteltyihin, vaan kunnilla on myös muita tuloja ja menoja, jotka vaihtelevat suuresti kunnittain. Kunnilla on niin sanottu yleinen toimiala, jonka perusteella kunta voi ottaa vastuulleen myös sellaisia tehtäviä, joita sille ei laissa määrätä. Suurilla kaupungeilla saattaa olla merkittäviä myynti- tai rahoitustuloja sekä samalla huomattavia menoja kulttuuri- ja vapaa-aikapalveluissa, kun taas pienemmissä kunnissa tulot ja menot rajoittuvat lähinnä lakisääteisiin.

TULOT

Kuntien merkittävin tulonlähde on kuntavero, josta säädetään laissa. Kyseessä on tuloihin pohjautuva tulovero, joka peritään kunnan asukkailta. Vuonna 2020 kuntien keskimääräinen kuntavero oli 19,97 prosenttia. Suurin vero oli 23,50 prosenttia ja pienin 16,50. (Kuntaliitto 2019.) Kuntien keskimääräinen kuntaveroprosentti on noussut viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana. Syynä tähän ovat olleet kuntien laajentuneet tehtävät ja valtion rahoituksen pienentyminen. Kuntaverosta ja sen suuruudesta puhutaan kunnissa usein paljon. On kuitenkin syytä huomioda, että kuntavero ei ole tasavero, vaikka veroprosentti onkin kaikille sama. Maksettavaan veroprosenttiin vaikuttavat erilaiset vähennykset, joista saadaan verotettava tulo. Nimellinen kuntaveroprosentti ei ole kunnan todellinen eli efektiivinen veroaste.

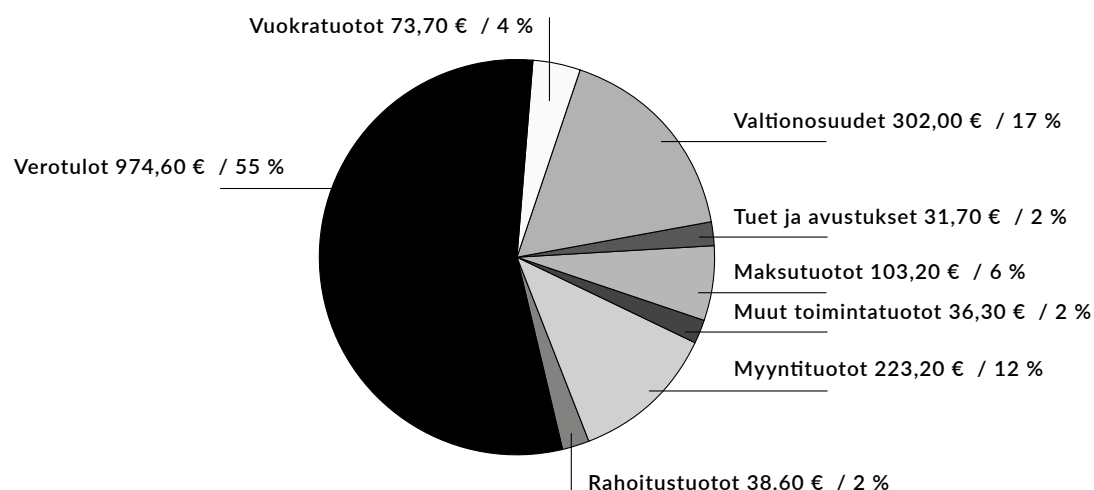
Kunnat perivät myös kiinteistöveroa, jonka määrä vaihtelee kiinteistön käyttötarkoituk-

sen mukaan. Vuonna 2020 keskimääräinen kiinteistöveroprosentti vaihteli 1,08 ja 1,20 prosentin välillä käyttötarkoituksesta riippuen. Kunnille tilitetään myös osuus kunnassa toimivien yritysten maksamasta kunnallisverosta. Kiinteistö- ja yhteisöverotuotot vaihtelevat suuresti kuntien välillä.

Valtionosuudet ovat kunnille merkittävä tulolähde. Tärkein osa valtionosuusjärjestelmää on peruspalveluiden valtionosuus, joka perustuu kunnan asukkaiden palvelutarpeeseen ja olosuhdetekijöihin. Valtionosuudet kattavat noin neljänneksen kuntien tuloista. (VM 2020.) Eduskunnan päätökset vaikuttavat valtionosuuksien tasoon. Valtionosuuksien tasoa on laskettu 2010-luvulla, mikä on heikentänyt kuntataloutta merkittävästi.

Kunnat saavat talouteensa myös erilaisia maksutuloja. Lakisääteisistä palveluista, kuten sosiaali- ja terveyspalveluista, peritään asiakasmaksuja, joiden enimmäismäärää säädellään lainsäädännöllä. Kunta voi periä palveluista laissa määrätyn enimmäissumman tai tätä pienemmän summan sekä jättää maksut perimättä. Maksut ovat tasamaksuja eli kaikille samoja. Maksua voidaan kuitenkin alentaa tai se voidaan jättää kokonaan perimättä tapauskohtaisen tarve- ja tilannearvion perusteella. Tämän lisäksi kunta voi saada maksutuloja ei-lakisääteisistä palveluista, kuten vapaa-aika- ja liikuntapalveluista. Kaikille maksutuloille on yhteistä se, että lähes poikkeuksetta ne eivät kata kokonaan palveluista syntyviä kustannuksia vaan niitä katetaan kunnan muilla tuloilla. Heikon taloudellisen tilanteen vuoksi kunnat ovat kuitenkin viime vuosina pyrkineet saamaan aikaisempaa enemmän tuloja myös erilaisista maksuista.

TAMPEREEN KAUPUNGIN TUOTOT 2019 (miljoonaa euroa; % kokonaisuudesta)



Lähde: Tampereen kaupungin tilinpäätös 2019

Monet kunnat ovat myös merkittäviä maa- ja kiinteistöomaisuuden omistajia. Tästä omaisuudesta voidaan saada ulkoisia vuokratuloja, jos omaisuus ei ole kunnan omassa käytössä. Kunnat voivat vuokrata maa-alueita, kuten tontteja, ja kiinteistöjä ulkopuolisille. Vuokralaisina voivat olla yritykset ja yhteisöt, asunto-osakeyhtiöt tai yksittäiset kansalaiset.

Useimmissa kunnissa saadaan myös myyntituloja palveluiden tai omaisuuden myynnistä. Kunnat myyvät monenlaisia palveluita, joista tyypillisimpiä ovat vesi- ja jätehuoltopalvelut sekä erilaiset maankäyttöön liittyvät palvelut. Kertaluontoisia myyntituloja saadaan, kun myydään kunnan omaisuutta, kuten maa-alueita, metsää tai kiinteistöjä. Monissa kunnissa talouteen tulee myös rahoitustuloja. Näitä ovat esimerkiksi osingot kunnan omistamista yhtiöistä ja sijoitusomaisuudesta.

MENOT

Kuntien menoissa korostuvat palveluiden henkilöstövaltaisuus ja lakisääteiset sosiaali- ja terveyspalvelut sekä opetus- ja kulttuuripalvelut. Kuntien menoista lähes puolet on sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannuksia. Näiden palveluiden sisällä suurimmat menot muodostuvat erikoissairaanhoidon palveluista, ikääntyneiden palveluista ja perusterveydenhuollon palveluista. Huomionarvoista on, että erikoissairaanhoidon kustannukset ovat usein lähes samansuuruiset kuin kahden muun kokonaisuuden yhteenlaskettu summa. Opetus- ja kulttuuripalveluiden kustannukset muodostavat hieman alle kolmanneksen kuntien menoista. Näistä suurin kokonaisuus on perusopetus, jonka kustannukset ovat kaksi viidesosaa menoista. Varhaiskasvatuksen kustannukset ovat hieman yli neljännes

- Kuntaveron on kunnan tärkein tulonlähde. Sen tuottamien tulojen määrään voidaan helpoiten vaikuttaa poliittisella päätöksenteolla eli muuttamalla kuntaveroprosenttia. Kyseessä ei ole tasaveron, vaikka usein niin väitetään. Muiden verotulojen määrä on pienempi ja niiden määrään ei voida vaikuttaa samalla tavalla suoraan.
- Kuntatalous ei ole irrallinen muusta taloudesta. Muun muassa talouskasvu ja työllisyys vaikuttavat kunnan tulojen määrään. Esimerkiksi työttömyyden ollessa korkealla tasolla kertyy kuntaverosta huomattavasti tuloja, koska vero peritään kuntalaisten tuloista.
- Asiakasmaksuilla on kunnalle niistä kertyvien tulojen lisäksi usein myös muita vaikutuksia. Korkeat maksut rajaavat palveluiden käyttämistä. Esimerkiksi korkeat maksut terveyspalveluissa saattavat estää pienituloisten terveyspalveluiden käyttöä.
- Kuntaveron on oikeudenmukaisin tapa rahoittaa kunnan toimintaa ja kunnan rahoitusta mietittäessä huomio tulisi kiinnittää kuntaveron tasoon.
- Omaisuuden myynti kunnan toiminnan rahoittamiseksi ei ole järkevää. Kerran myyty omaisuus ei saada takaisin eikä myyty omaisuus tuota enää tuloja. Tarpeettomaksi käynyt omaisuus myymällä voi olla kuitenkin järkevää rahoittaa investointeja, kuten uuden tarpeellisemman omaisuuden hankkimista.

menoista ja toisen asteen kustannukset noin kuudesosa menoista.

Kaikille edellä mainituille palveluille on tyypillistä, että ne vaativat paljon henkilöstöä. Henkilöstömenot muodostavat hieman alle puolet kustannuksista. Lähes neljännes menoista muodostuu palveluiden ostosta. Menoista noin kymmenesosa muodostuu investointikuluista, kahdeskymmenesosa lainanhoitokuluista. (Kuntaliitto 2020.)

Palveluita ostetaan muun muassa yksityisiltä toimijoilta. Kunnat ostavat kuitenkin erikoissairaanhoidon palvelut sairaanhoitopiireiltä, joten nämä kustannukset kirjataan ostopalveluihin. Kuntien ostopalveluista suurimman osan muodostavatkin erikoissairaanhoidon kulut.

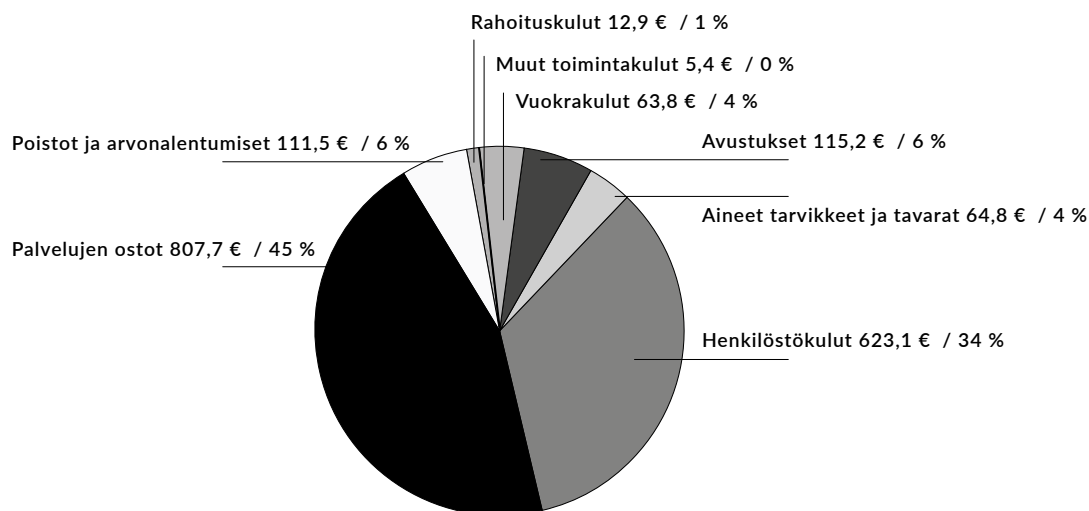
Menoissa ja kulurakenteessa on eroja kuntien välillä. Pääosin ne ovat kuitenkin kunnissa hyvin samanlaisia, koska kunnilla on samat lakisääteiset tehtävät, jotka toteutetaan hyvin samankaltaisesti. Eroja muodostuu lähinnä siitä, paljonko kunnalla on muuta ei-lakisääteistä toimintaa.

NÄKEMYS KUNTIEN TULOIHIN JA MENOIHIN

Kunnat eivät toimi yhteiskunnallisessa ja taloudellisessa tyhjiössä, vaikka poliittisessa retoriikassa ajoittain epäsuoraan näin väitetäänkin. Asiat eivät ole "vain omasta tahdosta kiinni" vaan kuntapäätäjien toimintamahdollisuuksiin vaikuttavat monet asiat, joihin valtuutetut tai muut paikalliset päättäjät eivät voi vaikuttaa. Lainsäädännön

TAMPEREEN KAUPUNGIN KULUT 2019

(miljoonaa euroa; % kokonaisuudesta)



Lähde: Tampereen kaupungin tilinpäätös 2019

- Suurin osa kuntien menoista aiheutuu lakisääteisten palveluiden tuottamisesta. Näiden menojen tasoa on usein hankala saada merkittävästi laskemaan. Menojen kasvun nopeuteen voi kuitenkin olla mahdollista vaikuttaa toimintaa kehittämällä.
- Henkilöstökulut muodostavat suuren osan kuntien menoista. Kunnan palveluita tuottavat kunnan työntekijät, joille maksetaan palkkaa. Kunnan toiminta on henkilöstövaltaista.
- Ei-lakisääteiset menot ja palvelut voivat tukea lakisääteisiä palveluita esimerkiksi kuntalaisten hyvinvoinnin osalta, eikä niitä tule sen vuoksi nähdä pelkkänä menoeränä.

puitteissa on toimittava. Kansantalouden tila ja maailmantalous vaikuttavat kuntien talouteen. Taloussuhdanteet vaikuttavat erityisesti työllisyyteen, millä on usein suuri vaikutus kuntatalouteen.

Työllisyysvaikutuksilla on myös heijastusvaikutuksensa toimialalta toiselle. Teollisuuden tilausten määrän lasku näkyy pian myös pal-

velualoilla. Pienillä teollisuuspaikkakunnilla maailmantalouden liikkeiden vaikutus voi olla valtava, jos merkittävä osa kunnan asukkaista on samalla työnantajalla töissä. Tämän toki tiedämme Suomessa hyvin erityisesti metsäteollisuuden osalta. Eduskunnan ja valtakunnan politiikan vaikutus kuntatalouteen näkyy myös varsin konkreettisesti valtionosuuksien ja muun rahoituksen kautta. Pitkään

valmistellulla sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksella tulee myös olemaan omat huomattavat vaikutuksensa.

Tämän vuoksi on hyvä tunnustaa realiteetit ja pyrkiä keskittymään asioihin, joihin vaikuttaminen on ylipäänsä mahdollista.

Kuntien tuloista osa on sellaisia, joihin on hankalaa tai lähes mahdotonta vaikuttaa. Näistä tyypillisin esimerkki ovat valtionosuudet, joista päätetään eduskunnassa, joten ne tulevat enemmän tai vähemmän annettuina. Toki on mahdollista, että hyvin verkostoituneet vaikutusvaltaiset kuntapäätäjät pystyvät vaikuttamaan asiaan, mutta tämä ei onnistu jokaisessa kunnassa.

Yhteisöveron tuottoon on myös hankalaa vaikuttaa lyhyellä tähtäimellä. Vero perustuu yhteisön, usein esimerkiksi osakeyhtiön, tulokseen, mistä kunnat eivät voi päättää. Pidemmällä aikavälillä yhteisöverotuottoon voidaan vaikuttaa aktiivisella elinkeinopolitiikalla, jolla houkutellaan menestyviä yrityksiä kuntaan. Tämäkään ei välttämättä auta, koska maailmantalouden vaihtelut vaikuttavat useimmiten yritysten toimintaan yksittäisen kunnan elinkeinopolitiikkaa enemmän. Yritykset voivat myös siirtää tulostaan verotettavaksi toisiin maihin, jolloin kunnan saama yhteisöverotuotto laskee.

Kiinteistöveron ja erilaisten maksujen osuus kunnan tuloista on usein verraten pieni muihin tulolähteisiin verrattuna. Näillä voi kuitenkin olla iso rooli esimerkiksi talouden tasapainoa haettaessa. Kiinteistövero vaikuttaa asumisen hintaan. Se kohdistuu kiinteistöjen omistajiin, mutta saattaa välillisesti vaikuttaa esimerkiksi vuokrien tasoon paikkakunnalla. Erilaisissa maksuissa on pohdittava usein sitä, keihin ne kohdistuvat. Kulttuuri- ja vapaa-aikapalveluiden maksuja maksavat kaikki samansuuruisina. Korkeiksi nousseet

maksut rajaavat pienituloiset pois palveluista. Osa maksuista kohdistuu taas esimerkiksi yrityksiin, jolloin maksujen tasoa pitää verrata ennemminkin muihin alueen kuntiin tai samankokoisiin kuntiin muualla maassa.

Lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalveluiden asiakasmaksujen osuus kuntien tuloista on suhteellisen pieni. Vaikeassa taloustilanteessa niiden merkitys on kuitenkin korostunut. Monessa kunnassa maksut on nostettu suurimmalle lain sallimalle tasolle. Poikkeuksia tähän kuitenkin löytyy. Helsingissä ei peritä terveyskeskusmaksua ja käynti terveyskeskuslääkärillä on maksuton. Tampereella ei ole otettu käyttöön maksua sairaanhoitajan vastaanotolla käynnistä terveyskeskuksessa, vaikka monissa kunnissa tämä maksu on käytössä. Jälkimmäisen voidaan sanoa olevan vasemmistoliiton valtuustoryhmän aktiivisen toiminnan ansiota.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden asiakasmaksut ovat vaikeita sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kannalta. Maksut ovat samansuuruisia kaikille varallisuudesta ja tulotasosta riippumatta. Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuksen mukaan merkittävä osa maksuista kasaantuu pitkäaikaissairaille. Saman tutkimuksen mukaan pienituloiset jättävät käyttämättä palveluita maksujen vuoksi. (THL 2018.) Tilannetta voidaan kuitenkin helpottaa maksukatolla ja asiakasmaksulain mukaisilla maksuhelpotuksilla tai maksuista vapauttamisella. Vasemmistolaisesta näkökulmasta on kuitenkin tärkeää säilyttää maksut sellaisella tasolla, että palvelut ovat kaikkien saavutettavissa.

Merkittävin kunnan tulorahoituksen väline on kuntaveron ja sen taso. Kuntaveron puhuttaa paikallispolitiikassa eniten ja se on ymmärrettävää. Lähes kaikissa kunnissa kuntaveron on nostettu tällä vuosituhannella ja sen tasosta ollaan huolissaan. Oikeistossa veropopulismi

on suosittua ja suomalaisen verotuksen tasoa kauhistellaan. Tässä argumentaatiossa on mukana usein virheellisiä väittämiä.

Kuntaveron ei ole tasaveron, vaikka usein niin väitetään. Veron peritään ansiotuloista valtion verotuksen yhteydessä, eli kunnat eivät itse kerää veroa vaan sen tekee valtio, joka välittää tuoton kunnille. Kunkin asukkaan todelliseen veroprosenttiin vaikuttavat lainsäädännössä määritellyt vähennykset. (Valkeinen, Vuorento 2017.) Progressio kuntaverossa on kuitenkin kovin jyrkkä.

Kaikista pienituloisimmat eivät maksa kuntaveron lainkaan. Palkansaajilla kunnallisen veron maksaminen alkaa noin 14 000 euron vuosituloilla. Eläkkeensaajilla vastaava taso on noin 11 000 euron vuosituloissa. (Valkeinen, Vuorento 2017.) Tässä on kuitenkin huomiotava se, että mainitut vuositulot ovat todella pieniä. Pienituloisuuden raja oli vuonna 2017 yhden hengen taloudessa 1 230 euroa kuukaudessa (EAPN 2019). Tämä tarkoittaa siis 14 760 euron vuosituloja, joista maksetaan juuri ja juuri kunnallisen veron.

Pääomatuloista ei kuntaveron makseta. Tämä pätee myös korkotuloihin, vuokratuloihin, luovutusvoittoihin ja metsätalouden pääomatuloihin, joista maksetaan veroa vain valtiolle. (Valkeinen, Vuorento 2017.) Kunnalle ei ole siis suoraa taloudellista merkitystä sillä, asuuko kunnan alueella varakkaita henkilöitä, jos heillä ei ole ansiotuloja. Ajoittain erityisesti oikeiston suunnasta kuulee kuntopoliitikassa puheenvuoroja, että kuntaan pitäisi kaavoittaa tietynlaisia tontteja houkuttelemaan varakkaita asukkaita. Tällä väitetään saavutettavan tuloja kunnan kassaan. Tulon ei välttämättä kuitenkaan kerry ainakaan kuntaveron muodossa.

Erilaisten vähennysten johdosta kunnan tuloveroprosentti eli nimellinen veroaste ei vastaa

todellista eli efektiivistä veroastetta (Valkeinen, Vuorento 2017), eli kuntalaiset maksavat keskimäärin kunnallisen veron todellisuudessa vähemmän kuin mikä kunnanvaltuuston talousarvion yhteydessä päättämä veroprosentti on. Tästä esimerkkinä voidaan ottaa Tampereen kaupungin kunnallisen veroprosentin ja efektiivisen veroprosentin kehittyminen. Vuonna 2013 Tampereen kunnallisen veroprosentti oli 19,00 ja efektiivinen veroaste oli 14,59. Vastaavasti vuonna 2019 kunnallisen veroprosentti oli 19,75 ja efektiivinen veroaste oli 14,22. Tampereella oli siis kunnallisen veron korottamalla saatu aikaiseksi hämmästyttävän pieni efektiivinen veronkevennys. Toki, tällä kevennyksellä ei juuri ollut todellista merkitystä vaan oikea merkitys oli sillä, että lähes prosenttiyksikön suuruisella veronkorotuksella ei onnistuttu nostamaan efektiivistä veroastetta. Vuodelle 2020 kunnallisen veroprosentti korotettiin 20,25 prosenttiin, jolloin efektiiviseksi veroasteeksi saatiin 14,67 ja päästiin vuoden 2013 tason ylitse. (Kuntaliitto 2020.)

Kuntien kiinteästä omaisuudesta, kuten maa-alueista ja kiinteistöistä, saatua vuokratuloa voidaan usein pitää varmana tulona. Aina ei näin kuitenkaan ole. Syyt voivat olla muuttuneessa omaisuuden arvossa tai poliittisissa päätöksissä. Monissa tapauksissa kuntien omistamat kiinteistöt ovat niiden omassa käytössä. Tällaisia kiinteistöjä ovat tyypillisesti esimerkiksi koulut, päiväkodit ja terveyskeskukset. Tällöin maksetuista vuokrista ei tule ulkopuolista tuloa, jolla voisi rahoittaa muuta kunnan toimintaa. Monesti näissä tilanteissa puhutaan myös kunnan sisäisen vuokran tasosta eli siitä paljonko erilaiset kunnan toimialueet, kuten päivähoito, joutuvat maksamaan vuokraa tiloista, joissa ne toimivat. Tällaisessa tilanteessa kunta kerää sisäisellä vuokralla rahaa vastatakseen tilojen ylläpitokustannuksista ja usein ohjatakseen tilankäyttöä tehokkaampaan suuntaan. Samalla

Usein on harkittava, kannattaako niin sanottua lypsävää lehmää myydä, vaikka sille olisikin innokkaita ostajia.

kuitenkin osa toimialueelle myönnetystä palvelutuotantoon tarkoitettua rahasta menee vuokriin. Oikean suuruista sisäistä vuokraa on hankala määritellä ja siihen liittyy paljon kysymyksiä siitä, miten kunnan sisäistä laskentaa tehdään sekä usein myös politiikkaa.

Jos kunnan omaisuus on ulkopuolisen toimijan käytössä, kunta saa omaisuudesta ulkopuolista tuloa, jota voidaan käyttää muun toiminnan rahoittamiseen. Kunta on voinut rakentaa esimerkiksi liiketiloja tai muita toimitiloja, joissa toimivat yritykset maksavat tiloista vuokraa. Oma keskustelunsa toki on, missä määrin kunnan tehtävä on rakentaa tai omistaa tällaisia tiloja, mutta monessa kunnassa se voi olla perusteltua, jos markkinatoimijat eivät tiloja rakenna.

Todennäköisesti tavallisin vuokratulon lähde on tonttivuokra, jota maksavat asunto-osakeyhtiöt ja yksityishenkilöt, joilla on omakotitalo kunnan tontilla. Tällainen vuokratuotto on tasaista ja varmaa tuloa kunnalle. Usein tonttien vuokrasopimukset ovat pitkiä, moniksi vuosikymmeniksi tehtyjä. Tonttivuokriin ja niiden hintoihin liittyy myös sosiaalinen ulottuvuus, joka tulisi huomioida ainakin asumiseen käytettyjen tonttien osalta. Vuokran taso vaikuttaa asumisen kustannuksiin. Samalla on hyvä kiinnittää huomiota myös vuokrasopimusten muotoon. Viime vuosisadan puolivälissä tehtiin paljon vuokrasopimuksia, joiden sopimuskausi oli 50-70 vuotta

ja vuokrataso oli määritelty kiinteäksi. Ajan myötä sopimuksissa määritelty vuokrataso oli rahan arvon muutoksen myötä muuttunut hyvin edulliseksi. Sopimusten päätyttyä kunnilla on ollut halua ja tarvetta nostaa vuokria vastaamaan tonttien nykyistä ja todellista arvoa, mikä on nostanut tonttivuokria huomattavasti. Tämä taas on aiheuttanut ongelmia pienituloisille asukkaille kuten eläkeläisille, jotka asuvat tällaisilla tonteilla sijaitsevilla kiinteistöissä.

Kunnat voivat saada satunnaisia kertatuloja myymällä omaisuuttaan. Monilla kunnilla on sellaista omaisuutta, joille löytyy ostajia yksityiseltä sektorilta ja joskus julkisen sektorin muilta toimijoilta. Tyypillisin myytävä omaisuus ovat maa-alueet ja kiinteistöt. Näiden myynnin osalta kuntapäätäjien on syytä noudattaa varovaisuutta. Myyty omaisuus lakkaa tuottamasta siitä mahdollisesti aiemmin saatua tuloa, kuten vuokratuloa, eikä myytyä omaisuutta voi myydä toista kertaa tulon saamiseksi. Usein on harkittava, kannattaako niin sanottua lypsävää lehmää myydä, vaikka sille olisikin innokkaita ostajia.

Toisaalta on myös pohdittava, millaista omaisuutta kunnan on järkevää ja tarpeellista omistaa. Onko kunnan esimerkiksi omistettava kiinteistöjä, joissa ei ole sen omaa toimintaa? Joissakin tapauksissa tämä voi olla perusteltua esimerkiksi paikallisen elinkeinoelämän tai kansalaisyhteiskunnan tuke-



miseksi. Samalla kuitenkin osa omaisuudesta saattaa olla sellaista, että sille ei ole käyttöä omassa organisaatiossa eikä sillä ole edellä mainitun kaltaisia ulkoisia vaikutuksia. Omaisuuden myynti ei voi olla pysyvä ratkaisu kunnan talouden hoitamiseen, sillä vakava-raisimmassakin kunnassa myytävä omaisuus loppuu ennemmin tai myöhemmin. Kunnan omaisuus on myös lopulta kuntalaisten yhteistä omaisuutta ja siihen on suhtauduttava tämän tosiseikan tuomalla vakavuudella.

Omaisuus saattaa olla kunnille myös taloudellinen rasite. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi sellaisten kiinteistöjen kohdalla, joille kunnalla ei ole omaa käyttöä, joissa on merkittävä korjauksen tarve ja joille ei löydy ostajia. Tällainen kiinteistö voi olla esimerkiksi käytöstä poistettu koulu tai terveysasema, jossa on vakava sisäilmaongelma mutta josta aiheutuu koko ajan ylläpitokustannuksia. Hankalammaksi tilanteen tekee vielä se, jos kiinteistö on esimerkiksi suojeltu. Omaisuudessa, kuten suojelluissa kiinteistöissä, on aina huomioitava mahdolliset muut arvot (kuten kulttuuriarvot) mutta samalla toki tiedostettava taloudelliset vaikutukset.

Muunkinlainen omaisuus kuin kiinteistöt voi muodostua taloudelliseksi rasitteeksi. Kunnalla saattaa olla sijoitusomaisuutta, joka huonosti hoidettuna menettää arvoaan. Varsinaisia kuluja tästä ei synny, mutta sijoitettu varallisuus katoaa. Tällainen riski on suurempi suorissa osakesijoituksissa kuin esi-

merkiksi hajautetuissa rahastosijoituksissa. Omanlaisensa riskin muodostavat kunnan omistamat yhtiöt. Yhtiön joutuessa syystä tai toisesta taloudellisiin ongelmiin sen arvo ja siihen sijoitetun omaisuuden arvo voivat laskea huomattavasti. Hankalammaksi tilanne muodostuu, jos yhtiön tilanne on niin huono, että se vaatii lisärahoitusta konkurssin välttämiseksi. Tällöin yhtiötä voidaan joutua rahoittamaan toistuvasti, ettei se ajautuisi konkurssiin. Tällainen tilanne voi tulla eteen myös kunnan osittain omistamassa yhtiössä, jossa kunta on osakas muiden osakkaiden joukossa esimerkiksi muiden kuntien tai yksityisen sektorin toimijoiden kanssa. Useampi omistaja voi hankaloittaa tilannetta ja pitkittää kustannusten syntymistä, jos toimenpiteistä ei päästä yksimielisyyteen. Ajoittain näkee uutisia pienistä kunnista, jotka ovat lähteneet mukaan omistamaan ja rahoittamaan erilaisia yhtiöitä sekä niiden hankkeita. Näissä tilanteissa on syytä noudattaa varovaisuutta, kiinnittää huomiota päätösvaltaan sekä pohtia jo valmiiksi mahdollinen irtautuminen yhtiöstä. Monet näistä asioista on hyvä huomioida jo, kun kirjoitetaan yhtiön yhtiöjärjestyä.

Vasemmiston ei ajatella usein olevan huolissaan julkisista menoista ja niiden kehityksestä. Tällaisessa väittämässä on paljon oikeistolaista retoriikkaa. Vasemmiston edustajat ovat olleet mukana tasapainottamassa julkista taloutta sen kaikilla tasoilla. Tätä tasapainotustyötä on kuitenkin tehty vastuullisesti

ilman esimerkiksi oikeiston ideologisia pyrkimyksiä julkisen sektorin alasajoon tai palveluiden yksityistämiseen. Keskeistä työssä on ollut vahvan julkisen sektorin säilyttäminen Suomessa hyvinvointivaltion turvaamiseksi.

Edellä jo todettiin, että huomattava osa kuntien menoista muodostuu henkilöstökuluista ja sosiaali- ja terveystalouden sekä opetus- ja sivistyspalveluiden kuluista. Vasemmistolle henkilöstö ja molemmat mainitut toimialat ovat olleet tärkeitä. Monet kuntien palveluista ja erityisesti edellä mainitut tehtävät ovat lakisääteisiä, eli kunnan on tuotettava palvelut joko itse tai ostettava ne ulkopuolelta. Monissa näissä tehtävissä on myös lain määrittämiä henkilöstömitoituksia, joten tehtäviä suorittamassa on oltava tietty määrä henkilöstöä. Palkat näissä tehtävissä määräytyvät työehtosopimusten mukaan. Voidaankin siis todeta, että kuntapäätäjien liikkumavara on aika pientä henkilöstön osalta monessa tapauksessa. Henkilöstökulut siis tulevat yleensä enemmän tai vähemmän annettuina eikä niihin ole nopeasti saatavissa suuria muutoksia.

Oman lisänsä tähän tuovat muutokset palvelutarpeessa. Väestön ikääntyminen kasvattaa palveluiden tarvetta voimakkaasti vanhushoivassa ja terveydenhuollossa. Nuorten mielenterveyden ongelmiin tarvitaan lisää resursseja (SITRA 2019). Myös monet muut palvelutarpeet kasvavat ja vaativat henkilöstöä vastaamaan niihin. Joissakin muuttotappiokunnissa tilanne voi olla toinen ja palvelutarve laskea, mutta tämä tuskin tapahtuu kovinkaan nopeasti.

Henkilöstökuluja voidaan kunnissa muuttaa palveluostoiksi, mutta helppoa se ei ole. Tämä tapahtuu omaa palvelutuotantoa ulkoistamalla ja luopumalla omasta henkilöstöstä. Tällainen muutos on mahdollinen lähinnä silloin, kun palvelut kasvavat eli uudet palvelut

hankitaan ulkoiselta palvelutuottajalta eikä omaan organisaatioon palkata henkilöstöä tuottamaan palveluita. Palveluita ulkoistettaessa kunnan työntekijöitä voi kuitenkin siirtyä uudelle työnantajalle esimerkiksi liikkeenluovutuksen kautta. Tällaiset prosessit ovat isoja ja vaativat aina yhteistoimintaneuvotteluja.

Näissä tilanteissa on myös hyvä miettiä, että jos palveluita ulkoistetaan, miten se vaikuttaa kunnan omaan organisaatioon? Toimiiko yhteys uuteen ulkoiseen palvelutuotantoon kunnolla kaikista kunnan organisaation osista? Ongelmia voi ilmetä erityisesti sosiaali- ja terveystalouden palveluissa, joissa yhteistyö on usein onnistumisen edellytys. Ihmisen elämän ongelmat eivät välttämättä ratkea pelkästään terveydenhuollon keinoin vaan mukaan saatetaan tarvita sosiaalipalveluita, ja joskus myös esimerkiksi mielenterveys- sekä päihdepalveluita. Tilanteessa, jossa esimerkiksi kunnan terveyskeskus on ulkoistettu, nämä kaikki toimijat eivät välttämättä keskustele kunnolla keskenään, ellei yhteistyöstä ole sovittu.

Monet kunnat ostavat vuosittain laajan kirjon palveluita. Se mitä palveluita ostetaan, riippuu hyvin paljon siitä, mitkä palvelut kunta tuottaa itse. Suurilla kaupungeilla on usein vahva oma palvelutuotanto, mutta palveluita saatetaan silti ostaa hyvin paljon. Pienissä kunnissa ei ole välttämättä kovin vahvaa omaa palvelutuotantoa, jolloin palveluita ostetaan ulkopuolelta. Monessa kunnassa - voidaan sanoa lähes kaikissa - suurin ostettava palvelu on erikoissairaanhoidon palvelu. Vuonna 2015 voimaan tullut päivystysasetus käytännössä lopetti kuntien oman palveluna tuottaman erikoissairaanhoidon (STM 2014). Tämä tarkoittaa sitä, että kunnilla on vähän, jos lainkaan omaa erikoissairaanhoidon tuotantoa.

Muissa ostopalveluissa palveluiden kirjo on laaja. Sosiaali- ja terveystalouden palveluissa voidaan ostaa suuri määrä palveluita, jos esimerkiksi

Hankintalain soveltamisessa ja kilpailutuksissa tulisikin aina huomioida paitsi laadulliset asiat, myös pienempien tarjoajien mahdollisuudet osallistua kilpailutuksiin.

terveydenhuollon palveluissa on tehty kokonaisulkoistus ja palvelut tuottaa yksityinen yritys. Monet kunnat ostavat lastensuojelun palveluita, vammaispalveluita ja muita pienemmille kohderyhmille tarkoitettuja palveluita, joita ei katsota taloudellisesti järkeviksi tuottaa itse. Teknisissä palveluissa ostetaan usein rakentamispalveluita mutta myös suunnittelua. Hallintopalveluissa ostetaan erilaisia tietojärjestelmiä ja ohjelmistoja sekä osaamista, kuten konsultointia, ulkopuolelta.

Kunnan ostopalveluiden kokonaisuuden hahmottaminen voi olla hyvin hankalaa. Hankinnat tekevät pääsääntöisesti viranhaltijat tai muut kunnan työntekijät, ja vain pieni osa niistä tulee poliittiseen päätöksentekoon. Voi olla myös vaikea hahmottaa, miten ja millä tavalla hankinnat on perusteltu ja kuka hankintapäätöksen on tehnyt. Näistä kaikista asioista pitää tuki löytyä päätökset ja dokumentaatio. Luottamushenkilöillä ei usein ole kuitenkaan mahdollisuutta perehtyä hankintoihin tarkasti. Tämän vuoksi onkin oleellista, että hankinnoista on selkeät linjaukset ja esimerkiksi delegointipäätökset lautakuntatasolla. Samalla myös valvonnan on syytä olla järjestelmällistä esimerkiksi tarkastuslautakunnan toteuttamana.

Kuntien ostopalvelut, niiden kustannukset, määrä ja laatu nousevat ajoittain poliittiseen keskusteluun, monesti syystä mutta joskus

myös tarkoitushakuisesti. Totuus on, että lähes poikkeuksetta kuntien on ostettava palveluita ulkopuolelta. Palveluiden ostamista ei voida kategorisesti lakkauttaa. Niihin käytettyä rahamäärää ja niiden mielekkyyttä pitää kuitenkin arvioida tarkasti. Ostamalla saadaan palveluita esimerkiksi lyhytaikaiseen tarpeeseen, jolloin oman organisaation rakentaminen tehtävää varten ei ole perusteltua. Tällaisia voivat olla esimerkiksi erilaiset projektit.

Palveluiden tuottaminen ostamalla pitkäaikaisesti on kuitenkin harkittava tarkkaan. Esimerkiksi Tampereella on noudatettu niin sanottua monituottajamallia, jossa palveluita tuottaa kaupungin oma organisaatio ja sen lisäksi palveluita ostetaan ulkopuolelta. Mallin mukaisesti perusterveydenhuollon palveluita sekä tuotettiin itse että ostettiin yksityiseltä toimijalta. Kaksi kaupungin terveysasemista oli ulkoistettu ja niiden toiminnasta vastasi yritys. Asemien vastuualueiden asukasta kohden laskettuna kustannukset olivat kuitenkin suuremmat yksityisellä toimijalla kuin kaupungin omalla tuotannolla (Aaltonen 2017). Toisaalta terveysasemilla, joista vastasi yksityinen toimija, oli lyhyemmät jonot kiireettömään hoitoon ja korkeampi asiakastytyväisyys kuin terveysasemilla, joiden palvelut kaupunki tuotti itse. Toki samalla on muistettava se, että eri vastuualueiden väestön sairastavuus, sosioekonominen tausta yms.

tekijät voivat vaikuttaa suurestikin siihen kuinka paljon palveluita käytetään.

Vertailtaessa ostopalveluiden hintaa kunnan itse tuottamiin palveluihin tulisi ostopalveluihin laskea mukaan myös palveluiden ostamisesta aiheutuvat kulut. Palveluiden kilpailuttamisesta ja ulkoistetun palvelutuotannon kunnan vastuulla olevasta valvonnasta aiheutuu aina kustannuksia, jotka eivät näy ulkoisen palvelutuottajan laskutuksessa. Hinnat eivät siis sinällään ole suoraan vertailukelpoisia: ulkoisen palvelutuotannon laskutuksesta puuttuu aina hallinnon kustannuksia, jotka jäävät kunnan vastuulle, vaikka palvelutuotanto ulkoistettaisiinkin.

Palveluiden ostamisessa on huomioitava myös hankintalain vaikutukset. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksesta, eli hankintalaki, määrittelee, miten valtio ja kunnat kilpailuttavat hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa. Vuoden 2017 alusta voimaan tulleen hankintalain mukaan tavaroiden ja palveluiden hankintojen kansallinen kynnysarvo on 60 000 euroa. Tämä tarkoittaa, että kynnysarvoa pienempiä hankintoja laki ei koske. Erilaisille hankinnoille on eri kynnysarvoja. (Kuntaliitto 2016.)

Hankintalain tarkoitus on hyvä. Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa (Finlex 2016). Selkeästi sanottuna laki myös pyrkii estämään joidenkin tarjoajien suosimisen hankinnoissa.

Ongelmalliseksi lain tekee kuitenkin se, että lain noudattaminen suosii usein suuria toimijoita eikä hankinnan lopputulos ole aina kunnan kannalta paras mahdollinen. Ongel-

mat johtuvat usein hankintojen kilpailuttamisen toteuttamisesta ja hankintaosaamisen puutteesta. Kilpailutuksissa laadullisten tekijöiden todentaminen on usein hankalaa ja tämän vuoksi hankinnan hinta painottuu. Pahimmillaan kilpailutuksessa päädytään valitsemaan halvin tarjous sen laadusta huolimatta. Hinta on erittäin helppo ja selkeästi mitattava kriteeri. Laatu on huomattavasti vaikeampi mitata ja todentaa etukäteen. Tilannetta voisi verrata vaikka pituushypykilpailuun, jonka voittaa se, joka lupaa hypätä pisimmälle. Monesti suuret toimijat, esimerkiksi kansainväliset yritykset, ovat pystyneet painamaan tarjoustensa hinnan hyvin alhaiselle tasolle ja voittamaan isoja julkisia kilpailutuksia. Tämän on johtanut siihen, että pienet paikalliset toimijat eivät ole saaneet tilauksia ja osa toimijoista on päättänyt lopettamaan toimintansa.

Suomessa kolmannen sektorin järjestöt ovat myös joissakin kunnissa olleet merkittäviä palveluntuottajia. Järjestöille hintaa painottavat kilpailutukset ovat olleet hankalia, koska niillä ei ole taloudellisia resursseja tehdä vastaavalla tavalla hinnoiteltuja tarjouksia kuin suurilla yrityksillä. Huonoilla kilpailutuksilla voidaan saada tuhoa aikaiseksi paikallisten tuottajien keskuudessa ja jouduttaa markkinoiden keskittymistä muutaman toimijan käsiin. Hankintalain soveltamisessa ja kilpailutuksissa tulisikin aina huomioida paitsi laadulliset asiat, myös pienempien tarjoajien mahdollisuudet osallistua kilpailutuksiin. Laki tarjoaa tähän mahdollisuuksia, kuten hankintojen osittamisen pienempiin kokonaisuuksiin, ja erilaiset hankintamuodot, kuten puitesopimukset.

Hankinnoissa on myös muistettava aina vastuukysymykset. Tämä on erityisen tärkeää palveluissa. Vastuu palveluista säilyy aina kunnalla, vaikka palveluiden tuottamisesta vastaisikin ulkopuolinen toimija. Kunnan

on valvottava palvelutuotantoa esimerkiksi erilaisissa hoivapalveluissa, kuten ikään-tyneiden asumispalveluissa. Suomessa on ollut useita tapauksia, joissa ulkopuoliset palvelutuottajat ovat laiminlyöneet lakia ja hoivatyöstä annettuja määräyksiä. Toki ongelmia on tullut ilmi myös kuntien omana tuotantonaan tuottamissa palveluissa.

Kunnalla säilyy vastuu palveluista myös sellaisissa tilanteissa, joissa palveluntuottaja yllättäen lopettaa toimintansa. Tätä kirjoittaessa on keskusteltu paljon Touhula-päiväkotiketjun yrityssaneerauksesta, yt-neuvotte- luista sekä useiden kymmenien päiväkotien sulkemisesta (YLE 2020). Tässä tapauksessa kuntien, joissa päiväkodit suljetaan, on jär- jestettävä lapsille päivähoito. Pienelle ja suu- remmallekin kunnalle tämä ei välttämättä ole ihan helppoa lyhyessä ajassa. Palveluiden ostaminen ei välttämättä ole aina taloudelli- sesti järkevää ja joissain tilanteissa se saattaa tulla omaa tuotantoa kalliimmaksi. Kaikkia kustannuksia ei myöskään voi välttämättä ennakoita ja ostopalvelut saattavat aiheut- taa riskejä, joita omassa tuotannossa ei olisi.

KUNTAKONSERNI JA YHTIÖT

Kunnilla on usein oman organisaationsa lisäksi yhtiöitä ja liikelaitoksia tai ne ovat osakkaina kuntayhtymissä. Nykyisin onkin perusteltua puhua kuntakonsernista eikä vain kunnasta. Tyypillisin kunnan omista- ma organisaatio on ollut liikelaitos, vaikka nykyisin monia liikelaitoksia on muutettu osakeyhtiömuotoon. Liikelaitosten, yhtiöiden ja kuntayhtymien kautta voidaan toteuttaa monenlaisia tehtäviä. Tällaisia ovat usein vesihuolto, energia ja lämmitys sekä toisen asteen koulutus. Liikelaitos ja yhtiö antavat pienille kunnille mahdollisuuden yhdistää voimat muiden kuntien kanssa eikä esimer- kiksi investoinneista tarvitse kantaa vastuuta

yksin. Suurille kunnille nämä toimintamallit antavat mahdollisuuden järjestää isoja koko- naisuuksia toteutettavaksi liiketoiminnan toimintamallien mukaisesti erotuksena kun- nan tavasta toimia.

Osakeyhtiömallin eduksi nähdään usein joustavampi tapa tehdä päätöksiä ja siten nopeampi mahdollisuus reagoida erilaisiin muutoksiin. Usein taustalla vaikuttavat myös mahdollisuudet toimia työnantajana muusta kunnasta eroavalla tavalla. Yhtiössä voidaan noudattaa erilaista työehtosopimusta kuin kunnassa, mikä saattaa olla työnantajan kan- nalta edullisempaa – joskus toki palkansaaajan- kin. Samalla henkilöstön siirtäminen yhtiöön mahdollistaa esimerkiksi yhteistoimintaneu- vottelujen käymisen ainoastaan yhtiössä eikä koko kunnan henkilöstön tarvitse osallistua neuvotteluihin. Yhtiömuoto tuo myös kunnan tai kuntien omistaman yhtiön hallinnon ja johtamisen mahdollisuuksien osalta samalle viivalle muiden yhtiöiden kanssa. Markkinoil- la toimiville kunnan tai kuntien omistamille organisaatioille yhtiömuoto onkin tästä syystä perusteltu tapa toimia.

Monissa kunnissa liikelaitoksia on muutettu yhtiöiksi. Liikelaitoksilla voi kuitenkin edel- leen olla paikkansa kuntien organisaatios- sa. Sellaisissa palveluissa, jossa ei ole muita tuottajia ja kilpailua, on liikelaitos edelleen varteenotettava tapa toimia. Tästä esimer- kiksi käy kunnallinen vesihuolto. Ainakaan toistaiseksi Suomessa ei ole yksityisiä voit- toa tavoittelevia vesihuolto-yhtiöitä. Puhdas vesi, viemäröinti ja jätevedenpuhdistus käyvät myös toiminnan luonteen takia esimerkiksi julkisesta monopolista. On hankala kuvitella tilannetta, jossa kunnan alueella olisi kaksi vesiverkostoa, joiden välillä kuntalainen voisi valita. Tällainen kilpailuasetelma tuskin oli- si mielekäs kuluttajan kannalta eikä kahden rinnakkaisen verkoston rakentaminen ole kokonaistalouden kannalta järkevää.



Tilanne on samankaltainen kuin sähkön- siirtoverkoston osalta, josta Suomessa on huonoja kokemuksia niin sanottujen Caru- na-kauppojen osalta. Sähkön- ja lämmityksen siirtoverkoston yksityistäminen on johtanut siirtohintojen nopeaan nousuun, eivätkä verkon alueel- la asuvat ihmiset voi vaihtaa toiseen siirto- verkkoon, vaan heidän on maksettava ver- kon omistaman yhtiön määräämät hinnat. Kunnalle olisi toki esimerkiksi vesihuollon osalta mahdollisuus jättää verkosto omaan omistukseensa ja perustaa verkoston sekä operoinnin hoitamiseen yhtiö tai mahdol- lisesti kilpailuttaa tämä toiminta. Oleellista tällaisessa tapauksessakin olisi kuitenkin se, että verkoston omistajuutta ei myydä pois vaan se jää kunnan omistukseen, jolloin toi- minnasta vastaava operaattori voidaan vaih- taa, jos toimintaan ei olla tyytyväisiä. Täl- laisessakin tilanteessa kuitenkin verkoston omistamiseen ja hallinnointiin pitää olla vastuuorganisaatio, ehkä liikelaitos tai yhtiö.

Kunnilla on monia liikelaitosten tai yhti- öiden kautta tuotettavia palveluita, joiden tavoite on palvella kuntalaisia eikä tuottaa voittoa. Tästä esimerkkinä käy edellä mai- nittu vesihuolto, muita hyviä esimerkkejä ovat joukkoliikenne ja koulutus. Puhdas vesi on ihmisoikeus ja lähtökohtaisesti kunnan alueella elämisen edellytys, eikä sen vuoksi ole järkevää eikä oikeudenmukaista tavoit- tella liikevoittoa puhtaan veden tuotannolla. Joukkoliikenne on myös palvelu kuntalaisille eikä sitä voida Suomen missään kunnassa järjestää niin, että se tuottaisi voittoa tai edes kattaisi omat kustannuksensa. Toki suurissa kaupungeissa osa vilkkaimmista

joukkoliikennereiteistä on voitollisia mutta useammat reiteistä tappiollisia.

Koulutuksella on myös oma itseisarvonsa yhteiskunnan ylläpitämisessä ja suomalaisen yhteiskunnan vahvuus on pitkään ollut se, että koulutus ei ole markkinaehtoista. Kun- nallisten palveluiden tarkastelu markkinoi- den ehdoilla ei siis useimmissa kohdissa ole järkevää. Kunnan tuottamista julkisista pal- veluista ei myöskään tulisi pyrkiä tekemään markkinahyödykkeitä. Samalla on kuitenkin pidettävä huolta, että näitä julkisia palveluita tuottavien organisaatioiden, liikelaitosten tai yhtiöiden, talous ja toimintakyky pysyvät yllä. Vaikka palvelutuotannossa ei tavoitella- kaan voittoa, on toiminnasta aiheutuvat ku- lut katettava jollakin keinolla, viime kädessä kuntalaisilta kerätyillä verovaroilla.

Kuntien markkinoilla toimivat organisaa- tiot ovat pääsääntöisesti yhtiöitä. Nykykä- sityksen (Kuntalaki 126 §) mukaan markki- noilla toimiva liikelaitos on yhtiöitettävä. Varsinkin suurilla kaupunkikunnilla kon- sernien muodostama kokonaisuus on iso ja monimutkainen, ja perinteinen peruskunta on kokonaisuudesta vain pieni osa (Averio, Koskinen, Laesterä 2019, 20). Markkinoilla toimiminen tarkoittaa sitä, että toimitaan kilpailuasemassa verrattuna muihin toimi- joihin ja jokin muu toimija valmistaa samaa tuotetta tai tarjoaa samaa palvelua. Tavallisin esimerkki tällaisesta on kunnan omistama energiyhtiö, joka myy sähköä ja kilpailee yksityisten sähköä myyvien energiyhtiöiden kanssa. Osalla kunnista on myös muunlai- sia markkinoilla toimivia yhtiöitä. Esimer-

kiksi Tampereella tällaisia ovat huvipuistoa ylläpitävä Särkänniemi Oy sekä kokous- ja kongressipalveluita tarjoava Tampere-talo Oy. Molempien tuottamia palveluita tuottavat myös yksityiset yhtiöt, joiden kanssa kilpaillaan.

Kunnilla voi olla myös niin sanottuja In House -yhtiöitä, jotka ovat kunnan tai kuntien omistamia ja sen myötä sidosyksiköitä. Hankintalakia ei sovelleta hankintoihin, jotka kunta tekee omalta sidosyksiköltään eli In House -yhtiöltään. Tällä tavalla kunnat voivat välttää palveluiden kilpailuttamisen ja tuottaa niitä omassa konsernissaan. Samalla In House -yhtiö mahdollistaa kuntien yhteistoiminnan, kun In House -yhtiötä on omistamassa useampi kunta. In House -yhtiön tulee kuitenkin myydä palveluitaan lähinnä omistajilleen. Osa palveluista voidaan myydä markkinoille, mutta tätä on rajoitettu. Markkinoille vuosittain myytävien palveluiden arvo voi olla enintään viisi prosenttia vuotuisesta liikevaihdosta (Tampere 2019).

Tampereella kaupunki suunnitteli vuonna 2019 yhdessä Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kanssa omistamansa työterveyspalveluyhtiön myymistä. Perusteluina olivat muun muassa työterveyskustannusten hillintä, yhtiön osakkeiden myynnistä saatava tulo ja yksityisellä toimijoilla käytössä olevat kehittyneemmät digitaaliset palvelut. Yhtiö tuottaa palveluita myös muille kuin omistajilleen. Sillä on ollut Pirkanmaalla vakiintunut asema myös yksityisen sektorin työterveyspalveluiden tuottajana ja toistaiseksi kilpailukykyiset hinnat. Yhtiötä ei kuitenkaan tätä kirjoittaessa ole päätetty myydä, vaan on päätetty

selvittää myös mahdollisuus jatkaa toimintaa In House -yhtiönä.

Työterveyspalvelut ovat Suomessa keskittyneet viime aikoina voimakkaasti ja muutamat suuret kansainväliset toimijat ovat ostaneet aktiivisesti pienempiä alan toimijoita. Tampereella julkisomisteisen työterveysyhtiön myyminen voimistaisi tätä kehitystä entisestään. Toisaalta kustannustehokkaita ja nykyaikaisia työterveyspalveluita tuottava yhtiö tarvitsisi riittävän toiminnan volyymin, jotta palveluita voidaan ylläpitää ja kehittää vastaamaan muuttuvia palvelutarpeita.

Palveluiden ulkoistamisessa menetetään myös merkittävä määrä osaamista. Kaikkiin organisaatioihin, myös kunnallisiin, kasaantuu monenlaista inhimillistä pääomaa. Palveluita ulkoistettaessa tämä pääoma siirtyy pois kunnalta. Esimerkiksi kunta, joka tekee terveydenhuoltopalveluihinsa täysulkoistuksen, menettää terveydenhuollon osaamisen omasta organisaatiostaan. Tällöin ongelmaksi muodostuu muun muassa se, kenen osaamisella arvioidaan ulkoistetun palvelun toimivuutta ja kenen osaamisella suoritetaan palveluiden uusi kilpailutus, kun sen aika tulee. Kokonaisulkoistuksissa osaamisen myötä luovutetaan iso osa valtaa pois kunnan organisaatiosta. Tämän seurauksena voi tulla välttämättömäksi ostaa osaamista kunnan ulkopuolelta esimerkiksi konsulttityönä.

Ostetusta osaamisesta seuraa taas kustannuksia. Osaamisen menetystä voidaan rajata jättämällä osa työntekijöistä omaan organisaatioon, mutta silloin vähennetään ulkoistuksen tuottamaa oletettua taloudellis-

ta hyötyä, kasvatetaan hallintoa ja luodaan toimintaan päällekkäisyyksiä.

Kuntien yhtiöihin liittyy myös demokratiaongelma. Yhtiöt eivät ole velvollisia raportoimaan toiminnastaan laissa edellytettyä enempää, mikä suppeimmillaan tarkoittaa tilinpäätöstietojen ilmoittamista. Ne voivat myös rajoittaa tietojen luovuttamista vedoten liikesalaisuuteen. Yhtiössä päätökset tekee yhtiön hallitus eikä mikään ulkopuolinen taho voi puuttua yhtiön toimintaan. Omistaja voi käyttää omistajaohjausta, mutta äärimmilleen viedyssä tilanteessa omistajallekin jää vaikuttamiskeinoksi ainoastaan vaihtaa yhtiön hallitus yhtiökokouksessa. Tämä keskittää paljon valtaa yhtiön hallitukselle. Esimerkiksi kunnanvaltuusto ei voi määrätä kunnan omistaman yhtiön toiminnasta tai tehdä yhtiötä velvoittavia päätöksiä. Viisaat vastuulliset yhtiön hallituksen jäsenet toki kuuntelevat omistajaa, kuten esimerkiksi kunnanvaltuustoa. Valtuusto ja kunnanhallitus voivat lisäksi tehdä erilaisia ohjeita yhtiön noudatettavaksi, kuten omistajastrategian tai vastaavan suunnitelman. Koska yhtiöt ovat itsenäisiä, niiden hallitusten jäsenten valinta on merkittävää vallankäyttöä.

Kuntien yhtiöiden liiketoiminta on kasvanut ja monimutkaistunut vuosien varrella, ja samalla monet niistä ovat kilpailutilanteessa markkinoilla. Tämä asettaa uusia vaatimuksia myös hallitusten jäsenille ja heidän osaamiselleen. Aikaisemmin oli tavallista valita kuntien yhtiöiden hallituksiin paikallisia poliitikkoja, kuten valtuutettuja tai muita puolueiden aktiiveja. Nyt tilanne on muuttunut ja ainakin suuremmissa kunnissa on yhtiöiden hallitukseen pyritty valitsemaan entistä enemmän niin sanottuja hallitusammattilaisia eli henkilöitä, joilla on kokemusta liiketoiminnasta tai hallitusjäsenyydestä. Tällaisia hallitusammattilaisilla voi olla tai sitten ei ole poliittista taustaa. Totuus on kuitenkin se, että vasemmistosta

löytyy vähemmän henkilöitä, joilla olisi kokemusta liiketoiminnasta tai osakeyhtiön hallituksen jäsenyydestä.

Ammattilaisjäsenille on omat hyvät perusteensa, mutta osaltaan ne syventävät kunnallisten yhtiöiden demokratiaongelmaa. Kunnan yhtiöiden toiminta ja niiden hallinto ajautuvat koko ajan kauemmas vaaleilla valittujen valtuutettujen hallinnasta. Lopulta yhtiöiden päätökset voivat tulla yllätyksenä valtuutetuille ja muille kunnan luottamushenkilöille. Näin kävi esimerkiksi Tampereella vuonna 2014, jossa osakeyhtiömuotoisen ammattikorkeakoulun hallitus päätti lopettaa kuvataideopetuksen ilman, että kaupunginvaltuutetut, koulutuksesta vastaavan lautakunnan jäsenet tai vastuualueen apulaispormestari olisivat tienneet asiasta. Vaaleilla valitut päättäjät joutuivat tapahtuneen eteen eikä asialle enää voitu mitään, koska osakeyhtiön hallituksen päätöksissä ei ole valitusoikeutta tai muuta keinoa puuttua niihin.

Osakeyhtiön hallituksen jäsenelle, joka edustaa kuntaa, voi hallitusjäsenyydestä muodostua henkilökohtainen taloudellinen riski. Näin kävi Hämeenlinnassa, jossa hallituksen jäsen katsottiin korvausvelvolliseksi kaupungin rahoittaman yhtiön konkurssiasiansa. Yhtiöstä voi myös tulla taloudellinen riski kunnalle, jos yhtiötä on hoidettu huonosti, kunta joutuu rahoittamaan sen toimintaa tai sen toiminnasta aiheutuu muita kunnan vastuulle tulevia menoja.

KUNTIEN INVESTOINNIT JA VELKA

Tätä kirjoittaessa poliittista keskustelua on pitkään hallinnut puhe valtion velasta. Suomessa ollaan huolissaan valtion velkaantumisesta ja tätä keskustelua ylläpitää erityisesti poliittinen oikeisto. Voitaisiinkin puhua velka-

Kuntien yhtiöihin liittyy myös demokratiaongelma.

pelottelusta. Valtion velkaan liitettyt uhkakuvat ovat saaneet suhteettoman suuren huomion, ja keskustelu valtion velasta jättää varjoonsa monet muut tärkeät yhteiskunnalliset asiat.

Velasta keskustellaan myös kunnissa. Lähes jokaisella Suomen kunnista on velkaa, poikkeuksena ovat jotkin pienemmät kunnat. Kunnissa käydään myös samanlaista keskustelua velkaantumisesta kuin valtion velastakin käydään. Keskustelu on usein populistista ja siihenkin liittyy samanlaista velkapelottelua.

Kunnat ovat ottaneet lainaa ja velkaantuneet, koska kunnissa on tehtävä kauaskantoisia investointeja. Useimmiten kyseessä on ovat rakennukset ja yhteiskunnan infrastruktuuri kuten tiet. Monissa kunnissa esimerkiksi vesihuoltoon ja sähköverkkoon tehtävät investoinnit toteuttavat kunnan omistamat yhtiöt, eikä niiden ottama laina näy peruskunnan velassa, mutta kuntakonsernin kokonaisuutta tarkasteltaessa ne ovat mukana. Kunnan tuloista suurin osa menee vuotuisiin käyttömenoihin, joilla tuotetaan palveluita kunnalle. Tämän vuoksi investointeja on rahoitettava lainalla. Investointeihin kuuluvat myös olemassa olevien kiinteistöjen yms. korjaukset, mihin tarvitaan usein lainaa.

Velasta käytävässä keskustelussa ei useinkaan oteta huomioon sitä, millaisilta rahoittajilta kunta ottaa lainaa. Tyypillisimmin kuntien laina on erilaisilta institutionaalisilta rahoittajilta, eikä tavanomaisilta voittoatavoitteelta liikepankeilta. Perustilanteessa kunta saa aina edullisemmin rahoitusta kuin yritys (Averio, Koskinen, Laesterä 2019). Tampereen kaupungin pitkäaikaiset lainat jakaantuvat rahoittajille seuraavasti: Kuntarahoitus Oyj 31%, kaupungin tytäryhtiöt 26%, Euroopan investointipankki 24%, Euroopan neuvoston investointipankki CEB 9%, Pohjoismaiden investointipankki NIB 6%, Deutsche Pfandbriefbank 4%. Lainoista 96 prosenttia on insti-

tutionaalisilta rahoittajilta ja loppukin rahoituksesta tulee pankilta, joka on erikoistunut julkisten investointien rahoitukseen. Huomionarvoista on, että Tampereen kaltainen suuri kaupunki voi rahoittaa omia investointejaan tytäryhtiöidensä avulla, jolloin myös lainasta maksettava korko pysyy kuntakonsernin sisällä. Kunnat ovat Suomessa rakentaneet rahoituksensa avuksi omia instituutioitaan, kuten Kuntarahoituksen ja Kuntien takauskeskuksen.

Suomalaiset kunnat on pitkään nähty rahoitusmarkkinoilla turvallisiksi rahoituskohteiksi. Vaikka luottoluokitukset uhkasivat 2010-luvulla laskea, suuria muutoksia ei ole tapahtunut. Tämän taustalla on kuntien verotusoikeus. Rahoittajat tietävät, että kunnilla on mahdollisuus saada tuloja yleisestä taloustilanteesta riippumatta: tässä asiassa ne eroavat yrityksistä. Kunnat tekevät pitkäjänteisiä investointeja vuosikymmenien ajalle, mikä tuo myös vakautta rahoittajien omaan talouteen.

Nykyisin kunnilla on velanoton lisäksi myös muita mahdollisuuksia rahoittaa investointejaan. Viime vuosikymmenien aikana on toteutettu erilaisia julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeita (Public-Private-Partnership, PPP). Tällaisia voivat olla esimerkiksi elinkaarimallit. Mallissa yksityinen taho toteuttaa investoinnin. Kunta maksaa esimerkiksi kiinteistön käyttöoikeudesta investoinnin elinkaaren aikana sekä investointikulut ja ylläpitokustannukset vuosittaisissa maksuissa. Leasing-vuokrausta käytetään myös kunnissa. Tampereella Tipotien terveysasema on kaupungin käytössä leasing-sopimuksella. (Averio, Koskinen, Laesterä 2019)

Keskusteltaessa kunnan taloudesta ja erityisesti velasta menevät kunnan käyttötalous- ja investointimenot usein sekaisin, joko tahattomasti tai tarkoituksella. Samalla keskustelussa asetetaan käyttötalous ja investoinnit



vastakkain. Tällöin saatetaan esittää, että investointeihin käytettävät rahat ovat poissa kuntalaisten palveluista tai että investointeihin käytettävät rahat voitaisiin käyttää palveluihin. Investoinneissa ajatus on, että ne maksavat itsensä takaisin tietyn ajan kuluessa ja eroavat siinä palveluista. Toki, on kunnallisia investointeja kuten päiväkodit, koulut ja terveyskeskukset, jotka eivät tuo takaisin tulovirtaa, mutta ne tuleekin nähdä investointeina kuntalaisten hyvinvointiin, osaamiseen ja tulevaisuuteen. Miten kävisi, jos investointeihin käytettävä raha käytettäisiinkin palveluihin? Tämä tarkoittaisi käytännössä syömävelan ottamista palveluiden rahoittamiseen.

Kunnan on ennemmin tai myöhemmin tehtävä investointeja. Tuskin mikään kunta on tilanteessa, jossa se voisi toimia jatkuvasti ilman investointeja tai rahoittaa investoinnit kassavarjoilla. On kuitenkin kiinnitettävä huomiota sekä velan määrään että siihen, mihin investoidaan. Investointien tulee olla järkeviä, kuntalaisten etua palvelevia ja riskeiltään kohtuullisia. Velan hoitokulut eivät saa vaarantaa kunnan taloutta ja palvelutuo-
tantoa. Nykyisellä matalalla korkotasolla näin harvoin onkaan ja huomio tulisi keskittää käyttötalouden tasapainoon.

VASEMMISTOLAINEN KUNTATALOUS

Millaista olisi vasemmistolainen kuntatalous tai vasemmiston talouspolitiikka kunnissa? Kunnissa pitäisi harjoittaa vastuullista taloudenpitoa, joka palvelisi kunnan asukkaiden hyvinvointia mutta samalla huolehtisi talouden tasapainosta niin, että asukkaiden hyvinvointi ei olisi tulevaisuudessakaan uhatuna heikon taloustilanteen vuoksi. Tällaisen tasapainon saavuttaminen riittävien palveluiden ja vahvan talouden välillä ei ole helppoa. Tavoitteen saavuttamista vaikeuttaa ennestään se edellä mainittu seikka, että läheshän kaikki kunnan talouteen vaikuttavat asiat eivät ole kuntapäätäjien vallassa.

Tarkasteltaessa tuloja ovat valtionosuudet yksinkertaisin tulomuoto. Kunnassa niihin ei voida vaikuttaa. Kiinteistövero maksavat kiinteistöjen omistajat. Omistajina voi olla myös tuloköyhiä ihmisiä, joilla on omistuksestaan esimerkiksi aiemmin hankittu omakotitalo mutta samaan aikaan hyvin pienet tulot. Pienituloiset eläkeläiset voivat olla tällaisessa tilanteessa. Kiinteistöveron tuotto kunnan tulojen kokonaisuudesta on myös usein verraten pieni, joten sitä ei voida pitää ratkaisevana tapana rahoittaa kuntaa. Yhteisöverotuoton

Talouskeskusteluissa puhutaan myös usein hallinnosta, sen kustannuksista ja turhasta byrokratiasta. Hallinnon kustannuksiin on suhtauduttava kriittisesti, mutta niin on myös puheisiin hallinnosta säästökohteena.

merkitys kunnissa vaihtelee suuresti mutta verosta päättää valtio, eikä kuntapäätäjillä ole mahdollisuutta nopeasti kerätä sen avulla lisää tuloja kunnalle.

Kunnan keräämät erilaiset maksut ja taksat ovat lähtökohtaisesti tasamaksuja, eivätkä ne huomioi maksajan taloudellista tilannetta. Vasemmistolaisesta näkökulmasta maksujen korotuksia tai uusia maksuja tulisi välttää ainakin sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä opetus- ja sivistyspalveluissa. Maksut ja niiden taso voivat vaikuttaa merkittävästi kunnan asukkaiden hyvinvointiin. Vaikutukseltaan merkittävin tulomuoto on kunnallisvero. Vaikka sen progressio ei ole kovin jyrkkä, huomioi se kuitenkin maksajien varallisuutta edes hieman, toisin kuin kaikki muut kunnan tulomuodot. Vasemmistolaisten kuntapäätäjien tulisikin kiinnittää huomio juuri kunnallisveron tason riittävyyteen, sillä se on sosiaalisilta vaikutuksiltaan oikeudenmukaisin tapa rahoittaa kuntaa.

Oman lisänsä kuntien tulojen pohdintaan tuo etenevä valtakunnallinen sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus. Uudistuksen myötä kunnilta siirtyy pois suurin palvelukokonaisuus. Tämä tulee vaikuttamaan myös kuntien mahdollisuuksiin kerätä veroja. Valtio kerää jatkossa kansalaisilta veroja sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoittamiseksi. Tämä tehdään tuloverotuksen kautta, ja osa tai kaikki aikaisemmin kunnallisverona kerättyistä tuloista siirtyy kunnilta valtiolle tai maakunnille. Kuntien verotulojen laskiessa korostuvat kiinteistöveron ja yhteisöveron merkitykset

kokonaisverotuloissa - kiinteistöveron vielä yhteisöveroa enemmän (Averio, Koskinen, Laesterä 2019). Kunnat saattavat olla hyvinkin pian hyvin erilaisessa tilanteessa rahoituskensa suhteen kuin tätä kirjoittaessa.

Vasemmistolle kuntalaisten ja kunnan hyvinvointi ovat olleet aina tavoitteiden keskipisteessä. Tämän vuoksi kunnan talouden hoitaminen leikkaamalla menoista on hankalaa. Suurin osa tuloista käytetään hyvinvointipalveluiden tuottamiseen ja näistä merkittävä osa on vielä lakisääteisiä palveluita. On hyvin vaikeaa ja todennäköisesti mahdotonta saada kunnan hyvinvointipalveluihinsa käyttämiä menoja merkittävästi laskemaan. Ennemminkin tulee pohtia sitä, miten menokasvua voitaisiin hillitä. Lakisääteisien palvelujen menoihinkin on mahdollista vaikuttaa, kun olemassa olevia toimintamalleja ja ratkaisuja kyseenalaistetaan. Helppoja ja kaikkialla samanlaisina toimivia ratkaisuja tuskin on olemassa.

Talouskeskusteluissa puhutaan myös usein hallinnosta, sen kustannuksista ja turhasta byrokratiasta. Hallinnon kustannuksiin on suhtauduttava kriittisesti mutta niin on myös puheisiin hallinnosta säästökohteena. Kunnan menoista hallinto muodostaa vain pienen, usein muutaman prosentin suuruisen, osan. Hallinnossa menot muodostuvat lähinnä henkilöstökuluista, kuten muusakin kunnan toiminnassa. Tosin erilaiset käyttöoikeudet, kuten tietojärjestelmät yms., aiheuttavat myös merkittäviä kustannuksia hallinnossa. Uusien virkojen ja toimien pe-

rustamiseen on hyvä suhtautua varauksella, mutta hallintoa kunnissa kuitenkin tarvitaan. Riittämätön hallinto voi tulla kunnalle myös kalliiksi, jos asioita jää hoitamatta hallinnon heikkouden vuoksi.

Oikeiston hallitsemassa talouskeskustelussa nousee ajoittain esille myös niin sanotuista turhista menoista säästäminen ja leikkaaminen. Toinen tämän saman argumentin muoto on luopuminen muista kuin lakisääteisistä palveluista. Monet kuntien ei-lakisääteisistä ja turhiksi leimatuista palveluista ovat kuitenkin usein kuntalaisten kannalta hyvin tärkeitä ja ne saattavat olla kunnalle myös tärkeitä vetovoima- sekä elinvoimakeijotä. Nämä ovat pääsääntöisesti kulttuuri- ja vapaa-aikapalveluita, mutta myös muilla toimialueilla on vastaavia ei-lakisääteisiä palveluita. Useimmille meistä lienee selvää, mikä merkitys kuntalaisten hyvinvoinnille on liikunta- ja ulkoilumahdollisuuksilla sekä kirjastolla. Kunnan tuottamina nämä palvelut ovat myös kaikkien saavutettavissa, mikä on tärkeää kuntalaisten tasavertaisuuden kannalta. Palveluiden on oltava myös alueellisesti kattavia, jotta suuremmassakin kunnassa kaikilla on myös todellisuudessa mahdollisuus niitä käyttää. Ei-lakisääteisistä palveluista esimerkkinä toimivat myös terveydenhuollon ennaltaehkäisevät palvelut, joilla voidaan parhaimmillaan vähentää muiden terveyspalveluiden käyttöä tai ainakin hillitä sitä.

Monet kunnat myös avustavat kolmannen sektorin järjestöjä, joilla on usein huomattava merkitys palvelutuottajina ja yhteisön hyvinvoinnin vahvistajina. Maankäytössä ja yhdyskuntasuunnittelussakin voitaisiin edetä aina halvimman mukaan pienemmillä kustannuksilla, mutta kuntalaisten hyvinvoinnin kannalta on tärkeää, että myös ympäristön viihtyisyyteen kiinnitetään huomiota. Asuinalue ilman puistoja ja viheralueita tulee halvaksi rakennuttaa, mutta alueen viihtyisyys

tuskin tulee olemaan kovin korkea. Hyvät palvelut ja viihtyisä ympäristö lisäävät myös kunnan vetovoimaa ja siten vahvistavat myös kunnan taloutta. Sama pätee kuntalaisten hyvinvointiin laajemminkin. Kunnan toiminnan ja palveluiden karsiminen minimiin saattaa olla taloudellisesti tehokasta lyhyellä ajanjaksolla mutta pidemmällä ajalla se todennäköisesti aiheuttaa huomattavasti säästöjä enemmän kustannuksia.

Menojen samoin kuin tulojenkin osalta kuntien talous tulee muuttumaan merkittävästi kansallisen sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksen myötä. Kuntien palveluksesta poistuu noin puolet henkilöstöstä, mikä laskee menoja huomattavasti. Samalla osa kiinteistöistä, joissa palveluita tuotetaan (kuten terveysasemat) siirtyvät maakunnalle, mikä laskee kiinteistökustannuksia. Tosin palvelut vastuulleen ottava maakunta ei välttämättä halua kaikkia kunnilla hyvinvointipalveluiden käytössä olleita kiinteistöjä omaan käyttöönsä. Tästä seuraa se, että kunnalle voi jäädä käyttämättömiä sote-kiinteistöjä, joille ei ole käyttöä mutta joista aiheutuu kustannuksia.

Uudistuksen talousvaikutuksista ei voi tätä kirjoittaessa sanoa muuta kuin että vaikutukset tulevat olemaan suuria. Parhaassa tapauksessa kunnalle jää aikaisempaa parempi mahdollisuus tuottaa sen vastuulle jääneitä palveluita, kuten opetus- ja sivistys- sekä kulttuuri- ja vapaa-aikapalveluita. Todennäköistä on kuitenkin, että kuntien taloushaasteet pysyvät entisellä tasolla tai jopa kasvavat. Tämä riippuu suuresti siitä, mitä kuntien merkittävimmälle tulonlähteelle kunnallisverolle käy.

Suomalaista talouskeskustelua määrittelee nykyään oikeistolainen talouspuhe, joka on arkipäiväistynyt. Tälle talouspuheelle on tyypillistä erilaisten säästökeinojen ja menoleikkausten tarpeellisuuden toistelu sekä



julkisen sektorin suuruudesta puhuminen. Samalla puhutaan tarpeesta pienentää julkista rahoitusta ja laskea veroja. Näiden lisäksi tähän oikeistolaiseen talouspuheeseen kuuluu väite yksityisen sektorin suuremmasta tehokkuudesta verrattuna julkiseen sektoriin sekä yritysten roolin korostaminen julkisessa palvelutuotannossa. Tämä puhe toistuu myös kunnissa. Erilaisille talouden tasapainottamistoimille ja säästöille onkin kunnissa tarvetta, yksioikoiselle ideologiselle leikkauspolitiikalle kuitenkin ei.

Vasemmistolaisesta näkökulmasta oikeistolaiseen talouspuheeseen voidaan suhtautua kahdella tavalla: joko lähteä siihen mukaan ja perustella omat tavoitteet sen argumentaatiolla, tai haastaa se suoraan ja jättää sen argumentaatio omaan arvoonsa. Ensimmäisestä lähestymistavasta esimerkkinä on kuntalaisten hyvinvointia parantavan menon perustelu sillä, että se maksaa itsensä takaisin tai tuo jopa säästöä. Tällainen meno voi olla esimerkiksi ennaltaehkäisevään terveyteen kohdennettu lisäys, joka aikaa myöten säästää kuluja erikoissairaanhoidossa. Jälkimmäisestä lähestymistavasta esimerkkinä

on kulttuuripalveluihin tehtävä lisäys, jota perustellaan vain palvelun tarpeellisuudella kulttuurin näkökulmasta eikä mahdollisia talousvaikutuksia korosteta.

Oikeistolaista talouspuhetta on hyvä haastaa. Poliitiikka on kuitenkin myös paikallistasolla yhteistyötä eri ryhmien välillä ja käyttämällä toisten ryhmien argumentaatiota voi saada tukea omille tavoitteilleen. Samalla on hyvä muistuttaa, että kunta ei ole säästöohjelmia ja taloutta varten vaan kuntalaisia ja heidän hyvinvointiaan varten.

Oikeistolaisen talouspuheen piirteitä ovat myös julkisen sektorin vertaaminen yksityiseen sektoriin ja kunnan toiminnan vertaaminen yritysten toimintaan. Samaan kategoriaan kuuluvat julkisen talouden vertaaminen yksityiseen talouteen. Valtuustosaleista tuttuja ovat varmaan monelle ”Missään yrityksessä ei toimittaisi näin...” ja ”Hoitaisitko omia rahojasi tällä tavalla...” -puheet. Kunnan ja kunnan talouden vertaaminen yritykseen tai kotitalouteen on aina virhe, koska kunta ei ole kumpakaan. Kuntia säätelee eri lainsäädäntö kuin yrityksiä, ja kunnan tehtävät ovat täysin

toiset. Sama pätee kotitalouteen. Yritysten tarkoitus on tuottaa voittoa, eikä voitontavoittelu kuulu kunnan tehtäviin. Kunta toimii myös sen tuottamia palveluita koskevan lainsäädännön mukaan, eikä lainsäädäntö velvoita tai rajoita yrityksiä samalla tavalla. Vertaukset yrityksiin tai kotitalouteen kertovat enemmän puhujan itsensä vähäisestä ymmärryksestä kuntataloudesta tai hänen taipumuksestaan halpaan populismiin kuin mistään todellisesta asiasisällöstä.

Julkisesta taloudesta keskusteltaessa nousevat usein esille myös talouden mittakaa-voihin liittyvät näkökulmat. Tätä voitaisiin kutsua suuruusharhaksi, jossa oman henkilökohtaisen talouden kannalta suuri mutta kuntatalouden kannalta pieni aihe nousee keskustelun keskiöön ja samalla unohdetaan kuntatalouden kokonaisuus, johon se kuuluu. Tämä suuruusharha ei ole samalla tavalla riippuvainen poliittisesta taustasta, vaan sitä esiintyy kaikissa ryhmissä, ja se voi olla sekä tahaton että tahallinen.

Esimerkkinä suuruusharhasta käy tilanne, jossa keskustellaan yksittäisestä palvelusta ja sen joidenkin kymmenien tuhansien kustannuksista ja samalla jätetään huomiotta monien miljoonien palveluiden kokonaisuus. Vastaavasti esimerkkinä voisi olla muutaman miljoonan investointi, josta taitetaan peistä valtuustossa samalla kun satojen miljoonien investointikokonaisuus jää täysin vaille huomiota. Suuruusharhalla on myös helppo saada huomio pois suuremmista kokonaisuuksista ja ohjata keskustelu johonkin pienempään yksityiskohtaan. Ihmisillä on taipumus haluta keskustella sen kokoisista asioista, joihin oma hahmotuskyky riittää. Sen vuoksi on helpompaa puhua kymmenistä tuhansista kuin sadoista miljoonista. Suuruusharhan käyttäminen on tehokas retorinen ja poliittinen väline, mutta ei aina tarkoituksenmukainen vastuullisen taloudenhoidon kannalta.

Vastaaminen oikeiston hegemoniaan talouskeskustelussa vaatii riittävää talouden tuntemusta, jotta väitteet voidaan haastaa ja kumota. Tähän riittävät kuitenkin hyvät perustiedot. Kovin täsmällisiä tietoja ei tarvita, koska useimmat oikeiston väitteistä ovat ideologisia, eivätkä ne perustu talouden tosiseikoille. Tällaisessa keskustelussa kuntatalouden peruskäsitteet ja toiminta tulisi kuitenkin tuntea.

Useimmissa kunnissa luottamushenkilöille järjestetään koulutusta, johon kuuluu myös talous. Viranhaltijat ovat myös velvollisia selittämään asioita luottamushenkilöille. Oleellista olisi kuitenkin riittävä osaaminen, jotta osaa kysyä oikeita kysymyksiä. Kunnan tuloslaskelma ja tase tulisi tuntea sekä ymmärtää, mitä ne kertovat. Suurempi perehtyneisyys talouteen on myös avuksi esimerkiksi yhtiöiden toiminnan osalta, mutta se ei ole välttämätöntä. Kirjanpidon tai muun teknisemmän taloushallinnon tuntemus ei ole välttämätöntä. Talouden osalta on kuitenkin myös muistettava, että kyseessä ei ole luonnontiede, vaikka numeroita käsitelläänkin. Talous on ihmisten luoma kokonaisuus ja samalla ihmisten hallittavissa sekä muutettavissa.

Kuntatalous ei ole helppo alue vastuulliselle päättäjälle. Kuntien taloudessa liikkumavarat ovat hyvin pieniä ja tulot sekä menot paljolti ennalta määrättyjä. Suurten muutosten tekeminen taloudessa nopeasti on lähinnä mahdotonta. Samaan aikaan palvelujen tarve kasvaa jatkuvasti, eikä rahoitus kasva samassa suhteessa. Muuttotappiokunnissa painitaan väestön vähentymisen aiheuttamien ongelmien kanssa ja vastaavasti kasvavissa kunnissa palveluiden järjestämisen kanssa. Vasemmiston näkökulmasta kuntatalous on kuitenkin nähtävä välineenä kuntalaisten palveluiden ja heidän hyvinvointinsa turvaamiseksi eikä itsetarkoituksena.

Lähteet

Aaltonen, Mikko, *kolumni* Tamperelainen -lehden verkkosivut (<https://www.tamperelainen.fi/paikalliset/1662729>) viitattu 31.7.2020

Averio, P.; Koskinen, A.; Lasterä, E. (2019). *Kuntien talous ja rahoitus*. Kunnallissalan kehittämissäätiö.

Finlex -verkkosivusto, *Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista* (<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20161397>) viitattu 2.8.2020

Kuntaliiton verkkosivut, *Kuntien tulo- ja kiinteistöveroprosentit 2020* (<https://www.kuntaliitto.fi/talous/verotus/kuntien-veroprosentit/kuntien-tulo-ja-kiinteistoveroprosentit-2020>) viitattu 28.7.2020

Kuntaliiton verkkosivut, *Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset menot ja tulot* (<https://www.kuntaliitto.fi/talous/kuntien-ja-kuntayhtymien-menot-ja-tulot>) viitattu 29.7.2020

Kuntaliiton verkkosivut, *Kuntien veroprosentit ja efektiiviset veroasteet* ([https://www.kuntaliitto.fi/talous/verotus/kuntien-veroprosentit/kuntien-veroprosentit-ja-efektiiviset-veroasteet](https://www.kuntaliitto.fi/talous/verotus/kuntien-veroprosentit/kuntien-veroprosentit/kuntien-veroprosentit-ja-efektiiviset-veroasteet)) viitattu 29.7.2020

Kuntaliitto, *Hankinnat.fi -verkkosivusto* (<https://www.hankinnat.fi/ajankohtaista/2016/uudet-hankintalait-voimaan-112017>) viitattu 2.8.2020

Köyhyysvahti, *Suomen köyhyysraportti 2019*, Suomen köyhyyden ja syrjäytymisen vastainen verkosto, EAPN-Fin 2019

Suomen itsenäisyyden juhlarahaston (SITRA) verkkosivut, *Juurisyyanalyysi: Nuorten elämänhallinta ja mielenterveys* (<https://thl.fi/fi/web/mielenterveys/mielenterveyshairiot/nuorten-mielenterveyshairiot>) viitattu 30.7.2020

Tampereen kaupunginhallituksen konsernijaoston pöytäkirja 27.8.2019 ([https://tampere.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_28102019/Tyoterveysspalvelujen_hankinta_neuvottelu\(115335\)](https://tampere.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_28102019/Tyoterveysspalvelujen_hankinta_neuvottelu(115335))) viitattu 3.8.2020

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen verkkosivut, *Iso osa sosiaali- ja terveydenhuollon maksuista kasaantuu pienelle joukolle* (<https://thl.fi/fi/-/iso-osa-sosiaali-ja-terveydenhuollon-asiakasmaksuista-kasautuu-pienelle-joukolle>) viitattu 29.7.2020

Valkeinen, T.; Vuorento, R. (toim.) (2017). *Kuntatalous - monen muuttujan summa*. Suomen kuntaliitto, Helsinki.

Valtioneuvoston verkkosivut, *Päivystysasetuksen päivityksellä taataan hoidon laatua ja turvallisuutta* (<https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/paivystysasetuksen-paivityksella-taataan-hoidon-laatua-ja-turvallisuutta>) viitattu 30.7.2020

Valtiovarainministeriön verkkosivut, *Kunnan peruspalveluiden valtionosuus* (<https://vm.fi/kunnan-peruspalvelujen-valtionosuus>) viitattu 28.7.2020

Yleisradion verkkosivut (YLE), *Touhula-ketju sulkee 43 päiväkotiaan* (<https://yle.fi/uutiset/3-11407359>) viitattu 31.7.2020

Kuntien elinvoima ja tulevaisuuden haasteet

Piia Rantala-Korhonen

Kunnan perustehtävä on edistää kunta-
laisten hyvinvointia ja kunnan elinvoimaa. Kunnilla on laaja itsemääräämisoikeus, mutta ne ovat riippuvaisia ympäröivän maailman muutoksista. Jollain viipeellä globaalin kapitalismin suhdanteiden aallot ranta-
tautuvat jokaiseen kuntaan ja vaikuttavat niiden elinvoiman kehitykseen.

Valtiovarainministeriö on listannut keväällä 2020 kuntien tulevaisuuden ja elinvoiman rakentamisen kipupisteitä:

- 1) Ikäihmisiä on entistä enemmän, syntyvyys laskee ja työvoima vähenee
- 2) Väestö keskittyy edelleen kasvukeskuksiin
- 3) Kunnallisveron veropohjan eriytyminen jatkuu, ja yhteisöverotulot keskittyvät entistä pienemmälle kuntajoukolle
- 4) Valtionosuuksilla tasataan voimakkaasti kustannus- ja tulopohjien eroja

- 5) Kuntien rahoituksellinen epätasapaino voimistunut: pääkaupunkiseutu erottuu yhä enemmän muusta Suomesta
- 6) Kriisikuntien määrä kasvaa
- 7) Kuntatalouden monimutkaistuvat rakenteet hankaloittavat kunnan talouden kokonaisuuden hahmottamista ja riskien tunnistamista
- 8) Eläköityminen ja työikäisen väestön määrän väheneminen heikentävät kunta-alan henkilöstötilannetta entisestään
- 9) Sote-uudistus ei yksin ratkaise kuntatalouden ongelmia
- 10) Kuntien edellytykset hoitaa lakisääteisiä tehtäviä vaihtelevat merkittävästi – syntyvyyden lasku ja pienenevät ikäluokat vaikeuttavat varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämistä

11) Ikääntyminen ja eriytyminen näkyvät myös kuntien valtuustoissa: uusien osallistumismuotojen vaikuttavuus vielä kysymysmerkki

12) Kuntien elinvoimaresursseissa kuntakoko painottuu, mutta ei yksin ole ratkaiseva tekijä – elinvoiman täsmällinen mittaminen on mahdotonta¹

Jokainen kunta haluaa olla elinvoimainen, vetovoimainen ja pitovoimainen. Elinvoima on monisyinen käsite, jolle voidaan löytää monia mitattavia indikaattoreita. Mittareiden tulkinta ei ole arvovapaata: onko hyvä vai huono asia, että kunta järjestää varhaiskasvatuksen tai vanhushuollon muita edullisemmin? Täytyy katsoa lukujen taakse, mitä mittarit merkitsevät erilaisille kuntalaisille. Elinvoimaan vaikuttaa myös keskinäisen luottamuksen ja vuorovaikutuksen synnyttämä sosiaalinen pääoma.

Vetovoima liittyy kunnan ilmapiiriin, turvallisuuden tunteeseen ja positiivisella tavalla koettuun omaperäisyyteen – kyse on usein mielikuvista. Vetovoimaa voi kylmästi mitata kuntaan muuttavien uusien asukkaiden ja yritysten määrällä, mutta sitä on vaikea rakentaa. Kuntia voidaan asettaa paremmuusjärjestykseen sen perusteella, kuinka moni suomalainen voisi kuvitella muuttavansa kyseiseen kuntaan. Pitovoima saa ihmiset ja yritykset pysymään paikkakunnalla, näkemään sen tulevaisuutensa pysyvänä kotiseutuna. Pitovoimaan voi kunta vaikuttaa pitämällä huolta hyvistä peruspalveluista,

asukasdemokratiasta ja yritysmuotoisista päätöksistä.²

Vasemmistolainen politiikka on aina kantanut vastuuta heikommista. Tulevaisuuden vasemmistolainen kunta politiikka ei voi olla vain yhden kunnan asioihin keskittyvää politiikkaa. Solidaarisen kunta politiikan lähtökohtana täytyy olla koko maan elinvoiman tasa-arvoinen kehittäminen ja hyvän elämän edellytysten turvaaminen kaikille ihmisille, asuinkunnasta riippumatta. Vasemmistolaisen politiikan on toimittava myös äänettömien puolesta, ympäristön ja syntymättömien sukupolvien.

Suomen väestöennusteet näyttävät maan jakaantuvan lähivuosikymmeninä 4-5 kasvukeskukseen ja niitä ympäröiviin väestöltään kutistuviin ja nopeasti ikääntyviin kuntiin laajoilla harvaan asutuilla alueilla. Kaikilla kunnilla on kuitenkin samat lakisääteiset velvoitteet. Ilman yhteisvastuuta ei ole mahdollista turvata kaikille palveluita tasa-arvoisesti. Kuntien toimintaympäristöt eriytyvät entisestään: kuntia koskevassa valtakunnallisessa päätöksenteossa on otettava huomioon niiden erilaiset lähtökohdat. Yhden koon politiikka ei sovi kaikille kunnille. Tulevaisuudessa voidaan joutua pohtimaan, mitä tehdään kutistuvilla kunnilla ja kuinka paljon aluepolitiikka saa maksaa.

Suomi on satavuotisen itsenäisyyden aikana rakennettu suurten rakennemuutosten jälkeen aina uudelleen. Kauan eivät maattomat pienviljelijät ehtineet nauttia saamistaan vil-

¹ Kunnat käännekohtassa? Kuntien tilannekuva 2020, VM:n julkaisu ja 2020:13.

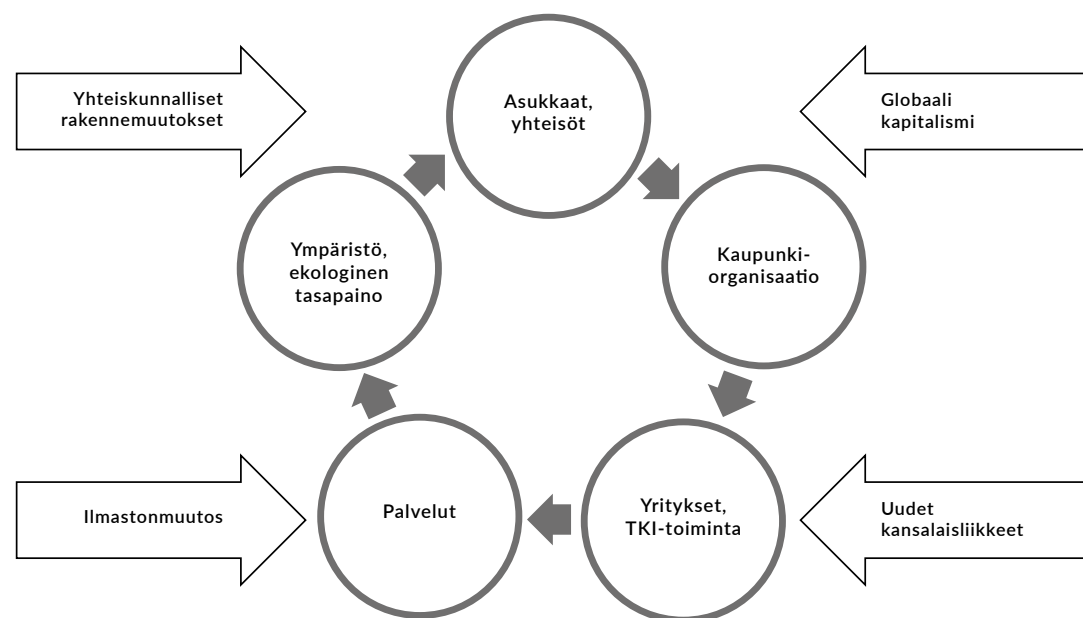
² Seutukaupunkien vetovoimatutkimus 2019.

jelymaista, kun väkeä tarvittiin teollistuviin kaupunkeihin työvoimaksi. 1960- ja 70-luvuilla peltoja pantiin pakettiin ja 400 000 suomalaista lähti teollisuustöihin Ruotsiin. Pääomien vapauttamisen jälkeen teollisuustuotantoa siirrettiin Suomesta halvemman työvoiman maihin, Suomessa keskityttiin korkean teknologian tuotekehitykseen ja tuotantoon. Jokainen rakennemuutos on keskittänyt väestöä: ensin tyhjenivät syrjäisimmät kylät, viimeisellä kierroksella autioituvat jo monet aluekeskukset. Verkkokauppa autioittaa jo kaupunkien keskustojen kauppakatuja.

Maaseudun alkutuotanto tuottaa raaka-aineita teollisuudelle, mutta niiden molempien osuus kansantuotteesta on pienentynyt. Suomesta on tällä vuosituhannella tullut palvelulinkeinojen maa, ja myös kuntien elinvoimaa on rakennettava uuden elinkeinorakenteen mukaisesti. Palvelualoilla työskentelee noin 1,8 miljoonaa työntekijää. Ennen Suomen sanottiin elävän metsästä, nyt metsäteolli-

suuden osuus kansantuotteesta on pari prosenttia. Maatalouden osuus on supistunut yhdeksi sadasosaksi BKT:sta, lisäksi se on hyvin riippuvaista ulkomaisista kausityöntekijöistä, joiden työehdot ovat usein heikot. Raaka-aineiden jalostusasteen nostaminen jättäisi enemmän lisäarvoa jalostuspaikkakunnalle ja tarjoaisi ympärivuotisia reilujen työehtojen työpaikkoja asukkaille.

Yhteiskunnan kehittämisessä on pyrittävä hyvän kehien synnyttämiseen, niin myös kuntien elinvoimaa rakennettaessa. Vasemmiston ja työväenliikkeen historia on täynnä hyviä esimerkkejä uudistuksista, jotka ovat tukeneet koko yhteiskunnan kehittymistä elinvoimaisemmaksi ja tasa-arvoisemmaksi. Kehitys ei ole tapahtunut itsekseen vaan se on vaatinut tavoitteellista, sitkeää työtä. Vaikka selkeärajainen leiri-Suomi on ryhmittynyt uudelleen suvaitsevaisten arvoliberaalien ja konservatiivisten arvojen kannattajien janalle, näkyy puoluekentän jako palkansaajien, omistavan



luokan ja alkutuottajien etuja ajaviin poliitisiin voimiin edelleen. Vasemmiston haaste tänään on sovittaa yhteen palkansaajien edut ja kestävä kehityksen vaatimat toimet toisiinsa.

Tarkastelen luvuissa 2. ja 3. kunnan elinvoimaa sen omassa päätösvallassa olevien tekijöiden näkökulmasta. Luvuissa 4. ja 5. käsittelen elinvoiman käsitettä kunnan mainetekijöiden ja koetun ilmapiiirin viitekehityksessä – veto- ja pitovoima perustuvat usein näihin vaikeasti mitattaviin tekijöihin. Viimeisessä luvussa pohdin esimerkkien avulla kuntien elinvoiman haasteita. Haluan herättää myös keskustelua siitä puhetavasta, jolla Suomi halutaan jakaa mustavalkoisesti selviytyjiin ja kuoleviin kuntiin.

ELINVOIMAA RAKENNETAAN HYVILLÄ PÄÄTÖKSILLÄ

Kunta on ekosysteemi, joka täytyy onnistuneilla päätöksillä saada parantamaan kuntalaisten hyvinvointia ja kunnan elinvoimaa. Kuntalaisten valitsema valtuusto päättää kunnan asioista. Valtuusto jakaa johtosäännöillä päätösvaltaa lautakunnille ja virkamiehille. Onnistuneilla päätöksillä vahvistetaan toivottua kehitystä ilman merkittäviä kielteisiä heijastusvaikutuksia. Päätösten vaikuttavuutta on arvioitava etukäteen, koska niillä voi olla haluttujen vaikutusten lisäksi ei-toivottuja ja yllättäviäkin vaikutuksia. On oltava myös ketteryyttä tarvittaessa korjata tehtyjä päätöksiä: virheet on käännettävä yhteiseksi oppimiseksi.

Tasapainotettu tuloskortti (BSC) on yksi työkalu, jolla voidaan varmistaa, että kunnan talousarviota tarkastellaan samanaikaisesti

talouden, henkilöstön, asukkaille tarjottavien palveluiden ja prosessien toimivuuden näkökulmista. Jos esimerkiksi talousluvut muuttuvat, vaikuttaa se myös henkilöstöön ja palveluiden järjestämiseen ja sitä kautta asukkaisiin.³

Vaikuttavuuden mittaamiseen on luotu työkaluja, joilla voidaan keskittyä päätösten vaikutuksiin esimerkiksi joihinkin asukasryhmiin, ympäristöön tai yrityksiin. Vaikutusten arviointi on osin lakisääteistä. Ympäristövaikutusten arviointi on lain mukaan pakollista rakentamishankkeissa, jotka vaikuttavat merkittävästi ympäristöön. Terveystietolaki velvoittaa arvioimaan ennakkolta päätösten vaikutuksia ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin. Tasa-arvolain mukaan päätösten sukupuolivaikutuksia on arvioitava ennen päätöksentekoa. YK:n lasten oikeuksien sopimuksen 3. artikla edellyttää, että lapsia koskeissa päätöksissä harkitaan ensisijaisesti lapsen etua.

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi (IVA) yhdistää erilaisia ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmia. Arviointityön tueksi on laadittu sähköisiä työkaluja, joita löytää esimerkiksi oikeusministeriön ja THL:n kotisivuilta.⁴

Suomessa on lukuisia kuntia, joiden kehitys on negatiivista monella mittarilla: huoltosuhde kehittyy entistä raskaammaksi, väestö ikääntyy eikä uusia työpaikkoja synny. Näissä kunnissa tarvitaan usein aluepolitiikan leveämpiä harteita: omilla päätöksillä ei kunta voi kaikkia ongelmia ratkaista. Valtakunnallisena puolueena Vasemmistoliitto tarjoaa hyvän areenan miettiä isommalla joukolla kriisiytyvien kuntien kääntämistä paremman kehityksen radalle.

³ Kaplan, R. & Norton, D.P.: Strategialähtöinen organisaatio, 2002.

⁴ Oikeusministeriö, vaikutusten arvioinnin ohjeet

Kuntien taloushaasteita voidaan ratkoa lainarahalla, veronkorotuksilla tai menojen leikkauksilla. Koska kunnan menot koostuvat pääosin lakisääteisten palveluiden tuottamisesta kuntalaisille, ovat leikkaukset asukkaiden kannalta huonoin vaihtoehto. Oman palvelutuotannon siirtäminen ulkopuoliselle palveluntuottajalle ostopalveluina voi johtaa umpikujaan. Kilpailutuksissa palveluista käytännössä vastaavat työntekijät maksavat halvan hinnan kiristyneenä työtahtina ja pahimmassa tapauksessa alipalkkauksena ja jopa törkeänä hyväksikäyttönä. Kilpailutuksissa on aina oltava mukana henkilökunnan palkkaus ja palvelun laatukriteerit, joilla suljetaan epäterveet ilmiöt pois.

ELINVOIVAN KUNNAN RAKENNUSAINEET

Asukkaat ja yhteisöt elinvoiman rakentajina

Kuntalain mukaan kunnan tehtävä on edistää kunnan asukkaiden hyvinvointia ja kunnan elinvoimaa sekä järjestää asukkaalleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla. Kunnat ovat hyvin erilaisia niin väestömäärän ja -rakenteen kuin kunnan elinkeinotoiminnan ja sijainnin suhteen. Tasapainoinen väestön ikärakenteen kehitys turvaa kunnan edellytyksiä vastata palveluista myös tulevaisuudessa. Jos ikärakenne pysyy kutakuinkin stabiilina, ei tarvita jatkuvasti uusia investointeja ikäsidonnaisille palveluille, esimerkiksi varhaiskasvatukselle tai vanhusenhoidolle. Korkean huoltosuhteen kunnat kipuilevat pienten verotulojen ja korkeiden palvelukustannusten yhtälön kanssa. Niiden elinvoima ei säily ilman verotulojen tasausta.

Elinvoimaisen kunnan suunnittelussa otetaan huomioon erilaiset asukkaat, yhteisöt ja yritykset. Liikuntarajoitteisille suunnittelussa ympäristössä on kaikkien helppo liikkua,

ja sujuva joukkoliikenne on niin asukkaiden kuin yritystenkin etu. Lapsiystävälliseen kuntaan on lapsiperheillä matala kynnys muuttaa, jos on tarjolla työtä, palveluita ja opiskelupaikkoja.

Toimiva ja elinvoimainen kunta tehdään yhdessä asukkaiden ja yhteisöjen kanssa. Osalle kuntalaisista riittää äänestämisen kuntavaaleissa joka neljäs vuosi, mutta moni haluaa vaikuttaa asioihin vahvemmin. Edustuksellisen demokratian rinnalle on luotu monia osallisuuden malleja. Enää ei tehtyihin päätöksiin tarvitse tyytyä valittamaan jälkikäteen, vaan lähtökohtana on päätösten valmistelun julkisuus ja kuntalaisten kuuleminen heitä koskevista asioissa. Liian usein kuntalaisten mielipidettä kysytään vasta valmistelun loppuvaiheessa, jolloin vaikutusmahdollisuudet eivät enää ole suuret.

Osa asukkaista voi jäädä suunnittelun ulkopuolelle, jos heidän kanssaan ei rakenneta aloitteellisesti vuorovaikutusta. Haavoittuvissa ja haasteellisissa elämäntilanteissa elävät eivät pysty osallistumaan itseään koskevien palvelujen suunnitteluun tai antamaan suoraan palautetta virkamiehille tai poliitikoille. Heidän äänensä saaminen kuuluviin vaatii omat toimintatapansa.

Osallisuus synnyttää luottamusta ja rakentaa sosiaalista pääomaa, joka on elinvoiman tärkeä rakennusaine. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksia on pyritty kehittämään erilaisilla hankkeilla ja politiikkaohjelmilla. Osa tutkijoista on suhtautunut niihin kriittisesti, yrityksinä kesyttää asukasaktivistien ja neljännen sektorin toimintaa ja käyttää sitä oikeuttamaan omaa vallankäyttöään, koska hankkeita ja osallistamisohjelmia ei ole alusta alkaen valmisteltu yhdessä asukkaiden kanssa. Osallistamisessa on sallittava myös sellaisten mielipiteiden ja näkemysten esittäminen, jotka eivät istu valmistelevan viranomaisen

omiin tavoitteisiin, esimerkiksi tehokkaasta kaavoituksesta.

Kuntalain mukaan asukkailla ja yhteisöillä on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevista asioista. Aloitteen tekijälle on myös ilmoitettava, mihin toimenpiteisiin aloite on johtanut. Neljä prosenttia 15 vuotta täyttäneistä kuntalaisista voi yhdessä vaatia kansanäänestyksen järjestämistä jostain kunnan toimintaan liittyvästä asiasta. Valtuusto voi itse päättää järjestettäväksi neuvoa antavan kansanäänestyksen. Kansanäänestys voi koskea koko kuntaa tai vain osaa siitä.

Kuntalaki velvoittaa kunnanhallituksen asettavan *nuorisovaltuuston*, *vanhusneuvoston* ja *vammaisneuvoston* turvaamaan näiden väestöryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kunnan toiminnassa. Myös erityislainsäädännöllä turvataan asukkaiden mahdollisuuksia vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Kuntalaki listaa tapoja, joilla kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

- 1) *järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja;*
- 2) *selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;*
- 3) *valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;*
- 4) *järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun;*
- 5) *suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa;*
- 6) *tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.*

Kolmannen sektorin lisäksi kunnissa toimii neljännen sektorin ryhmiä, joiden tunnistaminen ei ole yhtä helppoa kuin rekisteröityneiden yhdistysten. Ne voivat olla esimerkiksi uuden tiesuunnitelman, kouluruokailun vegaanivaihtoehdon tai kouluhankkeen ympärille spontaanisti rakentuneita asukkaiden ryhmiä. Niiden merkitys todennäköisesti kasvaa tulevaisuudessa, koska niissä tartutaan tehokkaasti suoraan asiaan. Usein ne toimivat sosiaalisessa mediassa eikä niihin osallistuminen sido ihmisiä kokonaisvaltaisesti tai vaadi isoja taloudellisia resursseja. Pääkaupunkiseudulla neljännen sektorin ryhmät ovat laatineet varjokaavoja ja pystyneet vaikuttamaan luontoarvoja uhkaaviin rakennushankkeisiin. Elinvoimainen kunta osaa hyödyntää kuntalaisten vapaaehtoista toimintaa asioiden valmistelussa.

Äänestämistä ei enää koeta samalla tavalla kansalaisvelvollisuutena tai -oikeutena kuin puoluedemokratian kulta-aikana. Vallitsee yleisdemokratia, jonka näyttämöillä poliitikot ovat esiintyneitä ja katsomoissa äänestäjät yleisöä - nokkelimmat esitykset palkitaan vaaleissa. Poliittisessa puheessa monimutkaiset asiat yksinkertaistetaan ja kehityksen aikajänne pätkitään yritysmaailman tapaan kvartaalitalouden sykleihin. Kuitenkin suuret yhteiskunnalliset muutokset tapahtuvat usean vaalikauden aikana. Koulutus- ja terveyspolitiikan päätösten vaikuttavuus voi näkyä vasta vuosikymmenten kuluttua. Elinvoimaisen kunnan rakentaminen on pitkäjänteistä työtä.

Kunnan tulevaisuuden rakentaminen aidosti yhdessä asukkaiden kanssa on paras keino saada jo valmistelun alussa näkyväksi erilaisen kuntalaisten näkemykset. Yhden koon ratkaisut eivät välttämättä sovi kenellekään, tarvitaan ehkä useita rinnakkaisia palveluratkaisuja, jotka ottavat erikseen huomioon erilaisten vähemmistöjen ja erityisryhmien



tarpeet. Kaikkea ei voi ratkaista enemmistön edun mukaisesti.

Kun päätökset on tehty, on kuntalaisilla ja osallisilla vielä oikeus valittaa päätöksistä. Valitusten käsittelyllä luodaan myös ennakotapauksia, jotka voivat jatkossa ohjata valmistelua ja päätöksentekoa jo lähtökohtaisesti oikeaan lopputulokseen. Esimerkiksi luonnonsuojelulain perusteella on Helsingissä vaikutettu isoihin hankkeisiin, jotka olisivat alkuperäisen suunnitelman mukaan toteutuessaan tuhonneet luontoa peruuttamattomasti.

Joissain kunnissa osa talousarviosta on avattu osallistavalle budjetoinnille. Kuntalaiset saavat tehdä ehdotuksia varatun määrärahan käytöstä ja tehdyistä ehdotuksista äänestetään parhaat toteutettaviksi. Esimerkiksi Helsingin 4,8 miljardin budjetista 4,4 miljoonan euron käytöstä päättävät kuntalaiset tekemällä netissä ehdotuksia ja äänestämällä niistä. Osallistava budjetointi jää usein symboliseksi eleeksi: kyse on pienestä osasta kunnan budjettia.⁵

Toimivat peruspalvelut

Kunta on kuntalaisista tehty, ja asukkaiden hyvinvointi on kunnan elinehto. Kunta vastaa monista ihmisten hyvinvoinnin kannalta keskeisistä palveluista: sosiaali- ja terveyspalveluista, perusopetuksesta, toisen asteen koulutuksesta, kirjasto- ja kulttuuripalveluista, liikunta- ja nuorisopalveluista sekä teknisen toimialan moninaisista palveluista. Osasta kunta vastaa itse, osa voidaan järjestää yhdessä muiden lähikuntien kanssa. Toimivat palvelut ovat keskeinen kunnan elinvoiman ja pitovoiman perusta.

Palveluiden järjestämistä ohjataan lainsäädännöllä, jonka perusteet jokaisen kuntapäätäjän on hyvä tuntea.⁶ Osa laeista on selkeästi velvoittavia, osa jättää enemmän harkintavaltaa kunnan päätäjille. Harva kuntapäätäjä pystyy perehtymään koko lainsäädäntöön, ja valtuustoryhmässä on hyvä jakaa vastuita. Toimiva valtuustoryhmä tekee yhteistyötä ja jakaa tehtäviä. Omia esityksiä on helpompi saada päätöksenteossa läpi, jos niitä perustelee myös lainsäädännön vaatimuksilla – lakien noudattaminen ei ole mielipidekysymys.

Palveluiden järjestämistä ohjataan lainsäädännöllä, jonka perusteet jokaisen kuntapäätäjän on hyvä tuntea.⁶ Osa laeista on selkeästi velvoittavia, osa jättää enemmän harkintavaltaa kunnan päätäjille. Harva kuntapäätäjä pystyy perehtymään koko lainsäädäntöön, ja valtuustoryhmässä on hyvä jakaa vastuita. Toimiva valtuustoryhmä tekee yhteistyötä ja jakaa tehtäviä. Omia esityksiä on helpompi saada päätöksenteossa läpi, jos niitä perustelee myös lainsäädännön vaatimuksilla – lakien noudattaminen ei ole mielipidekysymys.

Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat taloudellisesti merkittävin osa kuntien palveluista. Tutkimusten mukaan noin 10% kuntalaisista käyttää 80% palveluiden resursseista – nämä kuntalaiset ovat hyvin riippuvaisia palveluista, vaikka heidän äänensä harvoin kuuluu päätäjien pöydissä. Taloussäästöt kohdistuvat usein niihin palveluihin, jotka eivät koske kuntalaisten enemmistöä jatkuvasti. Vasemmistoliiton päättäjät ovat yleensä haavoittuvissa oloissa elävien ihmisten puolesta puhujia.

- *sosiaalipalvelut (sosiaalihuoltolaki)*
- *lastensuojelu (lastensuojelulaki)*
- *päihderiippuvaisten palvelut (päihdehuoltolaki)*
- *vanhusten ja vammaisten hoiva (laki*

omaishoidon tuesta, vanhuspalvelulaki, laki kuntouttavasta työtoiminnasta)

- *mielenterveyspalvelut (mielenterveyslaki)*
- *terveydenhuolto (terveydenhuoltolaki, kansanterveyslaki, erikoissairaanhoidon laki)*

Sivistys- ja kulttuuripalvelut tarjoavat mahdollisuuden elinikäiseen oppimiseen ja itsensä kehittämiseen – jo perustuslaissa taataan jokaiselle mahdollisuus ”kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä”. Varhaiskasvatus tasaa kotitaustasta johtuvia eroja ja tasoittaa lasten tulevaa koulutietä.

- *varhaiskasvatus (varhaiskasvatuslaki)*
- *perusopetus (perusopetuslaki)*
- *toisen asteen koulutus (laki ammatillisesta koulutuksesta, lukiolaki)*
- *vapaa sivistystyö ja taiteen perusopetus (lait vapaasta sivistystyöstä ja taiteen perusopetuksesta)*
- *kirjasto- ja kulttuuripalvelut (kirjastolaki, laki kuntien kulttuuritoiminnasta, museolaki, teatteri- ja orkesterilaki)*

Vapaa-ajan palvelut tarjoavat mahdollisuuksia huolehtia hyvinvoinnistaan liikunnan, kulttuurin ja yhteisöllisen toiminnan avulla. Kirjastot ovat suomalaisten eniten käyttämä kulttuuripalvelu, ja niiden lisäksi kuntien kulttuuritoiminnan on tarjottava mahdollisuuksia sekä kulttuurin harrastamiseen että taiteilijoille edellytyksiä heidän ammatilliseen työhönsä. Kulttuuri- ja liikuntatapahtumat vetävät puoleensa matkailijoita, ja niiden

taloudelliset ja työllistävät heijastusvaikutukset ovat suuret.

Teknisen toimialan palvelut huolehtivat katujen ja kevyen liikenteen väylien kunnossapidosta ja uusien rakentamisesta, vesihuollosta ja kaupungin omista kiinteistöistä. Useilla kunnilla on omia vuokrataloyhtiöitä, jotka tarjoavat kohtuuhintaisia asuntoja. Laadukas kaavoitus ja sujuva rakennusvalvonta tukevat kaupungin kehitystä ja houkuttelevat myös uusia asukkaita.

Kaupungin vuokra-asunnot ovat vain pieni osa asuntokannasta. Kaupunkisuunnittelulla ja tontinluovutuksen ehdoilla luodaan pohja monipuoliselle asuntotuotannolle, joka tarjoaa vaihtoehtoja erilaisille asukkaille tuloista ja elämäntilanteesta riippuen. Pääkaupunkiseudulla asuntojen hinnat ovat karanneet pienituloisten ulottumattomiin. Vasemmisto on perinteisesti huolehtinut siitä, että kohtuuhintaisia asuntoja on tarjolla kysyntää vastaavasti. Väestön ikääntyessä on entistä enemmän kiinnitettävä huomiota siihen, että ikääntyville on tarjolla asuntoja, joihin on saatavilla riittävästi kotona asumista tukevia palveluita. Pientaloalueet voidaan rakentaa niin tiiviiksi, että niillä voi asua myös joukkoliikenteen varassa, ilman omaa autoa.

EKOLOGINEN KAUPUNKISUUNNITTELU

Fyysinen perusta toimivalle ja elinvoimaiselle kunnalle luodaan hyvällä kaavoituksella, joka ottaa huomioon sekä ympäristön että asukkaiden tarpeet. Asuminen, palvelut, työpaikat ja viheralueet ovat helposti saavutettavissa myös joukkoliikenteellä. Tiiviit taajamat ovat ekologisempi vaihtoehto kuin yksityisautoiluun perustuvat laajat pientaloalueet.

⁵ Helsingin kaupungin kotisivu.

⁶ Finlex.

Kunnat eivät vastaa korkea-asteen koulutuksesta, mutta yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla on iso merkitys kuntien elinvoiman kehitykseen.

Maakuntaliitot vastaavat seutukaavoista, mutta yksityiskohtaisempi kaavoitus on kuntien yksinoikeus, ja siksi jokaisen kuntapäätäjän on hyvä siihen perehtyä. Kaavoituksella ratkaistaan pysyvästi, miten asuminen, viheralueet ja palvelut sijoittuvat ja kuinka liikenne toimii eri alueiden välillä. Täydennysrakentaminen on usein hyvä vaihtoehto: sillä saadaan vanhemman asuinalueen väestörakennetta nuorennettua ilman, että tarvitsee avata uusia koskemattomia alueita asuntorakentamiselle. Kerran rakennettua luontoa on mahdoton palauttaa ennalleen. Kaavoitusta pidetään usein luonteeltaan teknisenä, mutta sillä paalutetaan ekologisen kunnan perusta.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kaavoituksessa on arvioitava suunnitelman ja eri vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset vaikutukset koko siltä alueelta, johon kaavoitus vaikuttaa. Mikäli hankkeella on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, on siitä laadittava lakisääteinen ympäristövaikutusten arviointi.

Kunnat ovat koko maan mittakaavassa iso hankintojen tekijä. Hankintalain mukaisissa kilpailutuksissa myös ympäristökriteereille voidaan antaa iso painoarvo. Ekologista on suosia laitosruokailussa lähellä tuotettua, kasvispainotteista ruokaa. Uudet toimintatavat vaativat usein suostuttelua ja henkilökunnan täydennyskoulutusta. Asenteet muuttuvat tiedon ja hyvien esimerkkien avulla, ja muualta kannattaa lainata onnistuneita ekologisia toimintatapoja.

Monet kunnat ja kaupungit ovat asettaneet itselleen tavoitteeksi hiilineutraaliuden lähitulevaisuudessa. Kunnilla on kotimaisia ja kansainvälisiä verkostoja, joissa jaetaan hyväksi koettuja toimintamalleja ja etsitään yhdessä uusia, ekologisempia elämäntapoja. Verkostoituminen kannattaa, eikä jokaisesta pyörää tarvitse keksiä omassa kunnassa.

Yritykset ja tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminta

Ilman työpaikkoja ei synny elinvoimaista kuntaa, ja kunta voi luoda niiden synnylle edellytyksiä. Yritystontteja on kaavoitettava kysyntää vastaavasti, mieluummin hieman etupainotteisesti. Yritykset arvostavat hyviä peruspalveluita; työntekijöille eivät riitä pelkkä työpaikka, asunto ja lakisääteiset peruspalvelut. Viihtyisä ympäristö, luonto lähellä asuinalueita ja monipuoliset kulttuuri- ja vapaa-ajan mahdollisuudet painavat vaakakupissa, kun harkitaan yrityksen sijoittumista ja työn perässä muuttamista.

Monipuolinen elinkeinoelämä muodostaa kuntaan ekosysteemejä, jossa toimijat hyötyvät toisistaan. Valtaosa suomalaisista yrityksistä on pieniä ja keskisuuria, ja niillä on keskeinen merkitys työllisyyden kannalta. Matala työttömyys on tärkeä tavoite myös kunta-politiikassa, ja siksi yritysystävällisyys on osa vasemmistolaisista kunta-politiikkaa.

Suuri osa Suomesta on harvaan asuttua seutua ja jokaisella työpaikalla on merkitystä pienissä kunnissa. Etenkin nuoria on tuettava siinä, että he voivat löytää ensimmäisen

työpaikkansa omasta kotikunnastaan niin halutessaan. Koulutustarjonnan on tuettava tämän mahdollisuuden toteutumista.

Kunnat eivät vastaa korkea-asteen koulutuksesta, mutta yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla on iso merkitys kuntien elinvoiman kehitykseen. Kaikki Suomen suurimmat kasvukeskukset ovat yliopistokaupunkeja. Yliopistokaupunkien menestys rakentuu yliopiston, kaupungin ja yrityselämän yhteistyöstä sekä kansainvälisistä verkostoista. Opiskelijat tuovat iloa ja energiaa mukanaan, ja osa tulevaisuuden osaajista juurtuu opiskelupaikkakunnalle pysyvästi.

Yliopistot ja ammattikorkeakoulut ovat tärkeitä yritysten yhteistyökumppaneita. Kehitys on kaikilla aloilla nopeaa: ilman tutkimusta ja innovaatiotoimintaa Suomi jää halpojen raaka-aineiden tuottajaksi. Mitä korkeampi tuotteiden jalostusaste on, sitä enemmän niiden tuotantoprosessi tarjoaa työtä asukkaille ja jättää jalostuksen lisäarvoa kotipaikkakunnalleen.

Henkilöstö kunnan elinvoiman tekijänä

Kunnat ovat suuri työnantaja. Vuonna 2019 kunnissa työskenteli yhteensä 422 000 henkilöä, joista naisia oli 80 %. Kuntien ja kuntayhtymien kuluista noin puolet on henkilöstökuluja. Vuonna 2020 kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketut henkilöstömenojen arvioidaan

olevan lähes 22 miljardia euroa. Kuntien säästöt ja virkojen täyttökiellot ovat johtaneet henkilökunnan ikärakenteen muutokseen: yli 60-vuotiaiden osuus on nelinkertaistunut vuoden 2002 jälkeen.⁷

Kuntien henkilöstössä on valtava kehittämispotentiaali, jota kuntien olisi osattava paremmin käyttää, kalliiden konsulttitoimistojen sijaan. Muutama aluekehittämisen konsulttitoimisto tarjoaa samoja lääkkeitä kaikille kunnille sen sijaan, että henkilökunnan ja asukkaiden osaaminen otettaisiin täysimääräisesti kunnan haasteiden ratkaisemisessa käyttöön. Työntekijät ovat oman työnsä parhaita asiantuntijoita ja he ovat vuorovaikutuksessa asukkaiden kanssa.

Sosiaali- ja terveyspalveluissa asiakaslähtöisten palvelukokonaisuuksien rakentaminen yhdessä henkilöstön ja asiakkaiden kanssa voisi luoda paremmin toimivia palvelukokonaisuuksia ja myös kustannussäästöjä. Eri sektorien välinen tiivis yhteistyö auttaa näkemään yhteiset asiakkaat eri palveluiden käyttäjinä. Katujen hyvä talvikunnossapito säästää terveydenhuollon resursseja, kun liukas keli ei ruuhkauta terveyskeskuksen päivystystä. Sosiaalipalvelujen asiakkaille jaetut Kaiku-kortit ovat mahdollistaneet pienituloisille pääsyn maksullisiin kulttuuritilaisuuksiin ilmaiseksi. Yhteistyö avartaa näkökulmia ja parantaa kaikkien työn mielekkyyttä – luo kuntaan pitovoimaa.

⁷ Kuntatyönantajat, henkilöstötilastot 2002-2019.

Aktiivinen työllisyyspolitiikka

Työllisyyspolitiikka on yksi vasemmistolaisen politiikan kulmakiviä: työttömyys näivettää kunnan elinvoimaa. Korkea työttömyys pienentää verotuloja ja heikentää merkittävästi asukkaiden hyvinvointia. Työttömyys vaikuttaa myös työttömän perheen ja läheisten elämään toimeentulovaikeuksina ja supistuvina elämän mahdollisuuksina ylipäänsä. Työttömien terveys on keskimäärin työllistyneitä heikompi ja elämäntavat keskimääräistä epäterveellisemmät, mikä taas vaikeuttaa uudelleen työllistymistä – työttömyyden oravanpyörä on valmis. Työttömyys merkitsee putoamista pois työterveyshuollon piiristä ja jäämistä työyhteisön ulkopuolelle.

Tutkijat sanovat työttömyyden arpeuttavan ihmisen työuraa, ja arven vakavuuteen vaikuttavat sekä työttömyysjaksojen määrä että niiden pituus. Arpi voi vaikuttaa pitkään ja näkyä palkkakehityksessä ja myöhemmin eläketuloissa. Alhaiset palkat ja pienet eläkkeet merkitsevät kunnalle pientä verotuloa ja alueen yrityksille vähentynyttä ostovoimaa.

Pitkittynyt nuorisotyöttömyys on erityisen raskas taakka niin yksilölle kuin yhteiskunnalle. Jos nuori ei löydä ensimmäistä työpaikkaa, on uhka syrjäytyä hyvin suuri. Oppisopimuskoulutus näyttää olevan yksi tehokkaimpia tapoja rakentaa polkuja työelämään, ja siihen kannattaa kunnissa panostaa.

Pitkäaikaistyöttömyys on kunnille kallista. Kunnan täytyy maksaa Kelalle puolet asukkaansa saamasta työmarkkinatuesta, jos tämän työttömyys kestää yli 300 päivää. 1000 työttömyyspäivän jälkeen kunnan osuus nousee 70 prosenttiin. Kunnat maksoivat näitä niin sanottuja sakkomaksuja eli työmarkkinatuen osuuksia Kelalle vuonna 2018 yli 400 miljoonaa euroa.

Valtioneuvoston vuonna 2019 laatiman selvityksen mukaan työttömyyden kustannukset olivat vuonna 2016 lähes 11 miljardia euroa. Työttömyysturvan ja työvoimapalvelujen osuus tästä oli 5,6 miljardia euroa, toimeentulotukea työttömille maksettiin 1,1 miljardia euroa. Verotulojen ja työttömyysvakuutusmaksujen menetys oli yli 4 miljardia.

Uusliberalistisessa ajattelussa korostetaan yksilön vastuuta työllistymisessä, mutta uusia työpaikkoja ei synny työttömien asemaa heikentämällä. Vasemmistolainen politiikka korostaa yhteisvastuuta ja työllisyyttä edistävää politiikkaa. Kunnan aktiiviset toimenpiteet ovat inhimillisesti ja taloudellisesti järkevä ratkaisu – tukityöllistäminen, työkokeilupaikeiden järjestäminen, nuorten työpajatoiminta ja työttömien oppisopimuskoulutus. Osatyökykyisten työllistäminen on usein julkisen sektorin vastuulla: kaikilla on oltava oikeus olla mukana työelämässä kykyjensä mukaan ja kehittää omaa osaamistaan.

KUNTIEN VETOVOIMATEKIJÄT

Kuntien vetovoimaa vertaillaan monin tavoin. Kyselytutkimuksilla on selvitetty, missä ihmiset voisivat kuvitella asuvansa tai mille paikkakunnalle yritykset voisivat suunnitella tulevaa toimintaansa. Kunta10-työhyvinvointitutkimuksissa kysytään henkilökunnalta, suosittelevatko he omaa työnantajaansa muille. Näissä kaikissa on kyse mielikuvista, mutta juuri mielikuvien perusteella monet ratkaisut käytännössä tehdään.

Hyvien päätösten ja toimivien peruspalveluiden lisäksi kunnan elinvoima ja vetovoima rakentuvat mielikuvista ja maineesta. Ne ovat aineettomia ja usein vaikeasti mitattavia



asioita. Kuitenkin juuri ne vaikuttavat paljon siihen, mitkä yliopistot vetävät opiskelijoita muilta alueilta tai mistä seudulta lähdetään työpaikkoja ja asuntoja etsimään.

2020-luvulla uudet asukkaat ja yritykset keskittyvät entistä suurempiin kaupunkiseutuun näyttää kasvattavan asukasmääräänsä, kun muu Suomi kamppailee kutistuvan ja ikääntyvän väestön aiheuttamien vaikeuksien kanssa. Myös maahanmuutto keskittyy kasvukeskuksiin, synnyttäen niissä uusia yrityksiä ja monikulttuurista kaupunkikulttuuria.

Kasvukeskuksissa asuntojen ja kiinteistöjen hinnat ovat jatkaneet kasvuaan taloustaantumista huolimatta, kun muualla maassa asuntovarallisuuden arvo on laskenut. Pienituloisten ihmisten voisi olla rationaalista muuttaa edullisten asuntojen perässä, mutta ilman työmahdollisuuksia ja toimivia peruspalveluita se ei ole mahdollista. Supistuvan kunnan kaupun kierre on vaikea kääntää hyvän kehäksi.

LUOVUUS JA ELINVOIMA

Richard Florida esitteli 2000-luvun alussa teoriasa luovan luokan keskeisestä roolista kaupunkikehityksessä teoksessaan. Hän kuvasi

niiden kaupunkien yhteisiä piirteitä, jotka ovat onnistuneet houkuttelemaan alueelleen luovaa työtä tekeviä ihmisiä, joiden imussa myös perinteisempi yritystoiminta pystyy kukoistamaan. Luovan luokan suosimat kaupungit ovat Floridan mukaan suvaitsevaisia ja niissä on monipuolista urbaania kulttuuria.⁸

Viisitoista vuotta myöhemmin Florida on päivittänyt näkemyksiään. Kehitys ei merkitse kaikille asukkaille parempaa elämälaatua. Luovan työn tuloksina talous kasvaa, mutta sen tulokset jakaantuvat epätasaisesti. Pienipalkkaiset työntekijät pysyvät pienipalkkaisina, ja heidän ostovoimansa jopa supistuu yleisen hintatason nousun myötä.⁹ Elinvoiman paraneminen realisoituu harvojen elämässä.

Charles Landry kehitti Floridan vanavedessä oman mittaristonsa luoville kaupungeille. Creative City Index mittaa kaupunkien sykkettä ja luovaa kyvykkyyttä, jotka ovat hänen mukaansa kaupunkien taloudellisen elinvoiman edellytyksiä. Landryn lähestymistapa on laaja-alainen ja se kohdistuu kaupungin kaikkien toimintaan, ei vain luoviin ja kulttuuri-aloihin. Arviointikohteita ovat muun muassa kaupungin erottautuvuus, monimuotoisuus ja elinvoimaisuus, sen ilmapiirin avoimuus

⁸ Richard Florida, Luovan luokan esiinmarssi, 2005.

⁹ Richard Florida, The New Urban Crisis, 2017.

ja vallitseva luottamus, kaupungin saavutettavuus sekä lahjakkuuksien kehittäminen ja oppimisen näköalat.¹⁰

Yhteistä Floridan ja Landryn tarkasteluille on niiden keskittyminen niin sanottuihin pehmeisiin arvoihin, joiden mittaaminen ei ole yksinkertaista. Florida ja Landry pyrkivät molemmat löytämään tekijöitä, joiden takia osa kaupungeista kukoistaa. Niitä ei ole helpo määritellä, mutta elinvoiman kannalta ne ovat tärkeitä ominaisuuksia.

KUNTIEN ELINVOIMAN VERTAILUN HAASTEITA

Suomen kuuden suurimman kaupungin palveluiden järjestämisen kustannuksia on vertailtu vuodesta 2005 lähtien. Kuusikko-kaupungit seuraavat palvelujen järjestämisen kustannuksia ja volyyymiä. Kuntaliitto on tehnyt omaa vertailevaa tutkimustaan esimerkiksi kuntien kulttuuritoiminnan kustannuksista.

Kustannusten vertailuihin on syytä suhtautua kriittisesti. Jos kaupunki tuottaa jonkin palvelun selvästi muita edullisimmilla kustannuksilla, kertooko se toiminnan tehokkuudesta vai resurssien niukkuudesta? Edulliset tilakustannukset kertovat enemmän paikkakunnan kustannustasosta kuin kunnan viisaista päätöksistä. Päätäjän on nähtävä todellisuus lukujen takana. Suoritteiden mittaaminen voi alkaa ohjata toimintaa: keskitytään mitattaviin asioihin.

Suurimmat kaupungit pyrkivät parantamaan yleistä mielikuvaa omasta kaupungistaan brändityöllä. Brändi kertoo ytimekkäästi kaupungin olemuksen ja antaa lupauksen sen tulevastakin kehityssuunnasta. Viestintätoimistolta ostettu uusi brändi ei pelasta kaupungin

mainetta, jos sen teot käytännössä kertovat jostain muusta kuin brändilupaus antaisi odottaa. Laiminlyönnit vanhustenhoidossa tai asukkaista piittaamaton valmistelutyö vievät pohjan pois kauniilta kaupunkibrändiltä. Kirjallisuudessa puhutaan epäluotettavasta kertojasta, johon lukija ei enää ensimmäisen epätotuuden jälkeen voi luottaa. Päälle liimattu kaupunkibrändi voi tuottaa saman lopputuloksen, jos sanat ja teot eivät vastaa toisiaan.

Erilaisilla kilpailuilla ja nimityksillä voidaan jouduttaa kunnan elinvoiman kehitystä. EU on nimittänyt kilpailun perusteella Euroopan kulttuuripääkaupunkeja vuodesta 1985 lähtien. Niiden vaikuttavuutta on tutkittu paljon: näiden tutkimusten mukaan kulttuuripääkaupunkien aluetalous kasvaa merkittävästi nimitysvuoden aikana. Esimerkiksi Turku panosti Euroopan kulttuuripääkaupunkivuoteen 2011 noin 18 miljoonaa euroa, Turun kauppakorkeakoulun tutkimuksen mukaan aluetalous kasvoi vuoden aikana 260 miljoonalla eurolla. Kulttuuripääkaupunkikisa on hyvä esimerkki myös sen vuoksi, että se kokoaa yhteisen kaupunkikehittämisen sateenvarjon alle kulttuuri- ja vapaa-ajan toimijoiden lisäksi sosiaali- ja terveysalan, koulutuksen, kaupunkikehittämisen ja yksityisiä yrityksiä. Eri alojen yhteistyöllä löydetään todennäköisemmin uusia ratkaisuja ongelmiin kuin kunkin pysyessä omassa siilossaan.

Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI on arvioinut Suomen aluekehitystä luomansa aluekehityksen kokonaisindeksin (AKI) avulla. AKI vertaa kuntien työllisyyden, vetovoiman, yritystoiminnan, koulutuksen ja hyvinvoinnin sekä talouden kehittymistä. MDI:n vertailussa kunnat asetetaan indikaattorikohtaisesti paremmuusjärjestykseen, heikoin kunta

saa 0 pistettä ja paras 100. Kuntien väliset erot MDI:n arvioinnissa ovat siis suhteellisia, eivät absoluuttisia. AKI piirtää kuitenkin kokonaiskuvan Suomen kasvukeskuksista ja taantuvista alueista.¹¹

Yli sadan tuhannen asukkaan kuntien kärki-kolmikon muodostavat pääkaupunkiseudun suuret kaupungit Espoo, Vantaa ja Helsinki. Taloutensa tasapainottamiseen pitkäjänteisesti keskittynyt Vantaa kiilasi vuonna 2018 Helsingin ohi. Kaikkien kuntien yhteisvertailussa ei suuria kaupunkeja näy kymmenen parhaan joukossa. Kärkikolmikon muodostavat Luoto, Pyhäntä ja Oripää. Luoto saa minimaaliset pisteet kunnallisverotettavista tuloista ja yritysten toimipaikkojen liikevaihdosta, mutta alhainen työttömyys, korkea työllisyysaste ja nuori väestörakenne nostavat kokonaispisteitä.

Heikoimmat arviot painottuvat itäiseen ja pohjoiseen Suomeen, jossa poikkeuksia ovat muun muassa Oulu, Sotkamo, Kuusamo ja Kuopio. Pohjois-Suomen kunnista arvioinnissa menestyvät parhaiten Enontekiö ja Kittilä, keskivertoa paremmin myös Inari, Sodankylä, Muonio, Kolari, Pello, Pelkosenniemi ja Rovaniemi. Arvioinnissa heikosti menestyneitä kuntia yhdistää korkea työttömyys, muuttotappio, pieni uusien yritysten määrä ja alhainen syntyvyys.

Case Utajärvi-Muhos-Puolanka

Millaisella politiikalla korkean työttömyyden ja ikääntyvän väestön kunnat voivat kääntää kehitystä toiseen suuntaan? Tarkastelen esimerkkien avulla, kuinka MDI arvioi 2018 kolmen naapurikunnan elinvoimaa mittareillaan. 2600 asukkaan Utajärvi sai arvioinnissa korkeat dynamiikkapisteet, kun sen naapurikunnat Muhos ja Kainuun maakunnan

puolella sijaitseva Puolanka saivat heikot pisteet. Tarkempi tarkastelu näyttää, mitä MDI:n arvioinnissa dramaattisilta näyttävät erot naapurikuntien kesken merkitsevät käytännössä.

2 676 asukkaan Utajärvi sai muuttovoittoa 1,87 asukasta/1000 asukasta eli asukasluvuun suhteutettuna noin 5 uutta asukasta. Utajärven työttömyysaste oli 8,76% ja nuorisotyöttömyys 9,97%. Utajärvellä aloitti 18,68 uutta yritystä/10 000 asukasta eli noin viisi yritystä. Utajärvi itse kertoo olevansa Suomen ensimmäinen Reilun kaupan kunta ja Laatu-kunta, jossa sijaitsee maailman pohjoisin Geopark. Utajärven slogan on ”Utajärvi luo edellytyksiä onnelliselle elämälle”. Utajärvi on mukana HINKU-kuntien verkostossa. Utajärveltä pääsee junalla Ouluun ja Kajaaniin, niiden kautta myös muualle Suomeen sekä sieltä on hyvät reitit Ruotsiin ja Venäjälle. Utajärvi on laatinut elinvoimaohjelman ja perustanut Yrityspuiston. Kunnassa on monipuolista tonttitarjontaa. Pohjois-Pohjanmaan liiton väestöennusteen mukaan 0–17-vuotiaiden määrä laskee 122 hengellä ja 65 vuotta täyttäneiden määrä vähenee 210 hengellä vuosina 2016–2023. Utajärven veroprosentti on 20,5. Utajärvellä on maksuton varhaiskasvatus ja oma lukio.

8 906 asukkaan Muhokselta muutti pois 3,59 asukasta/1000 asukasta eli noin 30 asukasta. Muhoksella työttömyys oli 9,16%, mutta nuorisotyöttömyys oli 18,9%. Uusia yrityksiä perustettiin 7,86/10 000 asukasta eli noin 7 yritystä. Pohjois-Pohjanmaan liiton väestöennusteen mukaan Muhoksella 0–17-vuotiaiden määrä vähenee 277 henkilöllä ja 65 vuotta täyttäneiden määrä kasvaa 583 henkilöllä vuosina 2016–2030. Muhoksen slogan on ”Mimmin kunta Muhos”. Yrityksiä palvelee kunnan elinvoimakoordinaattori, yritysten

10 <https://charleslandry.com/themes/creative-cities-index/>

11 MDI:n kuntien tilannekuva.

ja yhteisöjen käytössä on maksuton yhteisötila KUMMA. Tuloveroprosentti on 21,5. Mu-
hoksella on oma lukio.

2 530 asukkaan Puolangalta muutti pois 2,37 asukasta/1000 asukasta eli noin 6 asukasta. Työttömyysaste Puolangalla oli 14,31% ja nuorisotyöttömyys 28,28%. Uusia yrityksiä ei Puo-
langalle perustettu. Puolangan kunnan slogan on ”Pieni mutta sitkeä”. Puolangalla elin-
keinopalveluista vastaa elinkeinopäällikkö. Tuloveroprosentti on 21,5. Tilastokeskuksen väes-
töennusteen mukaan Kainuun maakunta menettää vuoteen 2040 mennessä viidenneksen
asukkaistaan, Puolangalla asukasmäärä laskee 34 %. MDI:n ennuste näyttää Kainuulle vielä
jyrkempää väestönmenetystä. Kunnan tonttitarjonta keskittyy loma-asumiseen. Kunnan
varhaiskasvatuksesta vastaa yksityinen palveluntuottaja. Lukiota ei Puolangalla ole. Puo-
langan väestön määrän supistuminen on todella jyrkkää, mikä merkitsee myös asuntojen
hinnan laskua.

Esimerkkitapauksessa kuntien väliset erot eivät ole niin suuria, kuin indikaattorivertailu
antaa ymmärtää. Utajärven elinkeinopolitiikka näyttää olevan muita aktiivisempaa ja kunta
on tullut lapsiperheitä vastaan tarjoamalla kaikille maksutonta varhaiskasvatusta. Puolan-
gan tulevaisuus näyttää synkältä, se tarvitsisi jonkin työvoimavaltaisen yrityksen alueelleen
voidakseen kasvattaa työikäisten asukkaiden määrää.

Kaikkia esimerkkikuntia yhdistää se, että nuorten asukkaiden herkkyyks muuttaa pois ko-
tipaikkakunnaltaan alueen kasvukeskukseen on suuri. Korkeakouluopintojen vuoksi pois
muuttanut nuori ei palaa, jos kotiseudulla ei ole tarjota koulutusta vastaavaa työtä ja muita
hyvän elämän edellytyksiä.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Kunnan elinvoimaan vaikuttavat sekä kunnan omat päätökset että siitä riippumattomat,
jopa globaalit tekijät. Työ elinvoiman parantamiseksi vaatii yhteiskunnallisen muutoksen
aikajänteen ymmärtämistä. Kaikkea ei voi kuitenkaan suunnitella etukäteen aukottomasti,
koska ulkopuoliset syyt voivat viedä niiltä pohjan. Äkillisiin muutostilanteisiin ja vaikeisiin
rakenteellisiin muutoksiin vaaditaan valtakunnallista yhteisvastuun politiikkaa ja ketterää
päätöksentekoa.

Yliopistot, korkeakoulut ja yritykset vetävät asukkaita paikkakunnalle. Korkea työttömyys
pakottaa nuoret muuttamaan pois ja heikentää kunnan huoltosuhdetta ja vie pitovoimalta
pohjaa pois. Kunnan henkinen ilmapiiiri rakentuu sosiaalisesta ja kulttuurisesta pääomasta,
jotka syntyvät yhdessä tekemisestä, aktiivisesta kulttuurielämästä ja moninaisuutta suosi-
vasta ilmapiiiristä, josta ketään ei suljeta pois.

Elinvoiman kasvu ei aina jakaannu tasaisesti: keskimäärin hyvinvoivassa kunnassakin voi
olla huonosti voivia asukkaita, joiden ääni on saatava kuuluviin päätöksenteossa. Vasem-
mistolaiselle kuntapäätäjälle eivät keskimääräiset arvioinnit riitä, vaan on katsottava luku-
jen ja selvitysten taakse, löydettävä sieltä myös ihmisten arjen kokemukset. On jaksettava
tavoitella sellaista, mitä ei ole vielä olemassa, tehdä ihmisten unelmista totta.

Lähteet

Painetut lähteet

Florida, R. (2005). *Luovan luokan esiinmarssi*.

Florida, R. (2017). *The New Urban Crisis*.

Kaplan, R. & Norton, D.P. (2002). *Strategialähtöinen organisaatio*.

Valtiovarainministeriö (2020). *Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020*.
VM:n julkaisuja 2020:13.

Sähköiset lähteet

Helsingin kaupungin kotisivu www.hel.fi,
osallistavan budjetoinnin sivut: omastadi.hel.fi

Henkilöstötilastot 2002-2019,
<https://www.kt.fi/tilastot-ja-julkaisut/henkilostotilastot/kunta-tyonantajana>

Landry, C.: Creative Cities Index
<https://charleslandry.com/themes/creative-cities-index/>

MDI:n tilannekuva
https://www.mdi.fi/tietopalvelu/laaja_tilannekuva/

Oikeusministeriö, vaikutusten arviointi
<https://oikeusministerio.fi/vaikutusten-arviointi>

Seutukaupungit.
Seutukaupunkien vetovoimatutkimus 2019, innolink.fi

Suomen ajantasainen lainsäädäntö www.finlex.fi

Sukupuolitietoisien budjetoinnin teoriaa ja käytäntöjä

Mervi Patosalmi

Sukupuolten tasa-arvo on yksi suomalaisen yhteiskunnan perusarvoja. Tasa-arvoa edistetään erilaisin keinoin. Perinteisesti erilaiset tasa-arvoon suunnatut erityistoimet ja hankkeet ovat olleet keskeistä tasa-arvotyötä. Viime vuosikymmeninä sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on noussut tärkeäksi tasa-arvotyön välineeksi, myös suomalaisissa kunnissa. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tarkoittaa, että tasa-arvo huomioidaan kaikessa toiminnassa, eli huomioidaan, miten toiminnat vaikuttavat eri tavalla eri sukupuoliin.

Viime vuosina sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista on alettu soveltaa myös taloussuunnitteluun ja on alettu puhua sukupuolitietoisesta budjetoinnista. Valtionhallinnossa toteutettiin vuosina 2017-2018 sukupuolitietoisesta budjetoinnin kehittämishanke (ks. Elomäki & Ylöstalo 2018 ja Tasa-arvoa ta-

lousarvioon -nettisivut¹),), jonka yhteydessä muun muassa arvioitiin sukupuolitietoisesta budjetoinnin toimintatapoja ministeriöissä. Selvityksessä tuli ilmi, että sukupuolitietoinen budjetointi on varsin alkutekijöissään.

Myös suomalaisissa kunnissa sukupuolitietoinen budjetointi on viime vuosina herättänyt kiinnostusta. Kunnat ovat tasa-arvolain puitteissa velvoitettuja edistämään sukupuolten tasa-arvoa ja sukupuolitietoinen budjetointi tarjoaa yhden ja hyvin toteutettuna erittäin tehokkaan keinon tasa-arvotyöhön. Kunnissa sukupuolitietoinen budjetointi on vielä alkuvaiheessa, eikä siihen ole olemassa vakiintuneita menetelmiä. Helsingin kaupunki toteutti vuonna 2019 tasa-arvohankkeen, jonka yhtenä osana pilotoitiin sukupuolitietoista budjetointia ja kehitettiin sukupuolitietoisesta budjetoinnin toimintatapoja. Hankkeessa tehtiin kattava katsaus sukupuolitietoisesta

budjetoinnin menetelmiin, ja varsinainen pilotti toteutettiin yhdessä liikuntapalveluiden kanssa.

Tässä artikkelissa esitellään pilotin pohjalta sukupuolitietoisesta budjetoinnin menetelmiä sekä pilotin tuloksia. Esittely aloitetaan lyhyellä katsauksella tasa-arvotyöstä suomalaisella julkisella sektorilla. Sen jälkeen käydään läpi sukupuolitietoisesta budjetoinnin menetelmiä, jotka soveltuvat erityisesti kuntasektorille. Lopuksi keskitytään Helsingin kaupungilla tehdyn pilotin tuloksiin. Vaikka pilotti on tehty suoraan Helsingin kaupungin tarpeisiin, se tarjoaa varmasti inspiraatiota ja sovellettavia menetelmiä myös muille suomalaisille kunnille.

SUKUPUOLINÄKÖKULMAN VALTAVIRTAISTAMINEN JA SUKUPUOLITIE TOINEN BUDJETOINTI VALTION- HALLINNOSSA JA KUNNISSA

Tasa-arvolain mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa. Tämä koskee sekä valtionhallintoa että kuntia. Suomessa valtionhallinnossa ministeriöiden tulee ottaa tasa-arvo huomioon kaikessa toiminnassaan ja ministeriöihin onkin perustettu toiminnallisen tasa-arvon työryhmiä tukemaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista. Ministeriöiden tasa-arvotoimintaan kuuluu muun muassa toiminnallinen tasa-arvosuunnittelu ja tasa-arvonäkökulman sisällyttäminen

ministeriöiden keskeisiin hankkeisiin ja tulohajautukseen.

Yksi tärkeä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen menetelmä on lakialoitteiden sukupuolivaikutusten arviointi. Osana sukupuolitietoisesta budjetoinnin kehittämisprojektia Anna Elomäki ja Hanna Ylöstalo selvittivät vuonna 2018 sukupuolivaikutusten arvioinnin toimeenpanon tilaa eri ministeriöissä ja totesivat, että sukupuolivaikutukset jätetään arvioimatta monessa sellaisessakin tapauksessa, jossa arviointi kuuluisi tehdä. Myös arviointien laadussa oli puutteita. Usein sukupuolivaikutusten arvioinnit perustuvat lainvalmistelijan tuntumaan asiasta, ja tutkimustiedon ja tilastojen hyödyntäminen on suhteellisen harvinaista. Tämän lisäksi puutteena on kapea ymmärrys sukupuolten tasa-arvosta naisten ja miesten samanlaisena kohteluna. (Elomäki & Ylöstalo 2018, 129–131.) Elomäen ja Ylöstalon analyysi osoittaa, että tasa-arvolain velvoitteet toteutuvat ministeriöissä vaihtelevasti.

Kuntien toiminnassa tasa-arvoon liittyviä velvoitteita ovat tasa-arvolain edellyttämät palvelujen tasa-arvoinen saatavuus ja tarjonta, koulujen tasa-arvosuunnitelmat, kuntien toimielimien koostumus sekä työnantajan velvollisuus edistää tasa-arvoa. Lisäksi valtioneuvoston asetus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta koskee osaksi myös kuntia. Koska kunta tuottaa monenlaisia palveluita asukkailleen, on kaikilla ihmisillä käytännön kontakti kuntien toimintaan jossain vaiheessa elämäänsä. Tästä näkökulmasta kunnilla

¹ <https://tasaarvoatalousarvioon.wordpress.com/>

on myös paljon mahdollisuuksia tasa-arvon edistämiseen.

Suomessa kunnilla ei ole mitään yhteneväistä tapaa edistää tasa-arvoa, vaan käytännöt ovat hyvinkin vaihtelevia. Tasa-arvolain mukaan yli 30 henkeä työllistävä työnantaja on velvollinen tekemään henkilöstöpoliittisen tasa-arvosuunnitelman ja tämä luonnollisesti koskee myös kuntia. Tämän lisäksi kunnilla on yleensä myös toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma, joka koskee kunnan palveluita. Yksi kunnallisen tasa-arvotyön väline on myös eurooppalainen tasa-arvon peruskirja (ks. Kuntaliitto 2017), jonka allekirjoittamalla kunta vahvistaa sitoutumistaan tasa-arvon edistämiseen. Peruskirja on laadittu Euroopan kuntajärjestöjen yhteistyönä ja se kattaa laajasti tasa-arvon eri osa-alueita. Peruskirja auttaa kuntia suunnittelemaan tasa-arvotyötä muun muassa jakamalla sitä eri osa-alueisiin.

Suomalaisella kuntasektorilla tasa-arvoanalyysit ovat olleet kiinteä osa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista. Usein kuntasektorilla tasa-arvon nykytila-analyysseja eli jälkikäteen tehtäviä analyysseja kutsutaan sukupuolivaikutusten arvioinneiksi, koska niissä tutkitaan, millaisia vaikutuksia kunnallisilla palveluilla on sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta. Tehtyjä tasa-arvoanalyysseja ja niistä saatuja tietoja voidaan käyttää esimerkiksi toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien tekoon, mutta niitä on mahdollista käyttää myös muuten toiminnan, mukaan lukien sukupuolitietoisien budjetoinnin, suunnittelun tukena. Jälkikäteiset arvioinnit voivat toimia kehityshankkeina tai niiden mootoreina. Jälkikäteisarvioinnit ovatkin hyviä, jos niissä nousseisiin ongelmiin tartutaan.

Vaarana on, että jälkikäteisarvioinnit ovat hankeluonteisia, jolloin ne alkavat ja loppuvat eikä saatuja tuloksia hyödynnetä jatkotoimissa. Myös sukupuolivaikutusten ennakkoarviointia (suvausta) on pyritty edistämään kunnallisella puolella. Kuntaliitto suosittelee suvausta osana ennakoivaa vaikutusten arviointia². Etukäteen päätöksenteon tueksi tehtäviä arviointeja ovat esimerkiksi hyvinvointivaikutusten arviointi, lapsivaikutusten arviointi tai ympäristövaikutusten arviointi.

Taloussuunnittelun valtavirtaistaminen sukupuolinäkökulmasta eli sukupuolitietoinen budjetointi on kunnissa vielä alkutekijöissään, eikä kuntapuolella ole siihen vakiintuneita toimintatapoja. Kuntasektorilla sukupuolitietoinen budjetointi on usein kiinnittynyt voimakkaasti palveluihin ja sitä on kunnissa aloitettu yksittäisissä palveluissa tai toiminnoissa. Esimerkiksi Vantaan kaupunki teki vuonna 2018 sukupuolitietoisien budjetoinnin pilotoinnin kirjastopalveluissa (ks. Vantaan kaupunki 2019). Pilotti keskittyy kirjaston palvelujen sukupuolivaikutusten arviointiin tarjoten pohjaa sukupuolitietoiselle budjetoinnille. Helsingin kaupunki pilotoi sukupuolitietoista budjetoointia osana laajempaa tasa-arvohanketta vuonna 2019 (tarkemmin tutkimuksen tuloksista voi lukea verkossa julkaistusta raportista ”Sukupuolivaikutusten arviointi Helsingin kaupungin palveluissa - Tasa-arvohankkeen tuloksia”³). Helsingin pilotti tehtiin liikuntapalveluiden kanssa, mutta siinä tarkasteltiin laajemmin myös talouden ja toiminnan suunnittelua. Seuraavassa luvussa käydään läpi sukupuolitietoisien budjetoinnin menetelmiä ja sen jälkeen tarkastellaan tarkemmin Helsingin kaupungin pilottia sukupuolitietoisesta budjetoinnista.

SUKUPUOLITIETOISEN BUDJETOINNIN MENETELMIÄ

Sukupuolitietoisien budjetoinnin perusmääritelmänä käytetään usein Euroopan neuvoston muotoilua:

Sukupuolitietoinen budjetointi on sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista talousarvioprosessiin. Se tarkoittaa budjettien sukupuolinäkökulmaista arviointia, sukupuolinäkökulman sisällyttämistä talousarvioprosessin kaikkiin tasoihin sekä tulojen ja menojen uudelleenjärjestämistä tasa-arvon edistämiseksi. (Council of Europe 2009, 5.)

Sukupuolitietoisien budjetoinnin perimmäisenä tavoitteena on edistää sukupuolten tasa-arvoa. Sukupuolitietoinen budjetointi tukee kuitenkin paitsi sukupuolten välistä tasa-arvoa myös muita yleisesti hyväksi katsottuja taloussuunnittelun periaatteita kuten avoimuutta, vaikuttavuutta, tehokkuutta ja päätöksenteon tietopohjaa. Voidaan siis sanoa, että sukupuolitietoinen budjetointi edistää hyvää hallintoa.

Sukupuolitietoiseen budjetointiin ei ole olemassa vakiintuneita menetelmiä. Riippuen organisaatiosta, niiden talousarvioprosesseista, poliittisista rakenteista, viranomaisen rooleista ja taloudellisista järjestelmistä sukupuolitietoista budjetoointia voidaan tehdä eri tavoilla. Eräs tapa tarkastella sukupuolitietoisien budjetoinnin menetelmiä on sukupuolitietoisien budjetoinnin pioneerin Diane Elsonin, joka tarkastelee sukupuolitietoista budjetoointia kolmesta näkökulmasta. Näitä ovat sukupuolitietoisien budjetoinnin poliittinen sijainti, sen laajuus sekä budjetin rakenne.

Sukupuolinäkökulman integroiminen budjetointiprosessiin voi tapahtua kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. Sitä voidaan tehdä valtionhallinnon sisällä, jolloin toimeenpanijoita ovat virkamiehet tai

ministerit. Sukupuolitietoista budjetoointia voivat tehdä myös poliittisesti valitut elimet tai julkisen hallinnon ulkopuoliset toimijat, kuten tutkijat tai kansalaisjärjestöt. (Elson 2002, 16–17.) Suomessa valtiollisella tasolla tutkijoiden esittämä kritiikki hallituksen talouspolitiikkaa kohtaan on edistänyt sukupuolitietoisien budjetoinnin toimintatapojen kehittämistä. Kunnissa poliittisten päättäjien merkitys sukupuolitietoisien budjetoinnin edistämisessä on ollut merkittävä. Muualla maailmassa myös naisjärjestöt ovat olleet aktiivisesti toteuttamassa ja edistämässä julkisen sektorin sukupuolitietoista budjetoointia, esimerkiksi tekemällä sukupuolivaikutusten arviointeja budjeteista.

Toiseksi sukupuolitietoista budjetoointia voidaan soveltaa eri laajuudessa. Kohteena voi olla koko budjettiprosessi, valikoidut osastot tai ohjelmat, uudet projektit tai tietyt tulot tai budjettimomentit (esimerkiksi verot tai käyttämaksut). Sukupuolitietoista budjetoointia on mahdollista myös soveltaa esimerkiksi veromuutoksiin tai uusiin lakihankkeisiin. (Elson 2002, 16–17.) Suomessa ministeriöt ovat velvoitettuja tekemään sukupuolivaikutusten arvioinnin uusista lakihankkeista. Kunnissa sukupuolitietoisien budjetoinnin kokeilu yleensä aloitetaan jonkin tietyn palvelun tai toiminnon osalta.

Kolmas lähestymistapa sukupuolitietoiseen budjetointiin tarkastelee menetelmiä sen mukaan, miten budjetti on rakennettu. Budjetti voi olla muodostettu menoeristä tai määrärahoista (esimerkiksi palkat, matkustaminen, laitteet jne.). Se voi olla koottu toiminnoista tai laajoista tehtäväalueista (esimerkiksi poliisi, puolustus, koulutus, terveys jne.). Budjetti esitetään yleensä myös taselaskelman muodossa, joka kertoo muun muassa oman ja vieraan pääoman määrän, velat ja saatavat.

² ks. <https://www.kuntaliitto.fi/osallistuminen-ja-vuorovaikutus/kunnat-sukupuolten-tasa-arvon-ja-yhdenvertaisuuden-edistajina>

³ https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/19_12_11_Tutkimuksia_1_Patosalmi_AhlgrenLeinvuo_Hirvonen.pdf

Hallinnollinen tapa muodostaa budjetti on ilmaista kulut sen mukaan, mikä instituutio tai osa instituutiota (esimerkiksi toimiala tai osasto) on vastuussa varojen hallinnasta. Ohjelmabudjetointi taas tarkastelee budjettia ohjelmakokonaisuuksittain ja alueellinen budjetti maantieteellisen alueen mukaan. Näitä eri budjetointitapoja käytetään eri tarkoituksiin, eli samat tulot ja menot voidaan esittää eri muodoissa. (Elson 2002, 16–17.) Riippuen siitä, miten talousarvio esitellään, myös sukupuolitietoisien budjetoinnin menetelmät vaihtelevat.

Elsonin luokittelu osoittaa, kuinka monella tavalla sukupuolitietoisien budjetoinnin menetelmiä voidaan lähestyä. Seuraavassa tarkastellaan joukkoa valikoituja mutta erityisesti kuntatalouden näkökulmasta relevantteja sukupuolitietoisien budjetoinnin menetelmiä. (ks. esim. Elomäki 2018, EIGE 2017, Council of Europe 2009, lyhyt esittely Fernández-Shaw 2019.) Erilaisia menetelmiä voidaan ja on usein hyödyllistäkin käyttää samanaikaisesti. Koska Suomessa kunnissa ei ole vakiintuneita menetelmiä sukupuolitietoiseen budjetointiin, on hyvä olla tietoinen erilaisista menettelytavoista ja niiden reunaehdoista.

Koko talousarvioprosessin valtavirtaistaminen sukupuolinäkökulmasta

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen koko taloussuunnitteluprosessiin tarkoittaa, että tasa-arvo huomioidaan strategisesta suunnittelusta ja tavoitteiden asettamisesta lähtien, jatkuen toimeenpanoon, raportointiin, arviointiin sekä tilintarkastukseen. Tähän voidaan yhdistää muita menetelmiä

kuten sukupuolivaikutusten arviointia ennen tai jälkeen toimeenpanon.

Koko talousarvioprosessin valtavirtaistaminen on erittäin tehokas, vaikkakin hyvin harvinainen toimintatapa. Sukupuolinäkökulman huomioiminen läpi koko taloussuunnittelun ja -raportoinnin vaatii organisaatiolta syvällistä ja laajaa sitoutumista sukupuolitietoiseen budjetointiin. Organisaatiolta vaaditaan myös monipuolista osaamista ja näkemystä liittyen tasa-arvon edistämiseen ja sukupuolen merkitykseen eritasoisissa taloudellisissa prosesseissa. Tämän lisäksi menetelmä edellyttää, että organisaatiolla on mahdollisuus kerätä ja analysoida riittävästi oikeanlaista tietoa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen tueksi. Koska kokonaisvaltainen sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen talousarvioon on monimutkainen prosessi, menetelmän käyttöönotto vaatii myös aikaa (ks. esimerkki sukupuolitietoisien budjetoinnin käyttöönotosta Berliinissä Frey 2008).

Sukupuolinäkökulman sisällyttäminen ohjelma- tai kehittämishankeperusteiseen budjetointiin tai tulosorientoituneeseen budjetointiin

Sukupuolinäkökulma voidaan sisällyttää talousarvion tavoitteiden, toimenpiteiden ja indikaattoreiden määrittelyyn. Voidaan myös muotoilla erillisiä sukupuolten tasa-arvoon liittyviä tavoitteita. Hankeperustaisessa toiminnassa sukupuolinäkökulma tulisi ottaa huomioon suunnitteluvaiheesta lähtien. Tämä voidaan tehdä, vaikka sukupuolten tasa-arvo ei olisi hankkeen pääasiallinen kohde. Tällöin sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista

käyttämällä huomioidaan toiminnan vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon.

Erilaiset toiminnalliset ja määrälliset tavoitteet ovat nykyään kiinteä osa kuntatalouden suunnittelua. Tulosorientoituneella budjetoinnilla voidaan kiinnittää huomioita muun muassa palveluiden vaikuttavuuteen, ja sukupuolinäkökulman kytkeminen tähän lisää tietoa vaikuttavuudesta ja kohdentumisesta. Huomioimalla sukupuolten tasa-arvo tavoitteiden asettamisessa ja seurannassa tuottaa siten laadukkaampaa tietoa ja mahdollistaa palvelujen parantamisen.

Kuntastrategia on tärkeä osa kuntatalouden suunnittelua. Jotta tasa-arvo tulee huomioituksi koko organisaatiossa, tasa-arvokysymykset tulisi huomioida myös strategiata-solla. Sukupuolten tasa-arvo voidaan nähdä läpileikkaavana periaatteena eli valtavirtaistettavana teemana. Tällöin sukupuolinäkökulman tulisi kulkea läpi kaiken strategisen suunnittelun, toimeenpanon ja seurannan. On myös mahdollista kytkeä strategiaan erillisiä sukupuolten tasa-arvoon liittyviä tavoitteita.

Sukupuolinäkökulman mukaan ottaminen tulosorientoituneeseen budjetointiin on helppo perustella, sillä tieto sukupuolivaikutuksista tarkentaa tietoa vaikuttavuudesta ja siten mahdollistaa sen parantamisen ja resurssien paremman kohdentamisen (tarkemmin tulosorientoituneesta budjetoinnista sukupuolinäkökulmasta ks. Sharp 2003).

Tasa-arvon edistämiseen osoitetut budjettikohdat

Erilliset sukupuolten välistä tasa-arvoa edistävät toimenpiteet ja hankkeet ovat perinteisesti



olleet tasa-arvotyön kulmakiviä. Budjetista voidaan osoittaa tietty osa tasa-arvoa edistävään tavoitteisiin tai toimenpiteisiin. On myös mahdollista määritellä prosenttiosuus budjetista tai tietyistä budjetin osista käytettäväksi tasa-arvon edistämiseen (esim. koulutukseen käytettävistä varoista). Mikäli tiedossa on selviä tasa-arvoon liittyviä ongelmia, tämä on tarpeellinen keino niiden vähentämiseen. Tasa-arvon edistämiseen varatut erilliset varat eivät kuitenkaan lisää tietoisuutta palveluiden sukupuolivaikutuksista ja voivat jättää piileviä tasa-arvo-ongelmia ratkaisematta. Lisäksi on tärkeää, että tasa-arvotavoitteille on asetettu seurantamittareita, jotta saadaan tietoa, miten erityistoimet vaikuttavat.

Budjetin osien luokittelu ja analyysi

Yksi sukupuolitietoisien budjetoinnin menetelmä on arvioida olemassa oleva budjetti tasa-arvonäkökulmasta ja tarkastella, miten eri määrärahat kohdentuvat sukupuolittain. Tämä voidaan ymmärtää sukupuolivaikutusten arviointina, jossa huomio keskittyy rahavirtoihin. Tässä menetelmässä budjettia analysoidaan siitä näkökulmasta, kuinka paljon eri sukupuolet hyötyvät rahallisesti. Toinen tapa on luokitella tai arvioida budjetin eri osia sen mukaan, miten ne edistävät tasa-arvoa. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että budjettikohdat tai muut budjettikokonaisuudet saavat oman tasa-arvoin-

deksin tai -luokittelun sen mukaan, kuinka relevantteja ne ovat sukupuolten tasa-arvon kannalta tai kuinka hyvin ne edistävät tasa-arvoa. Budjetin osien analyysi edellyttää tarpeeksi tarkkaa tietoa menojen käytöstä. Esimerkiksi Andalusiassa ja Belgiassa on analysoitu budjettia tällä tavoin (Council of Europe 2009, 21).

Tasa-arvon edistäminen osana laajempaa hyvinvointia

Hyvinvointia korostavassa sukupuolitietoisessa budjetoinnissa lähtökohtana on laaja käsitys hyvinvoinnista: se liittyy niin turvallisuuteen, koulutukseen kuin terveyteenkin. Hyvinvointibudjetoinnissa nämä eri osa-alueet otetaan huomioon eri toimialojen toimintaa suunnitellessa. Sukupuolitietoisessa budjetoinnissa tasa-arvo sisällytetään näihin hyvinvoinnin määritelmiin. Tällaista sukupuolitietoista budjetointia on käytetty aluehallintotasolla eräissä Euroopan maissa, esimerkiksi Modenassa Italiassa (ks. esim. Council of Europe 2009).

Viime vuosina HYTE eli hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on ollut esillä kunnissa. Esimerkiksi Helsingin kaupungilla on kuluvala strategiakaudella (2017–2021) poikkihallinnollinen strateginen kärkihanke hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Nämä erilaiset toimenpiteet poikkihallinnolliseen hyvinvoinnin edistämiseen tarjoavatkin pohjaa sukupuolitietoisesta budjetoinnin huomioimiselle osana hyvinvoinnin edistämistä.

Sukupuolivaikutusten arviointi

Sukupuolivaikutusten arviointia on suomalaisissa kunnissa tehty jo vuosikausia, vaikka usein arvioinnit ovat projektiluonteisia. Sukupuolivaikutusten arvioinneista saatuja tuloksia tulisi kuitenkin hyödyntää toiminnan suunnittelussa ja toteuttamisessa. Sukupuolivaikutusten arvioinneilla saadaan tietoa siitä, kuinka kunnan eri toiminnot vaikuttavat eri tavoin eri sukupuoliin. Sukupuolivaikutusten arvioinneissa voidaan käyttää hyvin monipuolisia tietoja ja analyysimenetelmiä. Yksi keskeinen perusta sukupuolivaikutusten arvioinneille on sukupuolittain jaoteltu tieto, oli kyse sitten tilastotiedoista tai laadullisesta tiedosta. Sukupuolivaikutusten arviointien perimmäisenä tavoitteena on sukupuolten tasa-arvon parantaminen.

Kun sukupuolivaikutusten arviointi kytetään taloussuunnitteluun, voidaan se tehdä ennakoarviointina. Tällöin analysoidaan, miten suunnitellut palvelut tai toimenpiteet vaikuttavat eri sukupuoliin. Tämä voidaan tehdä niin, että se läpi leikkaa kaikki talousarvion osat, jolloin vaikutukset sukupuoliin sisältyvät jokaiseen budjetin osaan tai toimialaan. Sukupuolivaikutusten arviointi voi olla myös erillinen arvio koko talousarviosta ja siitä, miten kyseinen budjetti edistää sukupuolten tasa-arvoa. Sukupuolivaikutuksia voidaan arvioida myös jälkikäteen, jolloin kerätään tietoa jo olemassa olevista palveluista ja toiminnoista ja analysoidaan nämä tasa-arvon näkökulmasta. Jos analyysi tehdään jälkikäteen, on tärkeää, että saatu tieto integroidaan suunnitteluprosessiin ja tuleviin talousarvioihin ja toimintasuunnitelmiin.

Etukäteisarviointia käytetään Suomessa valtionhallinnossa, esimerkiksi uusista lakialoiteista täytyy tehdä sukupuolivaikutusten arviointi (ks. Elomäki & Ylöstalo 2018). Taloudelliset sukupuolivaikutusten arvioinnit voivat sisältää myös esimerkiksi sukupuolinäkökulmaisen julkisten menojen kohdentumisen analyysin tai sukupuolitietoisesta ajankäytön analyysin (ks. Elomäki 2018, 7–8). Erityyppiset taloudellisten vaikutusten arvioinnit eivät sovellu kaikenlaisiin tilanteisiin ja kaikille hallinnon tasoille. Esimerkiksi valtion ja kun-

tien toiminta, vastuualueet ja verotus ovat erilaisia, joten niiden talousarvioiden arvioinnissa käytetään erilaisia menetelmiä (kuntataloudesta enemmän tässä kirjassa Mikko Aaltosen artikkelissa). Suomessa kunnilla on laajaa palvelutuotantoa, joten erilaiset palveluiden sukupuolivaikutusten arvioinnit ovat perusteltuja. Kuntien osalta on mahdollista tehdä myös tulonjakovaikutusten arvioinnit esimerkiksi käyttäjämaksuihin liittyen. Valtioilla sen sijaan on erilaisia tulonsiirtoja ja monipuolinen verotusjärjestelmä, joten erilaiset tulonjakovaikutuksiin keskittyvät menetelmät ovat tärkeämpiä.

Osallistavan ja sukupuolitietoisesta budjetoinnin yhdistäminen

Osallistuva tai osallistava budjetointi on kuntien toimintatapa, jonka tarkoituksena on lisätä demokratiaa ja läpinäkyvyyttä osallistamalla kuntalaiset talouden suunnitteluun. Osana tätä prosessia voidaan ottaa huomioon myös sukupuolten tasa-arvo. Osallistuvan budjetoinnin sukupuolinäkökulman vahvistaminen voi tapahtua kahdella tavalla: varmistamalla, että kaikkien näkökulmat tulevat huomioituksi tai analysoimalla osallistuvan budjetoinnin kautta saatavat ehdotukset myös

Osallistavan ja sukupuolitietoisesta budjetoinnin yhdistäminen

Osallistuva tai osallistava budjetointi on kuntien toimintatapa, jonka tarkoituksena on lisätä demokratiaa ja läpinäkyvyyttä osallistamalla kuntalaiset talouden suunnitteluun. Osana tätä prosessia voidaan ottaa huomioon myös sukupuolten tasa-arvo. Osallistuvan budjetoinnin sukupuolinäkökulman vahvistaminen voi tapahtua kahdella tavalla: varmistamalla, että kaikkien näkökulmat tulevat huomioituksi tai analysoimalla osallistuvan budjetoinnin kautta saatavat ehdotukset myös

YHTEENVETO SUKUPUOLITIEOISEN BUDJETOINNIN MENETELMISTÄ

Koko talousarvioprosessin valtavirtaistaminen sukupuolinäkökulmasta Sukupuolinäkökulman huomiointi kaikissa taloussuunnittelun vaiheissa	Sukupuolinäkökulma ohjelma- tai kehittämishankeperusteisessa ja tulosorientoituneessa budjetoinnissa Tavoitteiden, toimenpiteiden ja mittareiden valtavirtaistaminen sukupuoli-näkökulmasta	Tasa-arvon edistämiseen osoitetut budjettikohdat - Tasa-arvoon suunnatut erillisvarat - Keskittyy tunnettujen ongelmien ratkaisuun, ei välttämättä huomioi piileviä ongelmia
Budjetin osien luokittelu ja analyysi - Rahavirtojen analysointi tasa-arvonäkökulmasta - Budjetin osien tasa-arvo-merkityksen tunnistaminen ja luokittelu	Tasa-arvon edistäminen osana laajempaa hyvinvointia Sukupuolten tasa-arvon sisällyttäminen laajaan hyvinvoinnin ja terveyden käsitykseen	Sukupuolivaikutusten arviointi Etukäteen tai jälkikäteen tehtävät analyysit budjetin vaikutuksista eri sukupuolille
Osallistavan ja sukupuolitietoisesta budjetoinnin yhdistäminen - Marginalisoitujen ryhmien näkökulmien huomiointi - Sukupuolivaikutusten analyysi kansalaisehdotuksille		

sukupuolinäkökulmasta. Molemmat tavat ovat tarpeellisia. Eri ryhmät osallistuvat eri tavalla ja eri tasoisesti erilaisiin kansalaisdemokratian muotoihin. Onkin tärkeää, että myös sellaisten ryhmien näkökulmat huomioidaan, jotka eivät välttämättä osallistu aktiivisesti perinteisiin kuntalaisvaikuttamisen muotoihin. Toisaalta kansalaisosallistumisen kautta saadut ehdotukset tulee myös arvioida sukupuolinäkökulmasta. Onkin hyvä huomata, että osallistuva budjetointi ei automaattisesti edistä sukupuolten tasa-arvoa. Tasa-arvoon on erikseen kiinnitettävä huomiota osallistuvaan budjetointiin liittyvissä prosesseissa varmistamalla aliedustettujen ryhmien osallistuminen ja arvioimalla ehdotukset tasa-arvonäkökulmasta.

HELSINGIN KAUPUNGIN SUKUPUOLITIE TOISEN BUDJETOINNIN PILOTTI

Helsingin kaupungin sukupuolitietoisesta budjetoinnin pilottin taustalla on vuonna 2017 tehty valtuustoaloite. Toukokuussa 2018 Helsingin kaupunginvaltuusto päätti, että vuoden 2018 talousarvio arvioidaan sukupuolinäkökulmasta sekä aloitetaan pilotti sukupuolitietoisesta budjetoinnista yhden toimialan yhdessä tai useammassa palvelussa. Näiden pohjalta päätettiin myös, että kaupunginhallitukselle tuodaan selvitys, jossa kerrotaan arvioinnin ja pilottin tuloksista ja tarkennetaan, mihin jatkotoimiin kaupunki ryhtyy sukupuolitietoisesta budjetoinnin vaikiinnuttamiseksi osaksi kaupungin talousarviomenettelyä. Seuraavassa käsitellään tarkemmin sukupuolitietoisesta budjetoinnin varsinaista pilottia: vuoden 2018 budje-

tin arvioinnista löytyy lisätietoja raportista ”Sukupuolitietoisesta budjetoinnin pilotointi Helsingin kaupungilla – Tasa-arvohankkeen tuloksia”, joka on saatavilla verkossa.⁴

Sukupuolitietoista budjetointia pilotoitiin liikuntapalveluissa. Pilotissa hyödynnettiin tutkimusta sukupuolitietoisesta budjetoinnin menetelmistä ja käytiin läpi, miten erilaisia menetelmiä käytännössä voidaan hyödyntää. Vaikka pilotti tehtiin liikuntapalvelujen kanssa, siinä pyrittiin myös tarkastelemaan eräitä kaupunkitasoisia toimintoja ja kehittämään menetelmiä, joita voidaan soveltaa eri toimialoilla ja kaupunkitasoisessa taloussuunnittelussa.

Kuten aiemmin todettiin, *sukupuolitietoisesta budjetoinnin soveltaminen koko talousarvioprosessiin* on tehokas keino edistää sukupuolten tasa-arvoa, mutta edellyttää laaja-alaista koko organisaation osallistumista. Pilotissa tarkasteltiin sekä kaupunkitasoisista että toimialatasoisista taloussuunnitteluprosessia. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan taloussuunnitteluprosessin osana tarkasteltiin myös liikuntapalveluiden taloussuunnittelua.

Kaupunkitasoisessa suunnittelussa talousarvioehdotuksen raami sekä talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen laatimisohteet ovat laajoja dokumentteja, jotka ohjaavat toimialojen taloussuunnittelua. Kun sukupuolinäkökulma sisällytetään näihin, se ohjaa toimialojen ja edelleen palvelukokonaisuuksien suunnittelua. Konkreettisia esimerkkejä sukupuolitietoisesta budjetoinnin paikoista raami- ja laatimisohteissa ovat muun muassa ohteet arvioinneista, joita taloussuunnitte-

Onkin hyvä huomata, että osallistuva budjetointi ei automaattisesti edistä sukupuolten tasa-arvoa.

luun tulee sisällyttää; erilaiset suorat tasa-arvotavoitteet (esimerkiksi ympäristöön liittyvissä tavoitteissa); palvelutuotannon laatua koskevat ohteet sekä henkilöstösuunnittelua koskevat osiot. Toinen kaupunkitasoinen esimerkki, jossa sukupuolinäkökulma voitaisiin ottaa käyttöön, on strategiamittarit. Sukupuolinäkökulman lisääminen kaupunkistrategian tavoitteiden mittaamiseen parantaa saatavan tiedon laatua. Tämän lisäksi myös tarkastustoiminta on tärkeä elementti, kun tarkastellaan kokonaisvaltaista sukupuolitietoista budjetointia. Tarkastustoiminnan eräs keskeinen tavoite on selvittää kaupunkistrategian toteuttamista ja Helsingillä sukupuolinäkökulman läpileikkaavuus on osa kaupunkistrategiaa.

Toimialojen ja edelleen palvelukokonaisuuksien talouden suunnitteluohjeet johdetaan kaupunkitasoisista laatimisohteista. Sen vuoksi sukupuolinäkökulman tulisi olla mukana keskitetyssä ohjeistuksessa. Palvelukokonaisuudet, kuten liikuntapalvelut, valmistelevat tavoitteet, toimintasuunnitelman ja tulosbudjetin kaupungin ja toimialan strategian mukaisesti ja kulloistenkin taloudellisten raamien mukaisesti. Tulosbudjetti ja toimintasuunnitelma ovat palvelukokonaisuuksissa erityisen tärkeitä dokumentteja myös sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen kannalta, koska niissä strategisen tason tavoitteet konkretisoituvat tarkemmiksi tavoitteiksi ja toimenpiteiksi.

Sukupuolitietoisesta budjetoinnin menetelmiä käsittelevässä osiossa toisena menetelmänä mainittiin *sukupuolinäkökulman sisällyttäminen ohjelma- tai kehittämishankeperusteiseen budjetointiin tai tulosorientoituneeseen budjetointiin*. Helsingin kaupungin taloussuunnittelussa toimialat asettavat sekä toiminnallisia että määrällisiä sitovia tavoitteita. Tämän lisäksi eri yksiköt ja palvelukokonaisuudet seuraavat omaa toimintaansa erilaisilla seurantamittareilla. Koska mittareiden valinta ohjaa myös toimintaa ja resurssien jakautumista, olisi tärkeää, että ne mietittäisiin myös sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta. Tämän lisäksi jo olemassa olevia mittareita on mahdollista tarkastella tasa-arvonäkökulmasta, jos sukupuolittain jaoteltua tietoa jo kerätään tai sitä on saatavilla (joskus sukupuolittain jaoteltua tietoa kerätään, mutta sitä ei hyödynnetä).

Liikuntapalvelujen keskeinen määrällinen suorite on käyntikerrat. Niitä seurataan sekä koko kaupungin että yksittäisten palveluiden tasolla. Kaupunkitasolla raportoidaan käyntikertojen kokonaismäärä, jolle on asetettu määrällinen tavoite. Liikuntapalvelujen sisällä käyntikertoja seurataan liikuntapaikkatasolla. Nykyiset järjestelmät eivät mahdollista systemaattista tiedon keräämistä sukupuolittain. Helsingin kaupungin palvelujen tasa-arvosuunnitelma vuosiksi 2019–2021 sisältääkin kehittämiskohteenä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla kävijätietojen keräämisen kehittämisen. Tavoitteena on, että kävijätietoja

⁴ https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/19_12_11_Tutkimuskatsauksia_3_Patosalmi.pdf

saataisiin sukupuolittain (myös sukupuolesta muu) (Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia 2019). Toinen esimerkki seurantamittarista on asiakastytytyväisyys. Laajempia asiakastytytyväisyyskyselyitä tehdään muutaman vuoden välein. Seuraavaa on suunniteltu vuodeksi 2020. Kyselyissä yhtenä taustamuuttujana on sukupuoli.

Toiminnan seurantaan kuuluu myös henkilöstön hyvinvointiin liittyvien asioiden seuranta. Esimerkiksi sairauspoissaolojen, Kunta10- ja työhyvinvointikyselyjen sekä henkilöstön kouluttautumisen tarkastelu sukupuolittain antaa enemmän tietoa ja mahdollistaa toimenpiteiden kohdistamisen havaittuihin ongelmiin. Esimerkiksi sairauspoissaolojen sukupuolittuneisuudesta on tutkittua tietoa (ks. esim. Jäppinen 2017 ja Blomgren 2016). Lisäksi koulutuksiin osallistuminen liittyy tasa-arvoiseen henkilöstöpolitiikkaan ja uralla kehittymisen mahdollisuuksiin. Näitä kaikkia tietoja voidaan käyttää toiminnan ja talouden suunnittelussa tasa-arvon edistämiseen.

Yhtenä sukupuolitietoisien budjetoinnin menetelmänä listataan *tasa-arvon edistämiseen osoitetut budjettikohdat*. Liikuntapalvelujen peruslähtökohtana on pyrkimys erilaisten palvelujen universaalisuuteen. Monet tutkimukset kuitenkin osoittavat, että universaaleiksi tarkoitettavat palvelut ovat usein sukupuolittuneita, joten onkin tärkeää, että tiedostetaan vinoutuneita rakenteita, ja että myös suoraan tasa-arvon edistämiseen suunnataan varoja. Helsingin kaupunki pyrkii aktivoimaan useita eri ryhmiä liikkumaan. Kaupunki järjestää ohjattua toimintaa erilaisille erityisryhmille, esimerkiksi eri tavoin toimintarajoitteisille, kehitysvammaisille ja kuulovammaisille sekä senioreille. Lisäksi erityisenä kohderyhmänä ovat nuoret ja lapset. Naisten omia liikuntaryhmiä järjestetään osana alueliikuntaa. Alueliikunta on matalan kynnyksen toimintaa kaikille aikuisille Helsingin eri alueilla, ja

kohderyhmänä voivat olla esimerkiksi maahanmuuttajanaiset. Liikuntapaikoista Jakomäen uimahalli tarjoaa naisten vuoroja, ja myös Yrjönkadun uimahallilla on miesten ja naisten vuoroja. Liikuntaan aktivoiminnin osalta ohjattuun toimintaan osallistuu enemmän naisia kuin miehiä ja sen vuoksi voisi olla hyvä pohtia, tarvittaisiinko tältä osin jotain erityistoimia miesten aktivoimiseksi. Samoin sukupuolen moninaisuuden huomioon ottava toiminta aktivoisi myös näitä ryhmiä liikkumaan.

Budjetin osien luokittelu ja analyysi sukupuolitietoisien budjetoinnin menetelmänä viittaa kahteen erilaiseen tapaan tehdä sukupuolitietoista budjetointia. Ensinnäkin se viittaa siihen, että budjetin eri osien tasa-arvoaikutukset tunnistetaan ja luokitellaan tältä pohjalta. Toisaalta näitä luokitteluja voidaan analysoida tasa-arvonäkökulmasta eli analysoidaan, miten ne vaikuttavat eri sukupuoliin. Pilotissa ei suoraan luokiteltu liikuntapalvelujen budjettia, mutta koko kaupungin vuoden 2018 talousarvion osalta tehtiin tarkastelu, jossa analysoitiin eri toimialojen sitovat tavoitteet. Budjetin osien luokittelu vaatii tarkkoja tietoja eri menoerillä rahoitettavista toiminnoista ja siitä, miten ne kytkeytyvät sukupuolten tasa-arvon edistämiseen. Kuten jo aiemmin todettiin, budjetin osien analyysi kytkeytyy myös palvelujen sukupuolivaikutusten arviointiin, sillä liikuntapalvelujen budjetin pääasiallinen tarkoitus on palvelutuotanto.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan yksi merkittävä budjettikohta ovat investoinnit. Investoinnit ovat erillään toimialojen tulosbudjetista ja investointeja kokonaisuudessa ei pilotissa analysoitu. On kuitenkin hyödyllistä pohtia, miten investointeja voitaisiin tarkastella sukupuolitietoisesta näkökulmasta ja olisiko varsinkin suurempiin investointipäätöksiin mahdollista liittää mukaan sukupuolivaikutusten ennakoarviointi. Liikuntapaikkojen suunnittelussa, isommissa peruskorjauksissa ja rakentamisessa esteettömyys on yksi vaatimus ja sitä arvioidaan ennakkoon. Ennakoarvioinnin osalta olisikin hyvä pohtia laajempaa vaikutusten arviointia. Liikuntapaikkojen osalta erityisesti sosiaalisten vaikutusten arviointi olisi relevantti. Tähän voidaan yhdistää myös sukupuolivaikutusten arviointi, vaikkakin sukupuolivaikutusten ennakoarviointi voidaan tehdä myös erikseen. Esteettömyyttä laajempi sosiaalisten ja sukupuolivaikutusten arviointi edistäisi paitsi sukupuolten tasa-arvoa, myös yhdenvertaisuutta laajemmin.

Sukupuolivaikutusten arviointi keskittyi tässä pilotissa kahteen esimerkkiin siitä, miten resurssien jakautumista voitaisiin liikuntapalveluiden osalta analysoida. Ensimmäinen esimerkki on vuonna 2018 toteutettu sukupuolivaikutusten arviointi koskien seuratuksen jakautumista (Kurki 2018). Helsingin kaupunki myöntää seuroille noin kaksi miljoonaa euroa vuodessa erilaisia avustuksia, jotka jakautuvat tila-avustuksiin, toiminta-avustuksiin sekä subventoituihin tiloihin (kaupungin omien tilojen käyttömaksujen porrastuksiin eri ryhmille). Tutkimuksessa laskettiin tila- ja toiminta-avustusten kohdalta euromääriä ja subventoitujen tilojen osalta tuntimääriä. Tarkastelun kohteena oli

se, kuinka monta euroa tai tuntia kohdistui miehille ja naisille sekä tytöille ja pojille. Laskennallisen tarkastelun lisäksi tutkimuksessa tehtiin kysely seuratoimijoille. Kaupungin erityisenä tukikohteena on junioritoiminta eli se luonnollisesti sai enemmän tukea. Kokonaisuudessa tuet jakautuvat sukupuolittain varsin tasaisesti, vaikkakin eri lajien välillä on eroja. Selvityksessä nousi esille yksittäisiä kehittämiskohteita, kuten jääurheilun tukijärjestelmän selkeyttäminen. Koko arviointiraportti on saatavilla netissä⁵.

Toinen esimerkki pilotissa oli kolmen liikuntapaikan seuranta ja niiden budjettien analyysi. Budjetin analyysia varten tehtiin kolmessa liikuntapaikassa seuranta käyttäjistä sukupuolittain. Tämän lisäksi tarkasteltiin henkilöstön jakautumista. Tarkastelluissa liikuntapaikoissa käyttäjien sukupuolijakauma ja sitä myöden resurssien jakautuminen oli tasaista. On tunnettua, että osa urheilulajeista ovat varsin sukupuolittuneita, mutta laajalle käyttäjäjoukkoille suunnattujen liikuntapalveluiden käyttäjissä ei esiinnyt suuria vinoumia sukupuolen mukaan. Näiltä osin seurattujen liikuntapaikkojen menot hyödyttivät kaikkia sukupuolia. Tässä tarkastelussa ei kuitenkaan analysoitu lajien sukupuolijakaumaa: esimerkiksi tarkasteltujen paikkojen lajivalikoima vaihtelee painista voimisteluun. La-



⁵ https://www.hel.fi/static/liitteet/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/Julkaisut/Liikunnan_seuratuen_sukupuolivaikutusten_arviointi_2018_A4_interactive.pdf

Usein poliitikoiden sitoutuminen asiaan nousee tärkeäksi keinoksi tai alkusykäykseksi sukupuolitietoisien budjetoinnin aloittamiseksi.

jien sukupuolittuneisuutta ja siihen liittyvää toimintaa voitaisiin kuitenkin tarkastella jatkossa ja pohtia liikuntapalvelujen roolia siinä, miten lajien voimakasta jakautumista voitaisiin lieventää.

Henkilöstömenojen osuus liikuntapaikkojen budjeteista on merkittävä. Tämän resurs-sin käyttöä voidaan tarkastella paitsi kävijä-tietojen valossa, myös henkilöstöpoliittisen tasa-arvon näkökulmasta. Liikuntapaikkojen henkilökunta on varsin segregoitunut- ta ammattikuntien mukaisesti, esimerkiksi teknisestä huollosta vastaavat liikuntapaik-kojen hoitajat ovat pääosin miehiä, kun taas puhtaanapitotehtävissä on selvästi enem-män naisia. Tarkastelluissa liikuntapaikoissa tämä on myös selvästi nähtävissä. Ammattien segregoitumisen osalta liikuntapalvelujen olisikin hyvä kiinnittää huomiota erilaisiin tasa-arvoa edistäviin rekrytoinnin ja uralla etenemisen toimintatapoihin.

Osallistuvaa budjetointia sukupuolitietoisien budjetoinnin menetelmänä tarkasteltiin myös liikuntapalvelujen osalta. Helsingin kaupunki on varannut 4,4 miljoonaa euroa kaupunki-laisten ehdotuksille ja osa näistä ehdotuksista koski myös liikuntapalveluja. Suuri osa niistä koski kaupunkilaisten omaehtoisen toi-minnan paikkojen tarvetta ja kehittämistä. Osallistuvan budjetoinnin ehdotuksia olisi hyvä arvioida myös sukupuolinäkökulmasta

jo kehittelyvaiheessa. Osallistuva budjetointi on erinomainen keino lisätä kaupunkilaisten osallistumista, mutta se ei automaattisesti tuota sukupuolten tasa-arvoa edistäviä ehdo-tuksia ja sen vuoksi tasa-arvonäkökulman tu-lisi olla yksi kriteeri ehdotusten arvioinnissa.

Liikuntapalvelut pyrkivät myös muulla tavoin edistämään kansalaisdemokratiaa. Esimerkki-nä tästä on seuraparlamentti, joka on vuonna 2009 perustettu helsinkiläisten liikuntaseu-rojen yhteistyöelin ja toimii vuorovaikutuk-sessa Helsingin kaupungin liikuntapalvelu-jen kanssa. Seuraparlamentin tavoitteena on vahvistaa seurojen ja liikuntapalvelun välistä yhteistyötä seuratoimintaa koskevissa kysy-myksissä. Parlamentin jäsenistön valinnassa pyritään monipuolisuuteen. Jäsenistössä on esimerkiksi toimi- ja luottamushenkilöitä, yksilö- ja joukkuelajeja, huippu-urheilua ja terveysliikuntaa edustavia tahoja. Naisia ja miehiä pyritään valitsemaan tasapuolisesti.

Sukupuolitietoisien budjetoinnin menetel-missä mainittiin myös *tasa-arvon edistäminen osana laajempaa hyvinvointia*. Liikuntapalve-lujen kanssa tehdyssä pilotissa tätä menetel-mään ei tarkasteltu, mutta Helsingin kaupun-gin kaupunkistrategiaan kirjattu hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja esimerkiksi siihen kytkeytyvä Helsingin hyvinvointisuunnitelma tarjoavat pohjaa myös sukupuolitietoiselle bud-jetoinnille osana hyvinvoinnin edistämistä.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Sukupuolitietoisien budjetoinnin kehittämi-nen suomalaisella kuntasektorilla tarjoaa erittäin tehokkaan keinon sukupuolten ta-sa-arvon edistämiseen. Pätevä sukupuolitie-toinen budjetointi edellyttää paitsi organi-saation läpäisevää sitoutumista ja ylimmän johdon vahvaa tukea myös tasa-arvo-osaa-misen vahvistamista kunnissa. Kuntasekto-rilla sekä virkamiehet että poliitikot voivat olla edistämässä sukupuolitietoista budje-tointia. Usein poliitikoiden sitoutuminen asiaan nousee tärkeäksi keinoksi tai alkusy-säykseksi sukupuolitietoisien budjetoinnin aloittamiseksi.

Sukupuolitietoinen budjetointi voi monille olla uusi ja outokin toimintatapa. Varsinkin sukupuolitietoisien budjetoinnin alkuvaihees-sa tarvitaan tukea ja neuvoja, jotta sukupu-olinäkökulman integroiminen saadaan kytket-tyä luontevaksi osaksi taloussuunnittelua. Tämä vaatii kunnissa tasa-arvo-osaamisen vahvistamista. Tasa-arvon erityisosaamisen lisäksi on tärkeää, että sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen liittyvää osaamista vah-vistetaan läpi organisaation kouluttamalla ja tukemalla henkilökuntaa.

Usein sukupuolitietoisien budjetoinnin pilotit aloitetaan yhdestä rajatusta palvelusta. Se on hyvä tapa tutustua sukupuolitietoisien bud-jetoinnin perusteisiin. Samalla on kuitenkin hyvä pitää koko ajan mielessä myös laajem-pi näkökulma ja kehittää menetelmiä, joita voidaan soveltaa myös kattavammin. Suo-messa on tehty paljon sukupuolivaikutusten arviointeja ja erilaisia palveluiden analyys-eja, jotka ovat tärkeä osa sukupuolitietoista budjetointia. Jo analysoidut ja tutkitut pal-velut tarjoavatkin hyviä pilotointikohteita sukupuolitietoiselle budjetoinnille.

Tämän lisäksi on kuitenkin tärkeää tarkas-tella myös talouden ja toiminnan suunnit-telua ja sitä, miten sukupuolten tasa-arvo voidaan kytkeä tähän suunnitteluun. Kes-keisessä asemassa tässä ovat kaupunkita-son taloussuunnittelusta vastaavat. Yleiset ohjeet ohjaavat alemman tason suunnitte-lua ja siten juurruttavat yhdenmukaisia ja systemaattisia tapoja sukupuolitietoiseen budjetointiin. Esimerkiksi määrällisten ja laadullisten tavoitteiden valtavirtaistaminen sukupuolinäkökulmasta tarjoaa hyvän aloi-tuksen, josta saadaan tarkempaa tietoa paitsi tasa-arvon kehittymisen näkökulmasta myös tavoitteiden saavuttamisesta yleisellä tasolla. Siten sukupuolitietoinen budjetointi tukee hyvää hallintoa ja tehokasta taloushallintoa laajemminkin. Myös toiminnan suunnittelijat ja esimerkiksi toimintasuunnitelmia tekevä henkilöstö ovat keskeisessä asemassa kattavan sukupuolitietoisien budjetoinnin toteuttami-ssa. Kun tasa-arvo integroidaan luontevaksi osaksi toimintasuunnitelmia, tasa-arvon edis-tämisestä tulee osa jokapäiväistä toimintaa.

Kuten tästä lyhyestäkin esityksestä nähdään, sukupuolitietoisien budjetoinnin menetelmiä on useita erilaisia ja jokaiselle organisaatiolle löytyy varmasti heidän omaa toimintaansa vahvistavia toimintatapoja. Helsingin pilotti tarjoaa runsaasti taustatietoa myös muulle kuntasektorille sukupuolitietoisien budje-toinnin aloittamiseen. Sukupuolitietoisien budjetoinnin vakiinnuttaminen on proses-si, joten toimintatapoja voidaan muokata ja kehittää piloteista saatavien kokemusten perusteella. Sukupuolitietoinen budjetointi ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistami-nen tuo monenlaisia hyvään hallintoon liit-tyvä hyötyjä, mutta ennen kaikkea edistää tasa-arvoisempaa kuntaa.

Lähteet

- Blomgren, J. (2016). *Pitkät sairauspoissaolot työikäisillä naisilla ja miehillä*. Sairauspäivärahan saajat 1996–2015. *Yhteiskuntapolitiikka* 81 (2016):6, 681–691
- Council of Europe (2009). *Gender budgeting: practical implementation*. Handbook. Prepared by Sheila Quinn. Strasbourg: Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe, <https://rm.coe.int/1680599885>
- EIGE (2017). *Gender Budgeting*, Luxembourg: European Institute for Gender Equality, <https://eige.europa.eu/publications/gender-budgeting>
- Elomäki, A. (2018). *Sukupuolitietoinen budjetointi – muiden maiden hyvät käytännöt*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 22/2018, Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-526-6>
- Elomäki, A. & Ylöstalo, H. (2018). Sukupuolitietoinen budjetointi Suomen valtionhallinnossa – nykytila, haasteet ja suosituksen kehittämistyölle. Julkaisussa Elomäki, Anna & Ylöstalo, Hanna (toim.). *Tasa-arvoa talousarvioon – talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolitietoinen budjetointi*, 72018, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 58/2018, Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 120–152
- Elson, D. (2002). Gender Responsive Budget Initiatives: Key Dimensions and Practical Examples. Teoksessa Judd, K. (toim). *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*. Papers from a High Level International Conference ‘Strengthening Economic and Financial Governance Through Gender Responsive Budgeting’, New York: United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), ss. 15–29
- Fernandez-Shaw, F. (2019). “Gender Responsive Budgeting”, Africa Fiscal Forum, Nairobi, helmikuu 2019, saatavilla osoitteessa <https://www.imf.org/~media/Files/Conferences/2019/feb-2019-african-fiscal-forum/theme-3-gender-responsive-budgeting-felix-fernandez-shaw-eng.ashx>
- Frey, R. (2008). *Paradoxes of Gender Budgeting*. Discussion Paper 14, The Nordic-Baltic Network on Gender Responsive Budgeting, Vilnius 2008, The First International Conference on Gender Responsive Budgeting and Social Justice
- Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia (2019). *Kohti tasa-arvoista Helsinkiä. Suunnitelma sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi Helsingin kaupungin palveluissa ja toiminnassa 2019–2021*. Saatavilla osoitteessa: <https://www.hel.fi/static/liitteet-2019/Kaupunginkanslia/Tasa-arvo/palveluiden-tasa-arvo-suunnitelma-helsinki-2019-2021.pdf>

Jäppinen, S. (2017). *Pitkien sairauspoissaalojen sukupuolierot keski-ikäisessä työllisessä väestössä vuosina 2005–2013*. Pro gradu –tutkielma. Valtiotieteellinen tiedekunta, yhteiskuntapolitiikka. Helsingin yliopisto

Kuntaliitto (2017). *Eurooppalainen tasa-arvon peruskirja - Sitoumus naisten ja miesten tasaarvon toteuttamiseksi paikallishallinnossa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Saatavilla osoitteessa https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/tasa_arvon_peruskirja_ebook.pdf

Kurki, K. (2018). *Liikunnan seuratuun sukupuolivaikutusten arviointi*. Helsingin kaupunki, Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala, Liikunnan palvelukokonaisuus. Saatavilla osoitteessa https://www.hel.fi/static/liitteet/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/Julkaisut/Liikunnan_seuratuun_sukupuolivaikutusten_arviointi_2018_A4_interactive.pdf

Sharp, R. (2003). *Budgeting for equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting*. New York: United Nations Development Fund for Women (UNIFEM)

Vantaan kaupunki (2019). *Tilauksessa tasa-arvo. Sukupuolitietoisien budjetoinnin pilotti Vantaa kaupunginkirjastossa vuonna 2018*. Saatavilla osoitteessa: https://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/143083_Tilauksessa_tasa-arvo_21012019.pdf

Kuntien ilmastotoimet

Lauri Lahikainen

Suuri osa ilmastomuutoskeskustelusta on pitkään koskenut sitä, kenen pitää ja kenen kannattaa tehdä ilmastotoimia. Onko esimerkiksi yksilöiden teoilla merkitystä vai ovatko vain valtiot ja suuryhtiöt tarpeeksi suuria saadakseen aikaan ilmastomuutoksen hillinnän vaatimia järjestelmätason muutoksia? Kuntien rooli ilmastotoimien suhteen on viime vuosina korostunut. Myös Suomessa monien kuntien ilmastotavoitteet ovat olleet valtiota kunnianhimoisempia (Sitra & Deloitte 2018).

Joidenkin tutkijoiden mukaan ajatus siitä, että ”kaupungit voivat pelastaa maailman” on mennyt jo liiankin pitkälle (Angelo & Wachsmuth 2020). Liioittelua tai ei, on monia hyviä syitä ajatella, että kunnilla on hyvät mahdollisuudet tehdä ilmastotekoja ja vaikuttaa ilmastopolitiikkaan. Paitsi, että kunnilla voidaan katsoa olevan moraalinen velvollisuus ilmastotoimiin, ne ovat myös kuntien oman edun mukaisia.

Kaupungistuminen kiihtyy. On arvioitu, että seuraavien kolmen vuosikymmenen aikana

kaupunkialueille muuttaa joka vuosi lähes 70 miljoonaa uutta asukasta (IPCC 2018, 15). Sana ”kaupungistuminen” tuo usein mieleen suurkaupungit pilvenpiirtäjinä. Kuitenkin vaikuttaa siltä, että suurin osa uusista kaupunkilaisista tulee asumaan pienissä ja keskikokoisissa kaupungeissa (emt). Suomen kaupungit ovat maailman mittakaavassa juuri pieniä tai keskikokoisia. Voisivatko ihan tavalliset suomalaiset kaupungit olla globaaleja esikuvia? Voisivatko Suomen kaupungit kehittää ja kokeilla oikeudenmukaista murrosta tehdessään sellaisia ratkaisuja, joiden avulla muiden maiden kehittyvät kaupungit voivat tuottaa asukkailleen hyvän elämän edellytyksiä hiilineutraalisti ja hiilinegatiivisesti?

Ilmastomuutoksen hillintä ja sopeutumiskeinojen kehittäminen on moraalinen velvollisuus kaikille, jotka siihen jollain tavalla kykenevät (Caney 2014). Näin olisi riippumatta siitä, hyötyisivätkö ilmastotoimien tekijät itse ilmastotoimista. Kyseessä ei kuitenkaan ole nollasummapeli. Maailmasta ei löydy sellaista kaupunkia, jonka asukkaista suurin osa ei tulisi tavalla tai toisella kärsimään katas-

trofaaliseksi äityneen ilmastomuutoksen seurauksista vielä tämän vuosisadan aikana. Toisaalta ilmastomuutoksen hillintä voi tehdä myös ihmisten elämästä monin tavoin parempaa ja oikeudenmukaisempaa, kun energian ja resurssien käyttö sekä taloudellinen järjestelmä muuttuvat.

Ekologinen jälleenrakennus ei tarkoita ainoastaan mukavista asioista luopumista vaan paitsi uutta tuotantoa ja työpaikkoja, myös lisää vapaa-aikaa ja ylipäättään uudenlaisia mahdollisuuksia elää hyvää elämää (BIOS 2019). Uudenlaista tuotantoa ja työtä tarjoavat esimerkiksi uusiutuvan energian rakentaminen ja ylläpito, ruoantuotannon omavaraisuus ja uudet vähäpäästöiset maatalouden muodot ja kiertotalouden järjestäminen. Uusi tuotanto myös tarvitsee paljon koulutusta ja tutkimusta, mikä luo uusia työpaikkoja. Sikäli kuin ekologista jälleenrakennusta ei ohjaa voitontavoittelu vaan ekologisten reunaehtojen sisällä toimivan oikeudenmukaisemman yhteiskunnan rakentaminen, on työ mielekkäämpää ja tarkoituksellisempaa.

Jos puolestaan jokin kunta jättää ilmastotoimet kokonaan tekemättä, seuraa tästä monenlaisia riskejä. Jos kaupunkisuunnittelussa ei oteta huomioon ilmastomuutoksen vaikutuksia, jäävät kaupunkilaiset haavoittuvaisiksi tulville, lämpöaalloille, uusille taudeille, vesikriiseille ja muille ilmastotuhoille. Jos kaupunkiorganisaatiossa ei oteta huomioon muualla tapahtuvia elämäntavan muutoksia ja näihin kytkeytyviä moraalikäsitysten muutoksia, saattavat kaupunkilaiset ja turistit puolestaan äänestää jaloillaan. (Kahn 2010.)

Hallitustenvälisen ilmastopaneelin mukaan:

Jotta 1,5 asteen kanssa yhteensopivat kehityskulut voisivat toteutua, on mahdollistettava järjestelmätason muutoksia energiantuotannossa,

maankäytössä ja ekosysteemien muokkauksessa, kaupunkisuunnittelussa ja infrastruktuurissa sekä teollisuuden järjestelmissä. Näitä muutoksen mahdollisuuksia ei määritä mikään yksittäinen organisaatio, hallinto tai hallinnon taso. Niiden täytyy syntyä kansainvälisten järjestöjen, maiden, alueiden, kaupunkien ja monien muiden toimijoiden toiminnan ja yhteistoiminnan kautta. (IPCC 2018, 14, käännös L.L.).

Järjestelmätason muutoksella tai systeemillä muutoksella tarkoitetaan sitä, että kyse ei ole vain päästöjen tai kulutuksen vähentämisestä vaan murroksesta infrastruktuurissa, tuotannossa ja kulutuksessa – siis arjessa ja melkein kaikessa, mitä arkeen tarvitaan. Yhteiskuntien toimintalogiikan on muututtava. Kunnilla on siis sekä moraalisia velvoitteita että omaan etuun pohjautuvia syitä ottaa ilmastomuutos vakavasti ja tehdä ilmastotoimia, siis osallistua järjestelmätason muutoksen mahdollistamiseen. Kunnat eivät kuitenkaan toimi tyhjiöissä, vaan niiden mahdollisuuksiin vaikuttavat monet muut toimijat yhteiskunnan eri tasoilla.

Toisaalta kaupunki itse voi vaikuttaa monenlaisiin toimijoihin toimimalla välittäjänä ja yhdistäjänä. Monet suomalaiset kunnat tekevät ilmastoyhteistyötä esimerkiksi HINKU-verkoston kautta tai muunlaisin sopimuksin. 15 suomalaista kuntaa sekä Kainuun seutu kuuluvat kansainväliseen Kaupunginjohtajien energia- ja ilmastosopimukseen (Covenant of Mayors). Lisäksi kunnat tekevät ilmastotyötä erilaisten hankkeiden kautta yhdessä yritysten, järjestöjen ja koulutuslaitosten kanssa.

Kun tarkastellaan kuntien ilmastotoimia, on toki tärkeää selvittää, miten kunta voi suoraan vähentää omia päästöjään. Kuntien rooli ilmastomuutoksen vastaisessa kamppailussa ei kuitenkaan rajoitu suoriin päästöväh-



nyksiin. Jos tarvitaan järjestelmätason muutosta, eivät suorat päästövähennykset riitä. Toiseksi suoriin päästöihin keskittyminen voisi kadottaa näkyvistä kuntien mahdollisuudet vaikuttaa muihin toimijoihin sekä tehdä niiden kanssa yhteistyötä. Kolmanneksi pelkästään ilmastomuutoksen hillintään keskittyminen voi johtaa ojasta allikkoon. Kun pyritään saamaan aikaan järjestelmätason muutos, on pyrittävä siihen, ettei murros lisää eriarvoisuutta ja epäoikeudenmukaisuutta. Koska ilmastomuutos on jo käynnissä, on joka tapauksessa myös varauduttava ja sopeuduttava sen aiheuttamiin ilmiöihin samalla kun pyritään hillitsemään sitä. Ilmastomuutoksen lisäksi on käynnissä muitakin globaaleja ympäristöongelmia, kuten luonnon monimuotoisuuden kato. Kun tarkastellaan kuntien ilmastotoimia, tulisi siis päästövähennysten lisäksi miettiä järjestelmätason muutosta, yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa sekä sitä, että murros on oikeudenmukainen ja että tehdyt ratkaisut myös helpottavat varautumista ja sopeutumista sekä torjuvat muita ympäristökriisejä.

MILLAISIA ILMASTOTOIMIA KUNTA VOI TEHDÄ?

Hiilijalanjäljen pienentäminen

Mitä sitten ovat kunnan ilmastotoimet konkreettisemmin? Ilmastotoimista voidaan puhua hiilijalanjäljen pienentämisenä, siis toimen-

piteinä, jotka vähentävät nettopäästöjä. Kun kyse on nettopäästöistä, voi hiilijalanjälkeä pienentää myös lisäämällä hiilinielujä, vaikkapa kaavoittamalla lisää viheralueita.

Suomen kuntien ilmastopäästöjä seuraa keskitetysti Suomen ympäristökeskus. Näissä päästölaskelmissa tarkastellaan kuntien päästöjä sektoreittain huomioiden sekä tuotanto että kulutus. Päästöissä huomioidaan hiilidioksidin lisäksi muutkin kasvihuonekaasut kuten metaani, mutta laskennassa ne muunnetaan hiilidioksidiekvivalenteiksi eli niiden ilmastovaikutus muunnetaan sopivalla kertoimella vastaamaan hiilidioksidin vaikutusta. SYKE:n lisäksi monet kunnat tekevät omia päästölaskelmiaan tai tilaavat niitä yksityisiltä toimijoilta, kuten Benviroc OY:ltä.

Vuonna 2018 Suomen kuntien yhteenlasketuista päästöistä suurin osa johtui lämmityksestä (31%), tieliikenteestä (25%) ja maataloudesta (17%)¹. Muita päästöjen lähteitä olivat muun muassa kulutussähkö (10%) työkoneet (6%) ja jätteiden käsittely (4%). Kunnilla on luonnollisesti suuria eroja. Maatalouden päästöt ovat tästä selkeä esimerkki. Vuonna 2017 maatalouden osuus Uudenmaan alueen päästöistä oli 3% kun taas Pohjois-Pohjanmaalla maatalouden osuus oli 29%. Pohjois-Pohjanmaalla Oulun maatalouden päästöt olivat kuitenkin vain 4,2% kun taas Pudasjärven luku oli 31,1% ja Haapaveden 54,6%. Elinkeinorakenteen lisäksi kuntien päästöihin vaikut-

tavat esimerkiksi maantieteellinen sijainti, tiiviys, rakennuskanta, kulttuuriset seikat ja monet muut asiat.

Ensi alkuun ilmiselvin kunnan ilmastotoimi on sen omien päästöjen rajoittaminen ja hiilinielujen hallinta. Kunnat omistavat energialaitoksia, ne päättävät maankäytöstä ja omistavat metsiä. Kuitenkin iso osa kuntien päästöiksi laskettavista päästöistä on enemmän tai vähemmän muiden toimijoiden kuin kuntakonsernin hallinnassa. Kunta voi esimerkiksi vaikuttaa suuremmin siihen, miten kunnan omistama laitos tuottaa kaukolämpöä kuin siihen, käyttävätkö yksityiset kotitaloudet ja taloyhtiöt öljylämmitystä vai kunnan kaukolämpöä. Kunta voi päättää, käyttävätkö kunnan liikennelaitoksen busit sähköä vai dieseliä. Yksityisautoilijoita kunnan virkamiehet eivät voi pakottaa nousemaan raitiovaunuun, mutta kunta voi liikennejärjestelyin, kaupunkisuunnittelun ja julkisen liikenteen järjestämisen kautta tehdä julkisesta liikenteestä sekä kävelystä ja pyöräilystä houkuttelevia vaihtoehtoja.

Kuntien päästövähennyksiä tarkasteltaessa voidaan siis puhua toisaalta kuntakonsernin omista päästöistä ja toisaalta kunnan alueella syntyvistä päästöistä. Näihin eri päästöihin kunta voi vaikuttaa eri tavoin. Konsernin omissa käsissä olevien laitosten päästöihin voidaan vaikuttaa suuremmin, kun taas kunnan alueella toimivien yksilöiden ja organisaatioiden toimintaa pitää pyrkiä ohjailemaan, tuuppaamaan (”nudge”), säätelämään säännöksiin sekä muovaamaan tietynlaiseksi infrastruktuurin avulla.

Oli kyse sitten kuntakonsernin tai koko kunnan hiilijalanjäljen pienentämisestä, on kyse aina myös poliittisesta ja kulttuurisesta kamp-

pailusta. Sekä akateemisessa että julkisessa keskustelussa kuntien ilmastotoimista on kiusauksena usein puhua kunnista yhtenäisinä ja selkeästi hallittuina organisaatioina. Kunnallispolitiikassa mukana olleet ja sitä seuranneet kuitenkin tietävät, että todellisuus on monimutkaisempi ja ristiriitaisempi. Poliittiset voimasuhteet ja kulttuuriset arvot vaikuttavat siihen, millaiset ilmastotoimet tuntuvat mahdollisilta. Eri kuntien kiistat kasvisruokapäivistä tai Tampereen raitiovaunuhankkeeseen liittyvä poliittinen prosessi ovat esimerkkejä siitä, millaisia ristiriitoja ilmastopolitiikkaan voi kuntatasolla liittyä. Erilaiset toimijat ja intressiryhmät, kuten vaikkapa lihantuottajat, yksityisautoilijat, ilmastoaktivistit ja kulttuurimaiseman puolustajat ovat mukana sekä poliittisina kamppailijoina että kuntalaisina.

Toivoo herättävä esimerkki hiilijalanjäljen pienentämisestä ja onnistuneesta poliittisesta prosessista on Iin kunta Pohjois-Pohjanmaalla. Vuosien 2007 ja 2017 välillä Ii puolitti ilmastopäästönsä. Vuodelle 2020 asetettiin 80% vähennystavoite, mikä on 30% kunnianhimoisempi kuin EU:n vastaava tavoite². Päästöjä Ii on pyrkinyt vähentämään kaikilla sektoreilla sekä lisäämällä ja suojelemalla metsiä. Kuntalaisia ja kunnan alueella toimivia organisaatioita on osallistettu ilmastotyöhön. Ilmasto- ja ympäristöasiat ovat keskeinen osa varhaiskasvatusta ja koulunkäyntiä. Ilmastotoimistaan Ii on saanut myös kansainvälistä huomiota ja esimerkiksi BBC on tehnyt kunnasta dokumentin. Ii sai myös vuonna 2019 Innovation in Politics Awards -palkinnon ”Euroopan rohkeimmasta ja luovimmasta ilmastopolitiikasta³”.

Iissä toimivan kehittämissyhtiö Micropoliksen toimitusjohtaja Leena Vuotovesi esittää

¹ [https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Kuntien_ilmastopaastot_kasvoivat_vajaan_\(57725\)](https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Kuntien_ilmastopaastot_kasvoivat_vajaan_(57725))

² <https://www.ii.fi/kestava-arki>

³ <https://kuntalehti.fi/uutiset/ii-sai-eurooppalaista-tunnustusta-ilmastotyostaan/>

Helsingin Sanomissa yhden näkökulman ilmastopoliittiseen prosessiin:

*Energiansäästötoimilla kunnan kassaan kilah-
taa joka vuosi noin 550 000 euroa. Siirtyminen
öljyn käytöstä maalämpöön, tuulivoimaan sekä
aurinko- ja bioenergiaan on tuonut alueelle lii-
ketoimintaa ja työpaikkoja.*

*Kunta ansaitsee tuulivoimasta Vuotoveden mu-
kaan 1,2 miljoonaa euroa vuodessa.*

*”Keskeisimmät toimmemme liittyvät uusiutuvan
energian käyttöön. Tuotamme energiaa kymme-
nen kertaa enemmän kuin kulutamme.”⁴*

Se, että ilmastotoimilla voi säästää, tienata ja luoda työpaikkoja on hankalassa kuntataloustilanteessa merkittävä seikka puoluekannasta ja ympäristöarvoista riippumatta. Ympäristöetiikan ja oikeudenmukaisuuden näkökulmista voi ja pitääkin kritisoida sitä, että raha on ainoa yhteinen nimittäjä ja toimiva perustelu. Tähän kritiikkiin ei kuitenkaan tarvitse juuttua liiaksi. Voidaan hyvin olettaa, että myös vaikkapa luonnon itseisarvoa tai tulevien sukupolvien oikeuksia korostavilla näkemyksillä on ollut merkitystä lissä ja muissa onnistuneita ilmastotoimia tekevissä kunnissa.

Lisäksi, vaikka puhtaan taloudelliset seikat saisivatkin kunnan liikkeelle, ei niihin tarvitse pysähtyä. Olennaista on päästä kestävästi hyvinvoinnin hyvään kehään⁵, jossa päästövähennykset saavat aikaan muitakin hyviä asioita, niin taloudellisia kuin sosiaalisiaakin, ja nämä hyvät asiat puolestaan motivoivat tekemään lisää päästövähennyksiä ja rakentamaan uutta kestävämpää kuntaa. Eräs tällaista hyvän kehää edesauttava asia voi iin

tapauksessa olla kansainvälinen tunnustus, joka motivoi jatkamaan. Samalla kansainvälinen huomio on merkki siitä, että kunnalla voi olla ilmastomuutoksen hillinnän kannalta isompikin merkitys kuin sen oman hiilijalanjäljen koko.

Hiilikädenjäljen kasvattaminen

Hiilijalanjäljen lisäksi voidaan puhua myös hiilikädenjäljestä. Hiilikädenjäljellä tarkoitetaan sellaisia toimia, jotka edistävät ilmastomuutoksen hillintää muuten kuin suoraan päästöjä vähentämällä. Esimerkiksi uusiutuvan energian ratkaisuja kehittävällä yrityksellä, Greta Thunbergilla, pienellä, mutta ilmastoneuvotteluissa vaa’ankieliasemassa olevalla valtiolla tai yksittäisellä taitavalla neuvottelijalla voi olla varsin pieni hiilijalanjälki, mutta hyvinkin suuri hiilikädenjälki.

SITRA määrittelee hiilikädenjäljen näin:

Tuotteen, prosessin tai palvelun ilmastohyödyt eli päästövähennyspotentiaali käyttäjälle. Sitä voi luoda niin valtio, yritys, yhdistys kuin yksittäinen ihminen. Kun esimerkiksi yritys tuottaa hiilikädenjälkeä asiakkaalleen, asiakas pystyy alentamaan omaa hiilijalanjälkeään. Korostaa myönteisiä päästövaikutuksia tulevaisuudessa, kun taas hiilijalanjälki keskittyy kielteisiin päästövaikutuksiin nyt.⁶

SITRAn esimerkki hiilikädenjäljestä tuotteen tai palvelun yhdenlaisena lisäarvona on korostetun liiketaloudellinen ja epäpoliittinen. Hiilikädenjäljen käsite voi kuitenkin olla hyödyllinen ja ilmastopoliittista mielikuvitusta kututteleva, jos sitä ajatellaan laajemmin minä tahansa toimintana, joka saa aikaan tai mahdollistaa päästövähennyksiä ja laajemmin

reilua murrosta tai ekologista jälleenrakennusta. Kaupungin hiilikädenjälki laajemmin ymmärrettynä voi tarkoittaa yhtäältä sitä, että kuntakonserni kehittää innovatiivisen liikennematkaisun, jota monet muut voivat soveltaa. Toisaalta se voi tarkoittaa sitä, että kaupungin ilmastoaktivistit pysäyttävät koko kaupungin liikenteen pitkäksi aikaa valtaamalla keskeisen liikenteen solmukohdan ja saavat kansainvälistä huomiota. Hiilikädenjälki voi tarkoittaa myös sitä, että kaupunki tekee monenlaista ilmastotyötä ja luo samalla uudenlaista ekososiaalista kaupunkikulttuuria tai suorastaan “kaupungin henkeä” (Bell & de-Shalit 2011), joka saa kaupungissa vierailevat ajattelemaan uudella tavalla sitä, millaista hyvä elämä voi olla.

Hiilikädenjäljestä on keskusteltu ennen kaikkea liiketaloudellisissa kontekstissa. Siksi hiilikädenjäljen tyyppiesimerkki on usein kaupallinen innovaatio, siis tuote tai palvelu, joka on jollain tapaa kaupallistettu, ja joka auttaa käyttäjänsä vähentämään omaa hiilijalanjälkeään. Kunnatkin voivat olla tällaisten innovaatioiden tekijöitä, varsinkin yhdessä muiden toimijoiden, kuten yritysten ja yliopistojen kanssa. Lahden kaupungissa pilotoitava kaupunkilaisten liikennepäästöjen päästökaupan mahdollistava CitiCAP-palvelu on esimerkki tällaisesta kunnan, yritysten ja tutkijoiden yhteistyöstä. CitiCAP on älypuhelimien asennettava ohjelma, joka tunnistaa GPS-teknologian avulla käyttäjän liikkumismuodon ja laskee liikkumisen päästöt sen perusteella, kulkeeko käyttäjä linja-autolla, kävellen, henkilöautolla tai pyöräillen. Jokaiselle käyttäjälle on laskettu henkilökohtainen päästöbudjetti, ja jos sen onnistuu alittamaan, on tarkoitus, että käyttäjä saa jotain hyödyllistä, esimerkiksi lisää arvoa bussikorttiin tai lahjakortin yhteistyöyritykseen⁷. CitiCAP ja vastaavat palvelut auttavat kuntalaisia vä-

hentämään omaa hiilijalanjälkeään. Tarkoitus voi kuitenkin olla rakentaa väline myös laajempaan käyttöön: sovellettavaksi muissa kunnissa, skaalattavaksi seutukunnan, maakunnan, valtion tai kansainväliselle tasolle tai jota voidaan sopivin muutoksin soveltaa muihinkin kuin liikenteen päästöihin.

Vaikka innovaatioista yleensä puhutaan kaupallisina tuotteina, voidaan vaikkapa uudenlaista poliittista prosessia, kuten osallistavaa budjetointia, kutsua innovaatioksi. Kaikki ilmastotoimet eivät kuitenkaan ole kovin selkeärajaisia eikä niitä ole aina helppo tuotteistaa, kuvata prosessikaaviona, digitalisoida tai muuten tehdä sellaisenaan erilaisiin konteksteihin siirrettäviksi. Ilmastotoimia tehdään aina tiettyssä poliittisessa, ekologisessa ja kulttuurisessa ympäristössä. Onnistunut ilmastotoimi ja siitä kertominen voi kuitenkin toimia esimerkkinä ja saada toiset miettimään, mitä samankaltaista voisi omassa kunnassa tehdä.

Esimerkin voimalla voi olla yllättävän paljon merkitystä. Ilmastotoimien onnistumisen yksi edellytys on se, että niitä ylipäättään pidetään mahdollisina etenkin, jos ymmärretään, että kyse on järjestelmätason muutoksesta, ei pelkästään laskennallisista päästövähennyksistä. Järjestelmätason muutokseen tarvitaan uudenlaista ilmastopoliittista mielikuvitusta ja siinä voivat auttaa erilaiset esimerkit kuntien ilmastotoimista ja niiden odottamattomista seurauksista. Jotta kunnallinen hiilikädenjälki olisi mahdollinen, täytyy esimerkiksi kuntien lisäksi olla kuntia, jotka seuraavat esimerkkiä. Tärkeä kunnan ilmastotoimi onkin tiedon hankkiminen ja jakaminen. Täytyy olla kärryillä siitä, mitä muut kunnat tekevät, ottaa mallia hyvistä käytännöistä, selvittää, miten ne sopisivat omaan kuntaan ja levittää tietoa omista onnistumisista ja epäonnistu-

4 <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000006085542.html>

5 <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/5194>

6 <https://www.sitra.fi/tulevaisuussanasto/hiilikadenjalki/>

7 <https://www.lahti.fi/palvelut/luonto-ja-ymparisto/citicap>

misista. Tiedon jakaminen mahdollistaa sen, että hiilijalanjäljen pieneminen samalla kasvattaa hiilikädenjälkeä. Tässä tiedon hankinnassa ja jakamisessa auttaa, jos kuntaorganisaatio tekee tiivistä yhteistyötä eri organisaatioiden, koulutuslaitosten, tutkijoiden ja ilmastoaktivistien kanssa. Samalla tällainen yhteistyö voi luoda mahdollisuuksia uusille innovaatioille tai esimerkeille sekä rakentaa uutta ympäristökaupungin henkeä.

Teoksessaan *The Spirit of Cities* (2011) poliitiikan tutkija Daniel Bell ja filosofi Avner de-Shalit ehdottavat, että ainakin joillakin kaupungeilla voi olla oma henkensä. Kaupungin henki ei tarkoita mitään aavemaista tai ylimaallista vaan yksinkertaisesti sitä, että tietyt kaupungit tuntuvat organisoituneen jonkin keskeisen idean tai aatteen ympärille. Bellin ja de-Shalitin mukaan esimerkiksi Oxford on oppimisen kaupunki ja New York kunnianhimon ja määrätietoisuuden kaupunki. Kaupungin hengen idea sinänsä on vanha. Eurooppalaisen ajattelun perinteesen on kuulunut antiikista lähtien ajatus esimerkillisistä kaupungeista kuten Ateena demokratian kaupunkina, Sparta sotilashyveiden kaupunkina, Rooma taitavan vallankäytön kaupunkina, Pariisi romantiikan ja sivistyksen kaupunkina ja niin edelleen.

Voi toki olla, että kaupungin henkeä ei voi taroituksella rakentaa, mutta ehkä se voi syntyä määrätietoisen ja konkreettisen ilmastopolitiikan ja eri toimijoiden yhteistyön onnekaana sivutuotteena. Joka tapauksessa kaupungin hengen ideaa voi soveltaa ilmastotoimiin yrittämällä tunnistaa oman kaupungin henki ja miettimällä, mikä olisi sen ilmastosovellus. Esimerkki tällaisesta pyrkimyksestä on Tampereen kaupungin ja Pirkanmaan seudun hakemus Euroopan kulttuuripääkaupungiksi vuodelle 2026. Hakemuksessa on tunnistettu yhden-

vertaisuus Tampereen hengeksi ja laajennettu yhdenvertaisuus koskemaan myös ei-inhimillistä luontoa.⁸

KUNTA ILMASTOTOIMIJANA

Kuntaorganisaatio voi tehdä monenlaisia ilmastotoimia. Se voi investoida uusiutuvaan energiaan, tukea uusiutuvan energian laitojen rakentamista alueelleen, hallinnoida hiilinieluja ja suojella metsiä, kaavoittaa kaupunkia ilmasto huomioiden, tehdä hankintoja ilmastoperustaisesti ja järjestää lämmityksen ilmastoystävällisesti. Ilmastotoimia ei pidä kuitenkaan ajatella pelkästään yksittäisinä tekoina vaan suhteessa laajempaan järjestelmätason muutokseen. Kaupungin hengen idea voi myös olla yksi työkalu, joka auttaa ajattelemaan kuntaa ja ilmastotoimia kokonaisuutena. Se voi olla kunnan itsetuntemusta edistävä väline. Pelkkä hengen tunnistaminen ja sille sanan antaminen (kuten Tampereen tapauksessa ”yhdenvertaisuus”) ei kuitenkaan riitä, vaan on tarkasteltava, mistä kaikista konkreettisista sosiaalisista, teknisistä ja ekologisista suhteista kunta muodostuu.

Kunnat eivät toimi tyhjiössä. Ne ovat riippuvaisia yhtäältä valtiosta ja toisaalta kuntalaisista. Muun muassa valtion lait ja rahoitus vaikuttavat siihen, miten kunta voi toimia. Ilman kuntalaisia ei ole kuntaakaan. Myös muut suuret organisaatiot vaikuttavat kuntien toimintaan. Jos suuri työllistäjä lähtee kunnasta, seuraa tästä kunnalle monenlaisia ongelmia. Kun Jämsän Kaipolan paperitehtaan sulkemisesta tuli tieto loppukesällä 2020, haastateltiin mediassa monia jämsäläisiä. Heitä huolettivat luonnollisesti taloudellinen tulevaisuus ja työpaikkojen menetys, mutta myös se, että ilman tätä suurta ja perinteikästä työllistäjää Jämsä ei ole enää sama

kaupunki kuin ennen. Kuntien rakenne, taloudelliset ja poliittiset voimasuhteet, infrastruktuurit, poliittiset perinteet, ideologiat, kuntalaisten arvot ja arvostukset muodostavat historiallisesti kerrostuneen kokonaisuuden, joka vaikuttaa siihen, millainen kokonaisuus kaupunki on ja siihen, millaiset ilmastotoimet ovat milloinkin mahdollisia.

Ihmistä muodostuvien organisaatioiden, rakennetun ympäristön ja historian lisäksi kuntien toimintaan vaikuttavat myös ilmasto ja ne ekosysteemit, joihin kunta on tavalla tai toisella kiinnittynyt. Sisämaassa sijaitsevasa kunnassa, jossa on laajoja metsäalueita, voi ja pitää tehdä toisenlaisia ilmastotoimia kuin Turussa tai Helsingissä. Niiden pitää myös varautua toisenlaisiin riskeihin ilmaston muuttuessa. Ekologian, teknologian, infrastruktuurien, kulttuurien ja politiikan yhteenkietoutumista kuvataan yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa uusilla sanoilla kuten ”ekososiaalinen” tai ”ekososiotekninen”. Sikäli kuin ilmastomuutoksen hillintä vaatii järjestelmätason muutosta, on juuri kaupungin ekososiotekninen järjestelmä se, mitä tulisi muuttaa. Sama järjestelmä kuitenkin vaikuttaa siihen, millaiset ilmastotoimet ovat mahdollisia. Kunta ei voi tehdä tehokkaita ilmastotoimia muuttamatta samalla itseään. Monet kunnan toimintaperiaatteet ja rakenteet jarruttavat muutosta.

Poliittisten voimasuhteiden, taloudellisten riippuvuuksien ja infrastruktuurista johtuvien polkuriippuvuuksien lisäksi kunnan päätöksentekojärjestelmä ja organisaatio voivat hankaloittaa ilmastotoimia. Ilmasto-osaaminen on usein rajoittunut muutaman henkilön harteille eivätkä nämä henkilöt ole päätöksenteon ja strategian laatimisen keskiössä vaan organisaation laitamilla esimerkiksi ympäristönsuojelusta vastaavalla sektorilla (Reinekoski et al, tulossa). Eräs lin onnistuneen ilmastotyön avaimista lienee juuri se,

että ilmastotoimet ovat johtamisen perusperiaatteena ja samalla läpäisevät koko kunnan organisaation.

Kuntaorganisaatio ei kuitenkaan ole sama kuin kunta eikä kuntaorganisaatio ilmastotoimijana ole yhtä kuin kunta ilmastotoimijana. Kaupunkitutkimuksessa on todettu, että virallisen kaupunkiorganisaation ja itse kaupungin välillä on jännitteinen suhde (esimerkiksi Lefebvre 1968; Harvey 2011). Kunnan asukkaat saattavat olla hyvinkin kotiseuturakkaita ja kokea kuntansa omakseen pitäen kuntaorganisaatiota itselleen vieraana. Kunta ei voi olla tehokas ilmastotoimija, jos kuntalaiset eivät ole muutoksessa osallisina. Osallistamisen ja luottamuksen rakentamisen välineitä ovat tiedon jakamisen lisäksi muun muassa osallistava budjetointi ja deliberatiivisen demokratian muodot. Oleellista on, että osallistumisen mahdollisuudet ovat aitoja ja merkityksellisiä. Se, että kuntalaisia kuullaan, ei vielä tee mistään prosessista osallistavaa, jos osallistumisella ei ole sitovaa vaikutusta päätöksentekoon tai jos osallistuminen ei ole kaikille yhtä lailla mahdollista.

Kunnan toimijuutta tarkastellaan usein ylhäältä alaspäin, kaupunkiorganisaation johdon kulmahuoneista, budjetti- ja strategiapapereiden, tiekarttojen ja prosessikaavioiden keskeltä. Poliitiikkaa ja aloitekykyä on kuitenkin kunnan kaikilla tasoilla, ruohonjuuritasolta lähtien. Kunnan asukkaat voivat olla ilmastoaktivisteja, jotka arjen lomassa painostavat kuntaa kunnianhimoisempaan ilmastopolitiikkaan. Jonkin paikallisen luontokohteen, kuten lähimetsän tai lähteen suojele, saattaa inspiroida kuntalaiset laajempaan ympäristö- ja ilmastotoimintaan. Myös kuntaorganisaation toiminnassa on viime kädessä kyse arjesta. Ihmiset tekevät työtään ja yrittävät saada aikaan muutosta tai jarruttaa sitä kaiken muun kiireen keskellä (Reinekoski et al, tulossa).

⁸ <https://tampereregion2026.fi/>

LOPUKSI: OIKEUDENMUKAINEN MURROS KUNTATASOLLA ELI MITEN TEHDÄÄN MONTA ASIAA SAMALLA KERTAA?

Ilmastomuutos itsessään on hyvin epäoikeudenmukainen. Siitä kärsivät eniten ne, jotka ovat siihen vähiten syyllisiä. Myös ilmastotoimet itsessään voivat lisätä eriarvoisuutta. Uusin tutkimus kuitenkin viittaa siihen, että sellaiset ilmastotoimet, jotka pyrkivät vähentämään eriarvoisuutta ja epäoikeudenmukaisuutta, ovat myös kaikkein tehokkaimpia (esim. Gouldson, Sudmant, Khreis, & Papargyropoulou 2018). Ilmastotoimien oikeudenmukaisuutta voidaan tarkastella esimerkiksi seuraavien kysymysten avulla: Keitä kuunnellaan, kun toimia suunnitellaan? Ketkä osallistuvat päätöksentekoon? Keiden intressit huomioidaan? Jätetäänkö joku huomiotta? Keitä toimet hyödyttävät ja keitä ne haittaavat? Miten ne vaikuttavat valtasuhteisiin?

Voi olla, että kaikkia hyödyttäviä ratkaisuja ei löydetä. Voi olla, että sellaiset eivät edes olisi oikeudenmukaisia. Ilmastomuutos ei ole ainoa yhteiskunnallinen epäkohta eivätkä nykyiset valtasuhteet ole muuten ongelmattomia ja oikeudenmukaisia. Jos eriarvoisessa maailmassa tehdään tasa-arvoa lisääviä ilmastotoimia, joku myös menettää taloudellista ja poliittista valtaa ja arvostusta. Juuri tästä syystä ilmastomuutos on läpeensä poliittinen eikä vain tekninen kysymys.

Oikeudenmukaisuuden lisäksi on huomioitava sekä muut ekologiset kriisit että ilmaston lämpenemisen seurauksiin sopeutuminen. Jäteongelmaa ja luonnon monimuotoisuuden katoa ei saa jättää huomiotta uusiutuvaa energiaa rakennettaessa. Jos ilmastotoimia tehdään epäoikeudenmukaisesti esimerkiksi rakentamalla tuulivoimaloita tai rautateitä

alkuperäiskansojen maille heiltä lupaa kysymättä, pidetään yllä sortavia rakenteita ja murennetaan luottamusta, jota laajempiin ilmastotoimiin tarvitaan. Jos lisääntyviä lämpöaaltoja tai muita säiden ääri-ilmiöitä ei huomioida, kun rakennetaan energiatehokasta asumista, tehdään turhaa työtä ja asetetaan asukkaat alttiiksi vaaralle.

Onneksi on niin, että monet tehokkaista ilmastotoimista jo sellaisenaan vähentävät eriarvoisuutta, lisäävät hyvinvointia ja helpottavat sopeutumista ilmastomuutoksen seurauksiin. Viheralueiden lisääminen lisää kunnan hiilinielua, edistää ilmastomuutoksen myötä lisääntyvien hulevesien imeytymistä, edistää luonnon monimuotoisuutta ja parantaa kuntalaisten hyvinvointia. Kaupunkisuunnittelu, joka korostaa julkista ja demokraattisesti hallinnoitua tilaa yksityisautojen ja liiketoiminnan kustannuksella, myös vähentää kulutusta ja sitä myötä päästöjä ja biodiversiteetin katoa. Sähkö-, vesi-, lämpö-, jätehuolto- ja muun infrastruktuuriin murros mahdollistaa uudenlaiset talousdemokraattiset kokeilut sekä resurssien tasaisemman jakamisen. Infrastruktuurista ja kunnasta itsestään voisi rakentaa yhteisvaurautta (Toivanen & Venäläinen 2015), johon kaikilla on yhtäläinen oikeus, mutta jonka ympäristövaikutuksista kaikilla on myös vastuu (vrt. Lefebvre 1968).

Ilmastotoimet eivät tarkoita vain listaa erilaisista tehtävistä tai laskennallista päästöjen vähentämistä. Ne tarkoittavat sitä, että muutetaan yhteiskuntaa kokonaisuutena oikeudenmukaisemmaksi ja paremmin ekologisten reunaehtojuksen mukaan toimivaksi.

Kaupungistuminen on yksi syy pitää kuntia merkittävänä toimijana tässä murroksessa. Kunnat ovat myös monille ihmisille helpompi ja nopeammin lähestyttävä kanava toimia ilmastopoliittisesti kuin valtiot. Kunnat voivat tehdä nopeitakin ratkaisuja ja niiden ratkaisut voivat toimia esimerkkeinä toisille kunnille. Kuntien hiilikädenjälki voi olla paljon niiden väkilukua ja päästöjä suurempi. Tämä vaatii kuntien ajattelemista kokonaisuutena sekä niiden poliittisen, sosiaalisen ja ekologisen kontekstin ymmärtämistä. Lisäksi sekä kuntaorganisaation että kuntalaisten itsensä pitää tunnustaa ja tunnustaa oma vastuunsa ja toimijuutensa ilmastomuutoksen suhteen.

Kunta on monia asioita. Se on organisaatio, poliittisen kamppailun kenttä, ihmisten koti, se tila, jossa ilmastomuutoksen seuraukset koetaan ja mahdollinen turvapaikka näitä seurauksia vastaan. Kuntalaisille kuntaorganisaatio voi huonossa tapauksessa olla ilmastotoimien jarruttaja ja lähiympäristön pilaaaja. Parhaassa tapauksessa se voi olla demokraattisesti toimiva väline kunnianhimoisen ilmastopoliitiikan tekemiseen sekä paikallisesti omassa korttelissa että koko planeetan tasolla.

Materiaaleja kuntien ilmastotoimien tueksi

Hinku-verkosto. Hiilineutraalisuomi.fi. www.hiilineutraalisuomi.fi/fi-FI/Hinku

Miten ilmastomuutokseen voidaan vaikuttaa kunnissa? Tukipaketti kuntien ilmastotyön tueksi julkaistu. Kuntaliitto. www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2020/miten-ilmastonmuutokseen-voidaan-vaikuttaa-kunnissa-tukipaketti-kuntien

Ilmastokunnat. Kuntaliitto. www.kuntaliitto.fi/yhdyskunnat-ja-ymparisto/ymparisto/ilmastonmuutos/ilmastokunnat

Kuntien ilmastoratkaisut -ohjelma 2018-2023. Ympäristöministeriö. www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Ilmasto_ja_ilma/Ilmastomuutoksen_hillitseminen/Kansallinen_ilmastopoliittikka/Kuntien_ilmastoratkaisut

Ilmastotietoa kuntien ja kuntalaisten arkipäivään. Ilmasto-opas.fi ilmasto-opas.fi/fi/kunnat/

Ilmastomuutos ratkaistaan kunnissa! Ympäristö- ja kehitysjärjestöjen ratkaisuja valtuustokaudelle 2017-2021. Suomen luonnonsuojeluliitto. www.sll.fi/2017/03/09/jarjestot-muistuttavat-ehdokkaista-ilmastonmuutos-ratkaistaan-kunnissa/

Lähteet

- Angelo, H. & Wachsmuth, D. (2020). *Why does everyone think that cities can save the planet?* Urban Studies 57:11. 2202-2221.
- Bell, D. & de-Shalit, A. (2011). *The Spirit of Cities. Why the Identity of a City Matters in a Global Age*. Princeton: Princeton University Press.
- BIOS (2019). *Ekologinen jälleenrakennus*. <https://eko.bios.fi/>.
- Caney, S. (2014). *Two Kinds of Climate Justice: Avoiding Harm and Sharing Burdens*. Journal of Political Philosophy 22:2.125-149.
- Deloitte (2018). *Kuntien ilmastotavoitteet ja -toimenpiteet*. Sitra. <https://media.sitra.fi/2018/10/23094420/kuntien-ilmastotavoitteet-ja-toimenpiteet.pdf>
- Gouldson, A., Sudmant, A., Khreis, H., Papargyropoulou, E. (2018). *The Economic and Social Benefits of Low-Carbon Cities: A Systematic Review of the Evidence*. Coalition for Urban Transitions. London and Washington, DC.: <http://newclimateeconomy.net/content/cities-working-papers>.
- Harvey, D (2011). *Rebel Cities. From the Right to the City to the Urban Revolution*. Lontoo & New York: Verso.
- IPCC (2018). *Summary for Urban Policy Makers. What the IPCC Report on Global Warming of 1.5 C Means for Cities*.
- Kahn, M. (2010). *Climatopolis. How our Cities Will Thrive in the Warmer World*. New York: Basic Books
- Lefebvre, H. (1968). *Le Droit à la ville*. Paris: Anthropos.
- Reinekoski, T., Lahikainen, L., Lehtonen, T-K., Virtanen, M. & Sorsa, T. (tulossa): *Rhythms as barriers to establishing climate change expertise in Finnish municipalities*.
- Toivanen, T. T., & Venäläinen, J. (2015). Yhteisvaurauden uusi aika. Teoksessa M. Jakonen, & T. Silvasti (toim.) *Talouden uudet muodot*. Helsinki: Into Kustannus.



Reilu meininki – korruption kasvot Suomessa

Alia Dannenberg

Suomalaista korruptiota on tutkittu hyvin vähän, koska monet Suomessa uskovat siihen, että maamme on yksi vähiten korruptoituneita maita maailmassa. Toisaalta taas meillä tunnetaan ”maan tapana” ilmiö, jota parhaiten kuvaaisi käsite *ra-kenteellinen korruptio*. Suomalainen korruptio poikkeaa monissa maissa totutusta korruptiosta, jossa raha vaihtaa omistajaa ruskeassa kirjekuoressa pimeällä sivukujalla saatua palvelusta vastaan. Suomessa korruptio ei ole varjotaloutta, vaan osa virallista taloutta y-tunnuksineen ja pankkitileineen. Suomessa rahan ja palvelusten välinen vaihdanta on epäsuoraa. Raha ei välttämättä edes vaihda omistajaa, vaan palveluksia vaihdetaan toisiin palveluksiin.

”Maan tapaa” ei usein edes pidetä paheksuttavana, koska sen ajatellaan sujuvoittavan asioiden hoitamista. Mitä väärää olisi siinä, että

tarjouskilpailun voittaja on etukäteen selvillä? Kunta saa palvelunsa vähän kalliimmalla, ja paikallisen talouseliitin hyötyminen hyödyttää epäsuorasti muitakin. Tai että kaavoituksessa suurgrynderi saa nopeutetusti tahtonsa läpi? Sehän edistää paikallista elinkeinoelämää. Tai että virantäytössä valitaan ”sopivin” ehdokas? Paras ehdokas voisi heittäytyä hankalaksi sulle-mulle -politiikan vastustajaksi.

Korruptiolle ei ole olemassa hyvää määritelmää. Itse miellän korruption toimivallan väärinkäytöksi, jolla annetaan etua jollekin muulle taholle kuin organisaatiolle itselleen.¹ Lahjonta on osa korruptiota, mutta se ei kata kaikkea korruptiivista toimintaa. Kunnan edun vastaisen päätöksen tekijä ei useimmiten saa suoraa tai epäsuoraa etua itse. Kaavoituksessa suositaan kalakaverin rakennusfirmaa. Tilavuokrauspäätös voidaan tehdä sillä perusteella, että hyötyjä sattuu

¹ Näkemykseni korruption määritelmästä ja tässä luvussa käsittelemistäni asioista saa tukea muun muassa oikeusministeriön korruptionvastaisen toiminnan kuvauksesta [OM] ja korruptiontorjunta-portaalin sisällöstä [korruptiontorjunta.fi].

olemaan uskonveli. Virkaan tarkoituksella palkataan aatetoveri ja niin edelleen. Korruptiolle erityisen alttiita julkisen sektorin aloja ovat julkiset hankinnat, poliittinen rahoitus, päätöksenteko sekä virkanimitykset ja yhdyskuntasuunnittelu kuten kaavoitus.

Tässä artikkelissa lähestyn suomalaista korruptiota pääsääntöisesti todellisten tapausten ja niistä julkistetun materiaalin kautta keskittyen kuntatasoon. Kuntien korruptiontorjunnassa tarkastuslautakunta on keskeisessä roolissa, joten paneudun myös tarkastuslautakuntatyöskentelyyn ja tarkastustoimen kehittämiseen. Nautinnollisia lukuhetkiä!

SILMÄT KIINNI

Transparency Internationalin korruptiondeksissä Suomi on säännönmukaisesti yksi vähiten korruptoituneista maista. Indeksien laskentaperuste ei kuitenkaan ole todellinen mitattu korruptio, vaan se perustuu kokemuksiin viranomaisten toiminnasta. Tutkija Paavo Isakssonin mielestä indeksi ei pysty pureutumaan suomalaiseen korruptioon. Suomi onkin saanut huomautuksia korruption tunnistamattomuudesta ja sille silmien ummistamisesta Grecolta (Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin) ja OECD:ltä. (HS 19.7.2009.)

Lahjusrikokset ovat osa korruptiota, mutta jopa niissä näyttökynnys on Suomessa OECD:n moitteiden mukaan liian korkea (HS 7.4.2017). Ongelma on se, että korruptiojuutissa tuomioistuimet eivät hyväksy epäsuoria yhteyksiä näytöksi. Lisäksi Suomessa on niukasti hallinnon väärinkäytösten paljastamista tukevaa lainsäädäntöä (HS 11.7.2014). Valvonnan puute on yksi syy sille, miksi korruptionrikoksista tuomitaan Suomessa harvoin. Lisäksi käytännön korruptiontorjunta on

lapsenkengissä ja poliisilta puuttuu korruptiontorjuntayksikkö (Karjalainen 27.8.2015). Ylipäänsä suomalainen suhtautuminen ylätason talousrikosten tutkintaan on piittaamaton (HS 15.10.2015).

Suomalainen lainsäädäntö ei selkeästikään ole ajan tasalla korruption torjuntaa ajatellen, eikä korruption, harmaan talouden tai veropetosten torjuntaan liikene resursseja edes valtiotasolla. Kyynisempi ihminen voisi päätellä tästä, että lainsäädäntöä lobataan ankarasti, jotta korruptioeliitti saisi pitää mahdollisuutensa kupata yhteisiä, julkisia varoja. Kuvaavaa on, että Elinkeinoelämän keskusliitto vastusti vaikutusvallan kauppamiskoksen lisäämistä rikoslakiin, vaikka poliisi ja verohallinto olisivat sitä korruptionvastaiseen arsenaaliinsa tarvinneet (HS 30.9.2016). Valitettavasti tämä antikorruptiolakisuunnitelma lopulta vesittyi. Johtopäätösten tekemisen jätän lukijoille.

Muutoinkin suomalainen järjestelmä sisältää paljon keinoja läpinäkyvyyden sumentamiseen. Kuntapuolella merkittävin on toimintojen yhtiöittäminen. Kuntayhtiöiden ei ole pakko noudattaa julkisuuslakia, ja niissä on piilossa miljardien eurojen varat ja toiminnot (HS 12.1.2015). Korruptiontorjunnan näkökulmasta kuntayhtiöt ovat ongelma, jolla hämätään virkavastuuta, kätetään rahankäyttöä, kierretään hankintalakia ja mahdollistetaan korruption ja eturistiriitojen havaitsematta jääminen (Karjalainen 2.9.2019). Läpinäkyvyydestä ja avoimuudesta luopumisen välttämättömyyttä pseudoperustellaan osakeyhtiölain velvoitteilla yhtiön edun ajamisesta. Piiloteluun olisi kuitenkin mahdollista puuttua säätämällä emokuntaa vastaavat avoimuus- ja läpinäkyvyyssperiaatteet ja velvoite julkisuuslain noudattamiseen tytäryhtiöitä sitovissa konserniohjeissa. Konserniohjeissa kannattaa



myös antaa kunnan tarkastuslautakunnalle oikeus tarkastaa tytäryhtiöitä samalla tarkkuudella kuin emokuntaa, mikä parantaisi valvontaa. Kuntien tilintarkastajilla voisi olla avainrooli korruption torjunnassa, mutta tilintarkastajat saattavat vaieta havainnoistaan, jotteivät vaarantaisi asiakassuhteitaan (Karjalainen 22.11.2012). Palaan myöhemmin tarkemmin tilintarkastajan ja tarkastuslautakunnan rooliin.

Korruptiota kutsutaan Suomessa sievistelevästi maan tavaksi, vaikka siinä on havaittu järjestäytyneen rikollisuuden tunnusmerkkejä (HS 2.11.2009). Edellisten lainsäädäntöön liittyvien puutteiden lisäksi yleisestä korruptiontorjunnan vastaisesta ilmapiiristä kertonee seuraava omakohtainen kokemus. Joensuun tilinpäätöksessä 2019 sanotaan: ”toimintavuoden aikana ei ole havaittu korruptiota kunnan toimialoilla”. Tämä on hyvin mielenkiintoinen väite, ottaen huomioon, että Joensuu-konsernin budjetti on yli 750 M€, ja että kaupungissa on havaittu lukuisia yksittäisiä väärinkäytösepäilyjä, muun muassa päihdepalveluhankinnoissa, koulukuljetuksissa ja sähkötöiden puitejärjestelyssä. Tilinpäätöksen mainittua kirjausta on mahdollista tuki tulkita siten, että korruptiota ei ole havaittu, koska sitä ei ole tutkittu.

TILINTARKASTUS JA KUNNALLINEN ITSEHALLINTO

Kittilän surullisenkuuluissa kriisi nousi päivänvaloon marraskuussa 2013 kunnanjohtaja Anna Mäkelän ja Levin Matkailukeskus Oy:n toimitusjohtaja Ari Aspian poliisille jättämän tutkintapyyntö myötä. Oli aihetta epäillä Levin hiihtokeskuksen hissihankinnoissa väärinkäytöksiä ja lahjontaa. Kittilän kunnanhallitus perui tutkintapyyntö ja kunnanvaltuuston päätöksellä Anna Mäkelä irtisanottiin marraskuussa 2014. (HS.fi: 24.1.2015.) Myöhemmin tämä irtisanominen osoittautui laittomaksi. Levin hissiyhtiön toimitusjohtaja Jouni Palosaaren epäiltiin paljastaneen tietoa suosimalleen tarjoajalle (SK 10.4.2018). 27 kuntopoliitikkoa sai korruptio- ja irtisanomisjupakassa syytteet. Vuonna 2019 Lapin käräjäoikeus antoi kaikille vapauttavan tuomion (HS 29.6.2019). Hovioikeuskäsittely on syksyllä 2020.

Kittilän kriisin seurauksena säädettiin *Lex Kittilänä* tunnettu kuntalain luku 12a, joka mahdollistaa poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevan kunnan ottamisen selvitysmenettelyyn. Tosin vahvan kunnalli-

sen itsehallinnon vuoksi Lex Kittiläkään ei vaikuta katkaisevan Kittilän saagaa.

Kittilän kunnan vuoden 2016 tilintarkastuskertomuksen mukaan ”vuoden 2016 hallintoa on pääsääntöisesti hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti”. Tästä ja vastaavista aiempien vuosien kirjauksista tilintarkastusyhteisö BDO Auditor Oy sai huomautuksen, koska hyvän tilintarkastustavan mukaisesti tilintarkastajan pitäisi raportoida havaitsemistaan epäselvyyksistä. (PRH/4217/10000/2016.)

Valitettavasti kyse ei ole yksittäistapauksesta kunnan tilintarkastuksessa. Esimerkiksi Siun soten tilintarkastuskertomuksessa 2018 tilintarkastaja luettelee pitkät madonluvut siitä, että mahdollisesti tilinpäätös ei anna oikeaa ja riittävää kuvaa kuntayhtymän taloudesta, eivätkä luetellut seikat välttämättä ole lain tai valtuuston päätösten mukaisia. Silti tilintarkastaja lausuu, että hallintoa on hoidettu lain ja yhtymävaltuuston päätösten mukaisesti ja riskienhallinta ja konsernivalvonta on järjestetty asianmukaisesti – muilta kuin edellä selostetuin osin.

Kuntalain 125 §:n mukaan tilintarkastajan on annettava tilintarkastuskertomuksessa muistutus, mikäli kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä. Siun soten tilintarkastuskertomuksen teksti on sikäli muistutustekstiä, että siinä nostetaan esille havaitut mahdolliset lainvastaisuudet tai valtuuston päätösten vastaisuudet. Mikäli muistutukselta vaikuttavaa tekstiä olisi kutsuttu muistutukseksi, olisi tilintarkastajan ollut perusteltua esittää tilinpäätöksen hyväksymättä jättämistä ja kuntayhtymän johdolle vastuuvapauden myöntämättä jättämistä. Tapauksen eräänä käänteinä Siun soten tilintarkastaja vaihtui juuri ennen tilintarkastuskertomuksen antamista.

Muitakin esimerkkejä tilintarkastajien mielenkiintoisista lausunnoista löytyy, joten tilintarkastuskertomuksia kannattaa lukea edellinen tilintarkastusvalvonnan huomautus mielessä pitäen höystettynä sopivalla ripauksella ammatillista skeptisyyttä. Tilintarkastajia velvoittaa hyvä tilintarkastustapa, jonka mukaan tilintarkastajan tulee olla tarkastuskohteestaan riippumaton, mutta käytännössä jo toimeksiantosuhde vaarantaa tilintarkastajan riippumattomuuden, sillä ”liikaa” raportoiva ja ”vääriä” suosituksia tai esityksiä tekevä tilintarkastaja saatetaan vaihtaa sellaiseen, joka suostuu kirjoittamaan johdon toivomat raportit.

Vahva kunnallinen itsehallinto muutoinkin luo korruptiolle suotuisia puitteita, esimerkiksi hallintolain 29 § on aikamoinen helmi:

”Monijäsenenisen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin... Jäsen tai esittelijä saa osallistua esteellisyyttään koskevan asian käsittelyyn vain, jos toimielin ei olisi ilman häntä päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole ilman huomattavaa viivytystä saatavissa esteetöntä henkilöä.”

Pykälän myötä toimielin, jonka henkilöistä enemmistö olisi asianosaisina esteellisiä, voi päättää, että kukaan ei ole esteellinen.

VAALIRAHOITUS

Vuonna 2007 Nova Group ja Kehittyvien maakuntien Suomi jakoivat auliisti rahaa, esimerkiksi vaalitukea, useille poliitikoille. Luonnollisesti rahanjakaminen poliittisesti vaikutusvaltaisille henkilöille herättää kysymyksiä – mutta valitettavasti korruptiojuttujen oikeuskäsittely vaikuttaa usein huonolta farssilta. Hovioikeuskäsittelyssä Ilkka Kanerva (kok) ja Ari Ruotsalainen (kesk) saivat va-



pauttavat tuomiot lahjussyytteistä ja monien muiden tuomiot lievenivät verrattuna käräjäoikeuskäsittelyyn (Karjalainen 28.6.2013), eikä korkein oikeus ottanut tapausta käsiteltäväksi (HS 1.5.2014). Kanerva oli etuja saadessaan Varsinais-Suomen liiton hallituksen puheenjohtaja. Maakuntaliitto päättää maakuntakaoista, joiden kautta Nova olisi voinut saada perusteetonta etua. (Yle.fi 30.5.2012.) Myös kansanedustaja Marja Tiuralle lähes 22 000 euron edestä rahan jakaminen oli hyväksyttävää, koska suoraa näyttöä lahjonnasta ei löytynyt. Oikeuden mukaan Tiura ei ottanut etuja vastaan suosiakseen Novaa edustamansa säätiön hankkeissa (HS 1.3.2011). Tosin säätiön ylläpitämän koulun rehtorin mukaan Nova olisi halunnut osallistua koulun 4,2 miljoonaa euroa maksavaan peruskorjaushankkeeseen (HS 24.7.2009).

Jukka Vihriälä puolestaan sai tuomion törkeästä lahjuksen ottamisesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta saatuaan 35 000 euron edestä hyötyä vuosina 2001–2007 Nuorisosäätiöltä. Nuorisosäätiö oli saanut mittavia avustuksia Raha-automaattiyhdistykseltä, jonka hallituksen puheenjohtaja Vihriälä oli. (STT 7.6.2016.)

Joensuussa vuonna 2012 valtuustossa oli ensin käsiteltävänä kaupungin maa-alueen myyminen Kanavarannasta (Heili 15.2.2017) ja sen jälkeen tähän maa-alueeseen liittyvä kaavamuu-
tos, jolla maa-alueen arvo nousi arviolta puolella miljoonalla eurolla. Tätä arvonnousua ei ollut otettu huomioon kauppahinnassa, eli se oli puhdas lahja maa-alueen ostajalle.

Suomalainen oikeuskäytäntö, jonka korkein oikeus on legitimoinut muun muassa Nova Groupin ratkaisun myötä on, että korruptiosta tuomitseminen edellyttää suoria yhteyksiä. Mikäli yhteydet ovat epäsuoria ja välikäsiä kautta hoidettuja, niin korruptiosyytteet eivät menesty. Korkeimman oikeuden lähestymistapa johtaa tietynlaisen korruption salonkikelpoistamiseen ja jopa ”laillistamiseen”. Suomessahan ei ole korruptiota, vaan ”maan tapa”.

JULKISIA HANKINTOJA

Kuvitellaan, että kunta on kilpailuttamassa suuren monista osakokonaisuuksista (A, B, C, D ja E) koostuvan hankinnan. Hankintaprosessissa jokaisella kokonaisuudella on yhtäläinen paino, mutta tosiasiasa kunta aikoo hankkia kokonaisuutta A 50 % koko hankinnan arvosta. Kunnan hankinnoista vastaava tietää tämän. Hän kertoo sen suosimalleen tarjoajalle, jonka jälkeen tämä tarjoaja osaa tehdä kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen siten, että A:n hinta on huomattavasti ylihinnoiteltu, mutta B:n, C:n, D:n ja E:n törkeästi alihinnoiteltu. Tämä tarjoaja voittaa urakan, mutta hänen tarjouksensa tulee loppupeleissä paljon kalliimmaksi kuin muiden (hävinneiden) tarjoajien.

- Helsingin luonnonkiviurakoiden tarjouskilpailuista ei poliisitutkinnan perusteella ole löytynyt näyttöä tiedon vuotamisesta, mutta voittajat ovat lähes säännönmukaisesti osoittautuneet kaikkein kalleimmiksi, mistä on aiheutunut kaupungille miljoonien eurojen



lisälaskun. Kaupungin puolelta asiaa selitetään klassisesti hankintaosaamatomuudella ja sillä, että urakoitsijat ovat vain niin taitavia. (HS 30.12.2012.)

- Espoon Suomenojan sataman monipolisesta vyyhdistä kaupungin sisäinen tarkastus teki erillisselvityksen, joka salattiin päättäjiltä (HS 29.10.2014), mutta vuoti lopulta julkisuuteen. Selvityksessä ei kaupungin mukaan löytynyt näyttöä viranhaltijoiden oman edun tavoittelusta, suoranaista väärinkäytöksistä tai tietyn yrityksen tietoisesta suosimisesta. Tosin aineiston mukaan hankintoja oli tehty ilman kilpailutusta, ilman (kirjallisia) sopimuksia, ilman tilaajavaltuutusta tai hankintavaltuudet ylittäen. (HS 4.11.2014.)
- Lähes kymmenentuhatta pöytäkonetta, kannettavaa, näyttöä ja tulostinta, jotka Espoon kaupunki oli vuokrannut leasing-sopimuksella, katosi. Koneiden rekisterinpidossa oli todennäköisesti ongelmia. 1500 koneen kohtalosta ei saatu tietoa edes laajan poliisitutkinnan jälkeen. (HS 8.3.2017.) On mahdollista, että koneita ei ole kadonnut, vaan syystä tai toisesta rekisterissä oli ylimääräisiä koneita.
- Helsingin kaupungin rakennushankkeissa epäiltiin lahjontaa ja useiden satojen tuhansien eurojen perusteetonta laskutusta. Pääurakoitsija maksoi ali-

rakoitsijan tekaiseman laskun, ja kommunikoi tämän projektinjohtajalle lisä- tai muutostyönä. Aliurakoitsija maksoi käteisellä saamastaan summasta osan ketjussa ylöspäin. (HS 1.7.2014.)

- Espoon kaupungin liiketoimintajohtaja Mauri Suurperko teki 25 miljoonan euron sopimukset ateriapalveluista Fazer-konsernin kanssa jääväämättä itseään päätöksenteossa, vaikka yhteisen liiketoiminta Fazerin suvun edustajan kanssa todennäköisesti aiheuttaen hallintolain mukaan esteellisyyden. Hän teki tämän suuren hankintapäätöksen yksin. (HS 23.1.2015.)
- Kevan toimitusjohtaja Merja Ailus myi autonsa päiväksi Kevalle. Keva osti avo-BMW:n, antoi vaihdossa Ailukselta ostamansa auton ja näin auton hinta jäi alle 30 000 € kilpailutusrajan. Todennäköisesti kyseessä oli hankintalain vastainen keinotekoinen järjestely. (HS 12.11.2013.)
- Pekka Himasen 700 000 €:n hanke Suomen tulevaisuudenvisiosta hankittiin ilman kilpailutusta. (HS 22.2.2013.)

Korruptio tarkoittaa sitä, että julkisissa hankinnoissa tehdään tuttavankauppaa, keino-tekaisilla järjestelyillä painetaan hankinnan arvo alle hankintalaissa säädetyn kilpailutusrajan, vuodetaan suosikkitarjoajalle tietoja hankinnasta, jätetään hankintalain vastai-

sesti hankinta kilpailuttamatta, laskutetaan sopimukseen kuulumattomia lisä- ja muutostöitä, lahjotaan hankinnasta päättäviä tai valvontavastuussa olevia tai jätetään (kirjalliset) sopimukset tekemättä, vaikka hankintalain mukaan hankintasopimukset kuuluu tehdä kirjallisesti.

NORMAALIA VIRANHOITOA

Arkkitehtitoimisto Forma-Futuran omistajan Leila Tuomisen epäillään antaneen lahjuksia 500 000 euron edestä Vantaan ex-kaupunginjohtaja Jukka Peltomäelle vastineena siitä, että useissa kaupungin rakennushankkeissa Forma-Futura on ollut kaavasuunnittelija. (HS 2.10.2013.) Käräjäoikeuskäsittelyssä Peltola tuomittiin 2,5 vuoden ehdottomaan vankeusrangaistukseen lahjusten ottamisesta ja menettämään rikoshyötyä noin 190 000 euroa. Tuominen sai törkeästä lahjusten antamisesta 2 vuoden ja 10 kuukauden vankeusrangaistuksen. Hovioikeus puolestaan alensi Peltolan tuomion lahjusrikkomukseksi ja antoi arkkitehdille vapauttavan tuomion perustuen Peltolan ja Tuomisen pitkään seurustelusuhteeseen. Hovioikeuden mukaan lahjat ja avustaminen eivät johtuneet yrityksestä vaikuttaa viranhoitoon vaan liittyivät suhteeseen. (ESS 6.3.2019.) On mielenkiintoinen ajatus, että puolison liiketoiminnan piristäminen mahdollisesti johtavaa virka-asemaa väärinkäyttämällä ei tämän oikeustapauksen valossa ole kovinkaan moitittavaa.

Espoon kaupunginhallitus kunnostautui päätämällä maksaa teknisen toimen johtaja Olavi Loukon virkavirheeseen (HHO:n tuomio lahjusrikkomuksesta) liittyviä oikeudenkäyntiku-

luja. (HS 25.8.2015.) Ammatillisesti skeptinen tarkastaja jäi tämän tapauksen myötä pohtimaan, milloin virkavirheen tekemisestä on tullut kiinteä osa viran hyväksyttävää hoitamista, ja tästä seuranneista oikeudenkäyntikuluista normaaleja viranhoitoon liittyviä kuluja?

IHMISIÄ KUOLEE

Joensuun kaupunki hankki päihdepalveluita Sovatek-Säätiöltä. Hankintaan liittyvien mahdollisten väärinkäytösten takia osa ostetuista palveluista jäi saamatta, minkä vuoksi todennäköisesti useampi päihderiippuvainen heitti henkensä. Kävin tapausta perusteellisesti läpi.

Kilpailutuksessa tarjoajat eivät olleet tasavertaisessa asemassa, minkä lisäksi kaupunki ei ollut saanut kaikkia sopimuksessa mainittuja palveluja (Arke 2014). Myöhemmin selvisi, että eräs kaupungin viranhaltija oli suullisesti sopinut Sovatek-säätiön edustajan kanssa, ettei säätiön tarvitsekaan tuottaa näitä palveluja. Hintaa tällä suullisella sopimuksella ei kuitenkaan alennettu, vaikka palvelutasoa heikennettiin. (Arke 2015.) Sopimuksen muuttamisesta ei ole tiedossa minkäänlaista virallista päätöstä.

Esitin, että kaupunki olisi siirtänyt tapauksen poliisille tutkittavaksi ja syyttäjälle syyteharjittavaksi, mutta kaupunginvaltuuston enemmistö päätti toisin. Mahdollisia lainvastaisia menettelyjä tapaus keräsi varmaan täyden käden: Ensinnäkin hankintalain mukaan tarjoajien tulee olla tasavertaisessa asemassa. Toiseksi oli todennäköisesti syyllistytty laittoman suorahankinnan tekemiseen, koska oli tehty olennainen sopimusmuutos eikä tätä muutosta altistettu uudelle kilpailutukselle. Kol-

manneksi oli tehty muutoseikkavirhe, koska hankintasopimukset tulee tehdä kirjallisesti ja siksi on juridisesti kohtuullisen selvää, että tämä koskee myös sopimusten muutoksia. Lisäksi suullisen sopimuksen tehnyt viranhaltija oli saattanut ylittää toimivaltuutensa, syyllistyä virkarikokseen sekä aiheuttaa kaupungille (vahingonkorvausvastuun alaista) vahinkoa miljoonan euron verran.

KORRUPTION-TORJUNNAN ETULINJA KUNNISSA

Kunnissa korruptionvastaisen taistelun eturintamassa ovat tarkastuslautakunnat. Tarkastuslautakunta kuuluu juridisesti ulkoiseen tarkastukseen, eli on tarkastuskohteestaan samalla tavalla riippumaton kuin toinen ulkoisen tarkastuksen instituutio eli tilintarkastaja. Tarkastuslautakunta voi niin halutessaan tonkia kunnanhallituksen puheenjohtajan matkalaskut, talousjohtajan luottokorttimaksamiset tai avata kunnanjohtajan vaatekaapin.

Tarkastuslautakunnan mandaatin on tullut olemaan laajempi kuin tilintarkastajan. Tilintarkastaja tekee laillisuusvalvontaa, eli tarkastaa, onko asiat tehty oikein, kun taas tarkastuslautakunta tekee tarkoituksenmukaisuusvalvontaa, eli tarkastaa, onko tehty oikeita asioita. Kuvitteellisessa korruptiotapauksessa, jossa on tehty kunnan edun vastainen tilavuokrauspäätös useamman päätäjän uskonveljeltä, tilintarkastaja katsoo, onko päätös tehty lakia ja muotomääräyksiä kunnioittaen. Usein juuri näin on menetelty, eli muutoseikat ovat viimeistä pilkkua myöten kohdallaan. Tarkastuslautakunta taas voi tutkia asiaa tarkemmin, ja viime kädessä esittää kunnanvaltuustolle tapauksen siirtämisestä poliisitutkintaan. Vaikka kunnanhallitus pääsääntöisesti päättää valtuuston esityslistasta, tarkastuslautakunta on se, joka esittää ja tuo

suoraan valtuustolle kaikki hallinnon ja talouden tarkastamiseen liittyvät päätösesitykset. Tarkastuslautakunnan tulee laatia vuosittain valtuustolle esitettävä arviointikertomus, jossa tarkastuslautakunta arvioi, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet toteutuneet ja onko kunnan toiminta ollut tarkoituksenmukaista ja tuloksellista.

Tarkastuslautakunnalle kuuluvat myös kunnan sidonnaisuusilmoitusten käsittely ja sidonnaisuusrekisterin ylläpito. Voisi luulla, että sidonnaisuusrekisterillä olisi korruptiota ehkäisevä merkitys, mutta käytännössä se on kuollut kirjain. Henkilö voi olla esteellinen ja hänellä voi olla olennainen sidonnaisuus läheisensä kautta, mutta tätä sidonnaisuutta ei ole velvollisuus ilmoittaa. Esteellisuuden piiriin kuuluvien henkilöiden joukko on laajempi kuin säädetty sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus. Kirjainta voi kiertää vaikkapa siirtämällä firmansa puolisonsa nimiin.

Vaikka tarkastuslautakunta on poliittisesti nimetty toimielin, johon harvemmin eksyy hallinnon ja talouden tarkastuksen ammattilaisia, on maallikoidenkin mahdollista tehdä tarkastustyötä hyvin ja tehokkaasti. Tämä on puhtaasti resurssikysymys, eli hallinnon ja talouden tarkastamiseen on oltava riittävästi rahaa. Määrärahalle löytyy hyviä käyttötarkoituksia: 1) kunnan koosta riippuen osa-aikainen tai täysiaikainen tarkastuslautakunnan alainen ammattitaitoinen tarkastaja, jolle lautakunta antaa toimeksiantoja (suuremmissa kaupungeissa tarkastusvirasto) 2) riittävä perehdytys ja jatkuva koulutus tarkastuslautakunnan jäsenen tehtäviin ja tarkastustyöhön 3) tilintarkastajalle annettavat erityistoimeksiannot. Lisäksi tarkastuslautakunnan mandaatti on määriteltävä hallintosäännöissä ja konserniohjeissa riittävän laajasti, jotta lautakunta pääsee tarkastamaan konsernia. Lisäksi tarvitaan aimo annos ammatillista skeptisyyttä.

Tarkastuslautakunnan tehtävä on epäillä kaikkea ja uskoa tai luottaa vasta sitten, kun asian puolesta on todisteita tai pätevällä tutkimuksella epäily on osoitettu perättömäksi. Tarkastuslautakunta ei voi luopua vahvistetun korruptioepäilyn eteenpäin viemisestä – ei vaikka se veisi lautakunnan jäsenten suosion, sen koettaisiin rapauttavan tarkastuslautakunnan uskottavuutta tai koettaisiin, ettei menneiden kaivelemisesta saada mitään hyötyä tulevaisuudessa. Mikäli korruptiosta tai yleisemmin väärinkäytöksistä ei aiheudu seuraamuksia, se aiheuttaa moraalikatoa, jolloin yleisesti koetaan, että yhteisistä rahoista varastaminen on sallittua.

Valitettavasti silloin tällöin tarkastuslautakuntatyöskentelyssäkin näkyvät tavanomaisen politikoinnin puolet. Tutkittua ja todennettua väärinkäytösepäilyä ei viedäkään valtuustokäsittelyyn ja esitetä poliisitutkinnan käynnistämistä, vaan siitä saatetaankin muotoilla kryptinen teksti arviointikertomukseen. Arviointikertomuksesta päätettäessä pohjaesityksenä on, että käyty keskustelu merkitään tiedoksi. Tällöin mikäli keskustelussa ei nouse kannatettua muutosesitystä poliisitutkinnan käynnistämisestä, jonka puolesta yli puolet valtuutetuista hyväksyisi, väärinkäytösepäily haudataan. Hautaamista ihmetteleville vastataan, että se oli valtuuston demokraattinen tahto, eli pulinat pois. On myös mahdollista, että tarkastuslautakunta ei edes raportoi arviointikertomuksessa merkittäviä väärinkäytösepäilyjä niiden poliittisen räjähdysherkkyyden vuoksi. Ensin mainituissa tapauksissa tarkastuslautakunta menettelee lain hengen ja jälkimmäisessä myös lain kirjaimen vastaisesti, jolloin on mahdollista, että menettelyn hyväksyneet tarkastuslautakunnan jäsenet voivat joutua rikosoikeudelliseen vastuuseen.

LOPUKSI

Hallinnon ja talouden tarkastajan näkökulmasta katsoessani Suomea kuva on lohduton. Korruptiolla on monet kasvot. Korruptiota ei haluta nähdä. Korruptioon ei haluta puuttua. Ja jos korruptiotapaus koskaan etenee tuomioistuimeen, niin loppumetreillä voidaan todeta, että mitään laitonta ei ole tapahtunut, koska ei ole näyttää suoraa yhteyttä.

Toivon, että korruptiosta puhuttaisiin enemmän. Toivon, että Suomessa herättäisiin siihen, että korruptiontorjunnassa tarvitaan työkaluiksi parempia lakeja, resursseja tarkastajille ja tarkastajien ja tuomioistuinten kouluttamista ymmärtämään suomalaisen korruption erityispiirteitä. Toivon tilintarkastajien velvoittamista korruptionvastaisiin toimiin ja oikeuskäytännön muuttamista, jotta selvät korruptiotapaukset tulisivat asianmukaisesti tuomituiksi. Se, että tietyllä tavalla on aina ennenkin toimittu, ei ole tae siitä, että se on oikein tai moraalista.

Korruptio on tulkintakysymys. Jos korruptio ymmärretään vain virkamiesten ja poliitikkojen lahjomisena, niin sitä todellakin on Suomessa vähän. Jos korruptio sen sijaan ymmärretään kaikenlaisena epäreiluna suosimisena tai toimivallan väärinkäyttönä, niin maamme näyttää huomattavasti virallisia listoja turmeltuneemalta. Hiellä ja vaivalla rakennettu arkikorruptiojärjestelmämme on niin hienovarainen luomus, että emme useinkaan havaitse sitä, vaikka olisimme siinä kaulaamme myöten mukana. (SS 28.7.2019.)

Tarvitaan laajaa ryhtiliikettä. Maan tapa ei koskaan muutu, mikäli kyseenalaiseen tai laittomaan toimintaan ei puututa tosissaan.

Lähteet

Artikkelit	Helsingin Sanomat 1.5.2014: <i>Korkein oikeus ei käsittele Nova-tuomioita</i>		<i>hankintapäätöstä</i> (Jyri Hänninen)	<i>Vihriälä Ylelle: Tein virheen</i>
	Etelä-Suomen Sanomat 6.3.2019: <i>Rakkaus voitti hovioikeudessa – Vantaan entisen kärkidemarin ehdoton vankeus muuttui sakoiksi</i> (STT)	Helsingin Sanomat 1.3.2011: <i>Ei näyttöö lahjonnasta</i> (Lasse Kerkelä)	Helsingin Sanomat 2.10.2013: <i>Puolen miljoonan lahjusepäily on ainutkertainen</i> (Katja Kuokkanen, Marja Salmela)	Sunnuntaisuomalainen 28.7.2019: <i>Maan tapa</i> (Timo J. Tuikka)
	Heili 15.2.2017: <i>Otetaan nyt esimerkiksi tämä Kanavaranta</i> (Aimo Salonen)	Helsingin Sanomat 24.7.2009: <i>Novan lahjoittamista pesukoneista kehkeytyi riita sisäoppilaitoksessa</i> (Irina Vähäsarja)	Helsingin Sanomat 25.8.2015: <i>Espoo maksaa Loukon oikeudenkäyntikuluja</i> (Katja Kuokkanen, Marja Salmela)	Suomen Kuvalehti 10.4.2018: <i>Kittilä-kriisin alkupiste avautuu: Näin Levin Jouni Palosaari vuosi kilpailijan tarjouksen suosikkiyhtiölleen</i> (Eeva-Liisa Hynynen)
	Helsingin Sanomat 19.7.2009: <i>Suomalainen systeemi</i> (Veera Luoma-Aho)	Helsingin Sanomat 30.12.2012: <i>Staran tietovuodosta ei näyttöö</i> (Susanna Reinboth)	Hs.fi. 24.1.2015: <i>Kittilän kunnanjohtajan erottamisesta syntynyt soppa on nyt hallinto-oikeudessa</i> (Outi Salovaara)	Talouselämä 6/2019: <i>Räikeitä virheitä</i> (Mirva Heiskanen)
	Helsingin Sanomat 7.4.2017: <i>Lahjusrikoksista tehdään selvitys</i> (Minna Passi)	Helsingin Sanomat 29.10.2014: <i>Suomenoja-selvitys salattiin päättäjiltä</i> (Samuli Laita)	Karjalainen 27.8.2015: <i>Vaihtokaupat jäävät piiloon</i> (Saija Kauhanen)	Yle.fi 30.5.2012: <i>Ilkka Kanervalle ehdollinen vankeustuomio lahjuksen ottamisesta</i> (Satu Mustonen)
	Helsingin Sanomat 11.7.2014: <i>Rikkeiden paljastaminen lisää hallinnon avoimuutta</i> (Ari Salminen)	Helsingin Sanomat 4.11.2014: <i>Poliitikko paljasti Suomenojan salat</i> (Katja Kuokkanen)	Karjalainen 22.11.2012: <i>Julkisissa hankinnoissa piilee paljon korruptiota</i> (Tuomas Savonen / STT)	Dokumentit
	Helsingin Sanomat 15.10.2015: <i>Harmaan talouden torjunta hiipuu</i> (Lasse Kerkelä)	Helsingin Sanomat 8.3.2017: <i>Kadonneista koneista 1,8 miljoonan lasku</i> (Kaisa Hakkarainen)	Korruptiontorjunta.fi: https://korruptiontorjunta.fi , viitattu 12.9.2020.	Arke 2014: Joensuun kaupungin arviointikertomus 2014
	Helsingin Sanomat 30.9.2016: <i>EK vastustaa uutta lahjuspykälää</i> (Lasse Kerkelä)	Helsingin Sanomat 1.7.2014: <i>Lahjusrinki pyöri ehkä vuosia</i> (Ossi Mansikka)	Karjalainen 22.11.2012: <i>Julkisissa hankinnoissa piilee paljon korruptiota</i> (Tuomas Savonen / STT)	Arke 2015: Joensuun kaupungin arviointikertomus 2015
	Helsingin Sanomat 12.1.2015: <i>1,7 miljardia euroa valvonnan ulkopuolella</i> (Jyri Hänninen)	Helsingin Sanomat 23.1.2015: <i>Virkamies teki ison sopimuksen liikekumppanin sukuyhtiölle</i> (Jyri Hänninen)	Karjalainen 2.9.2019: <i>Yhtiöittäminen tarjoaa sumuverhon rahankäytölle</i> (Olli-Pekka Paajanen/STT)	Oikeusministeriö: <i>Korruptionvastainen toiminta</i> , https://oikeusministerio.fi/korruptio , viitattu 12.9.2020.
	Helsingin Sanomat 2.11.2009: <i>Maan tapa täyttää järjestäytyneen rikollisuuden tunnusmerkit</i> (Sami Parkkonen)	Helsingin Sanomat 12.11.2013: <i>Keva osti päiväksi auton</i> (Tuomo Pietiläinen)	PRH/4217/10000/2016: Päätös – Kittilän kunnan hallinnon ja talouden tilintarkastus tilivuosilta 2014 – 2016	Joensuun kaupungin tilinpäätös 2019
	Helsingin Sanomat 29.6.2019: <i>Kittilän kuntapäättäjien syytteet hylättiin</i> (Marjo Valtavaara)	Helsingin Sanomat 22.2.2013: <i>Himasen suurhanke tilattiin ilman</i>	STT 7.6.2016: <i>Korkein oikeus kovensi tuomiota</i> ,	Siun soten tilintarkastuskertomus 2018

Johdatus kunnalliseen pääöksentekoon

Minna Minkkinen

Tervetuloa mukaan kuntopolitiikan mielenkiintoiseen maailmaan! Hienoa, että haluat olla mukana teke-
mässä vasemmistolaisista kuntopolitiikkaa. Kunnissa päätetään monista ihmisten ar-
keen liittyvistä asioista ja kunnan asioihin vaikuttaminen on vasemmistolaisen toi-
minnan ydintä. Vasemmistolaiset päättäjät pystyvät vaikuttamaan suotuisasti kunnan palveluihin, ilmastopolitiikkaan ja avoimeen päätöksentekokulttuuriin. Käyttäkäämme meille annettua mahdollisuutta parantaa kuntalaisten arkea. Tämä teksti johdattaa sinut kunnan päätöksentekoon luottamus-
henkilönä toimimisen näkökulmasta.

Ylintä päätävävaltaa kunnissa käyttää valtuusto, joka koostuu kuntavaaleissa äänestetyistä valtuutetuista. Kuntalain mukaan kunnassa on oltava vähintään valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Muut

lautakunnat ja johtokunnat on kuntakohtaisia. Päätöksenteon rakenteet ja toimintatavat vaihtelevat kunnittain; näitä käsillä oleva yleisluontoinen teksti ei välttämättä tavoita. Keskustele oman kuntasi toiminnasta koke-
neempien kuntavaikuttajien kanssa.

Käyn tässä tekstissä läpi luottamus-
henkilön roolia ja vastuita kunnallisessa päätöksentekokoneistossa. Esittelen luottamus-
henkilön toimintaa ja vaikuttamiskeinoja. Teksti on lyhyt läpileikkaus aiheeseen. Lisätietoa saat Kuntaliitosta, omasta kunnastasi sekä vasemmistoliiton kunnallisjärjestöltä ja valtuustoryhmältä. Suosittelen myös kuntala-
kiin ja oman kunnan hallintosääntöön pe-
rehtymistä.

Tässä tekstissä kunnista ja kaupungeista käytetään nimitystä kunta samoin kuin kun-
talaissa.

LUOTTAMUSHENKILO

*Luottamus-
henkilöillä on keskeinen asema
edustukselliseen demokratiaan perustuvassa
kuntien päätöksenteossa. Ylintä päätösval-
taa kunnassa käyttävät luottamus-
henkilöt
valtuustossa.*

- Kuntaliitto

Kuntalain mukaan kunnan luottamus-
henkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsemat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Nämä toimijat ovat kuntapäättäjiä. Kuntapäättäjältä odotetaan hyvää käytöstä ja kuntalaisten oikeudenmukaista kohtelua. Kuntalain mukaan kuntapäättäjän odotetaan edistävän kunnan ja kuntalaisten etua. Kunnissa käytetään merkittävää valtaa kuntalais-
ten peruspalveluiden järjestämisessä, joten ei ole yhdentekevää, ketkä valtuustoissa ja lautakunnissa istuvat. Karkeasti voidaan sanoa, että valtio asettaa raamit ja kunta päättää käytännöt.

Kunnilla on perustuslain takaama itsehallinto. Kunnissa päätetään paitsi kuntalaisten elinympäristöstä ja palveluista myös verotuksesta. Kuntien valtuustot päättävät oman kuntansa kunnallis- ja kiinteistöveroista ja siitä, miten verotulot jaetaan. Kuntien merkittävimmät tulonlähteet ovat kuntavero ja valtionosuudet (ks. Mikko Aaltosen teksti tästä oppaasta). Kuntien valtuustojen tehtävä on tehdä pitkäjänteistä strategiatyötä ja päättää kunnan asioista. Kunnat järjestävät lakisääteiset palvelut, mutta niillä voi sen lisäksi olla muita itsehallinnollisia tehtäviä, jotka liittyvät usein asumiseen, talouteen ja työllisyyteen. Lakisääteiset tehtävät liittyvät seuraaviin palveluihin: koulutus ja varhaiskas-

vatus, kulttuuri-, nuoriso- ja kirjastopalvelut, kaupunkisuunnittelu, maankäyttö, veden- ja energiantuotanto, jätehuolto, ympäristöpal-
velut, sosiaali- ja terveyspalvelut (siirtymässä maakunnille maakunta- ja soteuudistuksen jälkeen) sekä palo- ja pelastustoimi (siirty-
mässä maakunnille maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen).

Kuntapäättäjän tulee olla tietoinen siitä, kuinka päätöksenteon prosessit kunnissa etenevät. Nämä on kuvattu kuntien hallin-
tosäännössä. Kunnat kouluttavat valtuutetut ja lautakunnan jäsenet aina valtuustokauden alussa. Hyödynnä kaikki tarjolla oleva maksu-
ton koulutus ja perehdytys. Lisäksi kannattaa miettiä valtuustoryhmän omia koulutuksia, esimerkiksi yhteistyössä KSL-opintokeskuk-
sen kanssa järjestettäviä. Niissä oppii mene-
telmistä ja tutustuu lisäksi toisiin valtuutet-
tuihin. Perehdy kuntalakiin ja oman kunnan johtosääntöön. Apua saa aina kuntaliitosta, puoluetoimistosta ja kunnan lakimiehiltä.

Kuntapäättäjänä sinulta tullaan kysymään mitä moninaisempia kysymyksiä kuntasi asioista. On selvää, että yhdellä ihmisellä ei ole vastauksia kaikkiin kysymyksiin, mutta selvitä kysyjälle aina vastaus. Samalla oppii itsekin, ja seuraavalle, joka kysyy samaa asiaa, osaat jo vastata. Kaiken oppii ajallaan, ei tarvitse ahnehtia kaikkea tietoa heti.

Jokainen rakentaa oman poliittisen toimi-
juutensa sen mukaan, kuinka paljon on aikaa käytettävissä. On selvää, että pienten lasten vanhemmilla on eri tavalla aikaa käytettävissä kuin esimerkiksi eläkeläisillä. Älä vertaa itseäsi muihin, jokainen tekee työtä eri lailla ja eri lähtökohdista. Kuntapäättäjänä toimimisen tulisi olla myös palkitsevaa, joten omasta jaksamisesta ja rajoista on huolehdittava. Kukaan ei muuta maailmaa yksin.

PÄÄTÖKSENTEKO-KONEISTO

Kuntien ja kaupunkien toimitelimiä ovat valtuusto, kunnanhallitus ja sen jaostot, lautakunnat ja niiden jaostot, johtokunnat ja niiden jaostot sekä toimikunnat. Lautakuntien, johtokuntien ja toimikuntien nimet vaihtelevat kunnittain. Erilaiset työryhmät ja valtuustoryhmät eivät ole virallisia toimitelimiä, vaan valmisteluelimiä. Tästä kokonaisuudesta käytetään nimeä kuntakonserni. Osana kuntakonsernia ovat myös tytäryhtiöt ja säätiöt.

Valtuustoryhmien puheenjohtajat neuvottelevat valtuustokauden alussa jaossa olevista kaupunginhallitus-, lautakunta- ja johtokuntapaikoista. Puolueiden sisällä lautakunta-, johtokunta- ja jaostopaikat jaetaan valtuustoryhmästä riippuen eri tavoin, usein esimerkiksi valtuustoryhmän ja kunnallisjärjestön yhteiskokouksessa. Lautakuntiin, johtokuntiin ja jaostoihin voidaan valita myös muita kuin valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Hyvä kuitenkin olisi valita henkilöitä, jotka ovat olleet vasemmistoliiton listalla ehdolla vaaleissa.

Jokaisella kunnalla on oltava **hallintosääntö**, joka uuden luottamushenkilön kannattaa lukea heti alussa. Hallintosäännössä määritellään tarkemmin, miten kuntaa johdetaan ja mikä on toimitelinten kokousmenettely. Valtuuston kokousmenettely tulee suoraan kuntalaista. Hallintosäännön päivittäminen valmistellaan kaupunginhallituksessa, mutta siitä päättää valtuusto.

Toimitelimiä kokoonpanoa säätelee kuntalaki ja niiden koko vaihtelee kunnan koon mukaan. Kaikkia kuntia koskee tasa-arvolaki, joka velvoittaa, että toimitelimeissä tulee olla sekä miehiä että naisia, kumpiakin vähintään 40%. Sukupuolikiintiöt lasketaan henkilötunnuksen mukaan. Kiintiöistä voidaan poiketa erityisistä syistä, esimerkiksi jos luottamus-

henkilöllä on juridinen sukupuolen vahvistaminen kesken. Näin ei voida kuitenkaan olettaa, vaan aloitteen kiintiöistä poikkeamiseen tulee aina tulla asianosaiselta itseltään.

Kiintiösäännökset eivät tunnista sukupuolen moninaisuutta, kuten muunsukupuolisuutta tai sukupuolettomuutta. Näiden henkilöiden kohdalla kiintiöpaikka määräytyy henkilötunnuksen sukupuolimerkinnän mukaan.

Valtuusto on ylintä päätöksentekovaltaa käyttävä toimitelin. Valtuusto päättää muun muassa hallintosäännöstä ja talousarviosta sekä valitsee kunnanjohtajan tai pormestarin. Valtuustossa voi valtuutettu tai kokoukseen osallistuva varavaltuutettu jättää **valtuustoaloitteen**. Joissain kunnissa on myös käytössä valtuuston kyselytunti, jossa valtuutetut voivat kysyä pormestarilta, kunnanjohtajalta, kaupunginhallitukselta, apulaispormestareilta ja johtavilta viranhaltijoilta kaupungin asioihin liittyviä kysymyksiä. Joissain kunnissa kyselytunti on kuntalaisille. Kyselytunneista määritellään tarkemmin kunnan hallintosäännössä.

Valtuustoaloitteita voi jättää niin monta kuin suinkin kehtaa. Valtuustoaloitteiden tehtäviä ei kuitenkaan ehkä ole tehokkain ja vaikuttavin tapa edistää asioita. Aloitteiden läpimeino helpottaa, että ne ovat hyvin laadittuja, vastaavat tarpeeseen ja mukana on mahdollisimman monen valtuutetun allekirjoitus. Aloitteen matkaa koneistossa pitää myös seurata kysymällä vastuuviranhaltijalta ja lautakunnan puheenjohtajalta aloitteen etenemisestä. Valtuustoaloitetta pitää puolustaa myös lautakunnan ja kaupunginhallituksen käsittelyssä, ei vain valtuuston.

Lautakunnassa pääsee vaikuttamaan yksityiskohtaisemmin asioihin kuin valtuustossa ja kunnanhallituksessa. Lautakunta toteuttaa valtuuston linjauksia käytännössä.

Yksinkertaistettuna: valtuusto päättää hankkia jumppamaton koululle ja lautakunta tekee hankintapäätöksen jumppamatosta, eli hoitaa käytännön työn. Lautakunnissa myös valmistellaan valtuustolle asioita, joihin lautakunnan jäsenenä pääsee vaikuttamaan heti alusta alkaen.

Lautakuntatyöskentely, kuten muukin kuntapäätätätö, vaatii asioihin perehtymistä ja yhteistyötä. Jos esitettyihin asioihin haluaa muutosta, on se järkevintä tehdä yhdessä toisen/toisten lautakunnan jäsenten kanssa ja neuvotella muutosesityksistä jo hyvissä ajoin ennen lautakunnan kokousta. Kaikki lisäksymykset asioista on hyvä laittaa etukäteen sähköpostilla viranhaltijoille kokoukseen valmistautumisen tueksi ja saadakseen ne kirjallisena muistiin. Etukäteistyö vie useimmin enemmän aikaa kuin itse kokous. Hyvin valmistellut ja ajoissa lautakunnan jäsenille tiedoksi tuodut esitykset tullaavat pärjäämään paremmin kuin kokouksessa yllätyksenä tulleet asiat.

Vasemmistoliiton kannatuksesta riippuen voi tulla tilanteita, joissa lautakunnissa ei ole muita vasemmistolaisia, joten yhteistyötä tarvitaan. Pidä oma varajäsen kärryillä siitä, mitä lautakunnassa tapahtuu, varsinkin silloin kun hän tuuraa sinua lautakunnassa. Lautakunnan asioista on hyvä keskustella säännöllisesti oman valtuustoryhmän kanssa, virallisissa kokouksissa tai sähköisten välineiden kautta. Oman ryhmän jäseniä on myös hyvä pyytää kommentoimaan heidän aloitteidensa saamaa käsittelyä/vastauksia.

Kunnanhallitus on keskeinen valtaa käyttävä toimitelin kunnassa. Kunnanhallitus vastaa kuntalain §39 pykälän mukaan kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta. Lisäksi kunnanhallitus vastaa valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus edustaa myös

kuntaa työnantajana ja vastaa kunnan henkilöstöpolitiikasta. Lisäksi kunnanhallitus vastaa kunnan toiminnan omistajaohjauksesta, hoitaa kunnan sisäistä valvontaa ja järjestää riskienhallinnan.

Kunnanhallitukseen valitaan jäseniä eri puolueista puolueen kuntavaalimenestyksen perusteella. Hallituksen jäsenten ja lautakunnan jäsenten yhteistyö on merkityksellistä, jotta saadaan vietyä eteenpäin valtuustoryhmän tavoitteita. Osa kunnista nimeää kunnanhallituksen alaisia jaostoja, kuten henkilöstöjaoston tai työllisyysjaoston hoitamaan kunnanhallituksen lakisääteistä tehtävää. Kaupunginhallituksessa käydään talousarviokehyskeskustelut, jotka ohjaavat kunnan seuraavaa talousarvionsuunnitelmaa.

Kunnat kuuluvat myös **kuntayhtymiin**. Kuntayhtymä on jäsenkunnistaan erillään oleva, itsenäinen organisaatio. Niin sanotut pakolliset kuntayhtymät ovat sairaanhoitopiirit ja maakuntien liitot. Näiden lisäksi kunnat voivat itse päättää, millaisia kuntayhtymiä ne muodostavat ja mille toimialoille.

Kunnat voivat valita joko kunnanjohtajan tai pormestarin. Mallin valinnasta päättää valtuusto, lisäksi kunnanjohtajan ja pormestarin valitsee valtuusto. Selkein ero pormestarilla ja kunnanjohtajalla on, että kunnanjohtaja on virkasuhteessa kuntaan ja pormestari on luottamushenkilö. Pormestari on poliittisessa vastuussa äänestäjilleen ja puolueelleen toisin kuin kunnanjohtaja.

VALTUUSTORYHMÄ

Valtuustoryhmä on tärkein ryhmäsi valtuustossa. Valtuustoryhmä koostuu pääasiassa valtuutetuista, varavaltuutetuista ja lautakunnan jäsenistä. Valtuustoryhmän toimintaan ja sen kehittämiseen kannattaa panostaa, sillä toimiva ryhmä saa enemmän aikaan

kuin riitaisa ryhmä. Valtuustoryhmä jakaa luottamuspaikat yhdessä kunnallisjärjestön kanssa. Luottamuspaikkojen jaossa kannattaa panostaa avoimuuteen ja reiluuteen. Petymyksiä tulee väistämättä, kun kaikki eivät saa toivomaansa lauta- tai johtokuntapaikkaa. Valtuustoryhmän on hyvä säännöissään kirjata auki, kuinka luottamuspaikat jaetaan ja nämä säännöt on hyvä käydä läpi jo ennen vaaleja yhdessä valtuustoryhmän ja kunnallisjärjestön kanssa.

Esimerkiksi Tampereella paikkoja jaettaessa otetaan huomioon äänimäärät ja aikaisemat toimielinpaikat. Tampereella on lisäksi määriteltä, että yhdellä luottamushenkilöllä on lähtökohtaisesti vain yksi luottamuspaikka: näin saadaan jaettua paikkoja mahdollisimman monelle. Lisäksi on määriteltä, että luottamushenkilö on samassa toimielimessä korkeintaan kaksi kautta eli kahdeksan vuotta. Tämän jälkeen vaihdetaan. Näin saadaan rotaatiota ja kukaan ei niin sanotusti jämahda samaan paikkaan vuosikymmeniksi.

Jokaisessa kunnassa valtuuston dynamiikka ja ryhmien välinen dynamiikka on erilainen. Ei voi antaa yhtä yksittäistä neuvoa, kuinka vasemmistoliiton valtuustoryhmän tulisi toimia suhteessa muihin ryhmiin. Valtuustoryhmän on kuitenkin hyvä miettiä, mikä on ryhmän toimintakulttuuri toimielimissä. Onko tyyli hyökkäävä, neuvotteleva vai kuinka halutaan toimia? Vasemmistoliitossa suhtaudutaan tyyppillisesti kriittisesti ryhmäkuriin, mutta tästä päätetään jokaisen kunnan valtuustoryhmässä erikseen. Kohteliasta on ainakin kertoa muulle ryhmälle, jos aikoo äänestää vastoin valtuustoryhmän yleistä linjaa.

Toisissa kunnissa valtuustoryhmä valmistelee ryhmän linjaukset strategianeuvotteluihin ja **budjettineuvotteluihin**. Toisissa kunnissa budjettineuvottelut käydään kaupunginhallituksessa. Joissain kunnissa kunnanjohtaja

tai pormestari tuo oman esityksensä ilman neuvotteluja. Lisäksi voi olla muita tapoja. Valtuustokauden aikana käydään neljät budjettineuvottelut ennen niin kutsuttuja talousarviovaltuustoja. Jokainen valtuustoryhmä valitsee oman neuvottelutaktiikkansa ja sen, tekeekö tavoitteet joka vuosi erikseen tai koko valtuustokaudelle.

Tampereella on toimittu niin, että on valittu 2-3 tärkeintä tavoitetta, joita on viety eteenpäin neuvotteluissa. Näissä tavoitteissa on usein haettu myös liittoumia toisten valtuustoryhmien kanssa. Mikäli tavoitteita ei saa neuvottelussa läpi, nämä samat tavoitteet äänestytetään valtuustossa. Selvää on, että jos neuvotteluissa ei saa kymmeniä tavoitteita läpi, ei niitä saa valtuustossakaan, eikä tehtyjä aloitteita muista kukaan kuntalainen. 2-3 aloitetta taas muistetaan, kun niistä myös viestitään ulospäin.

Valtuustoryhmien kokousten lisäksi on järkevää järjestää kerran tai kaksi vuodessa tapaaminen, johon kutsutaan kaikki kunnan vasemmistoliittolaiset luottamushenkilöt lautakunnista, johtokunnista ja tytäryhtiöiden hallituksista, mikäli he eivät ole aina valtuustoryhmän kokoukseen kutsuttavia. Tapaamisissa on hyvä käydä läpi, mitä toimielimissä on tapahtunut ja mitä tapahtumassa. Valtuustokauden aikana aina tulee muutoksia toimielimissä, kun jäsenet esimerkiksi muuttavat pois paikkakunnalta. Kannattaa kerätä väistyviltä toimijoilta palautetta ryhmätoiminnasta ja muusta. Yhdessä kunnallisjärjestön kanssa kannattaa järjestää avoimia yleisötapauksia ajankohtaisista kuntopoliittisista aiheista, esimerkiksi niistä, joita on yrittänyt budjettineuvotteluissa viedä eteenpäin.

Valtuustoryhmän kannattaa valita keskuudestaan tai mahdollisuuksien mukaan ulkopuolelta viestinnästä vastaava toimija. Hänen vas-



tuullaan on varmistaa, että valtuustoryhmän toiminnasta viestitään paikallismedioissa, sosiaalisessa mediassa ja muissa viestintäkanavissa. Jos valtuustoryhmä ei kerro ulospäin toiminnastaan, on kuntalaisten mahdotonta tietää, mitä ryhmä on tehnyt. Lisäksi jokainen luottamushenkilö tekee omaa viestintää.

KOKOUKSESSA

Kokouksessa voit vaikuttaa päätettävissä oleviin asioihin tekemällä **muutosesityksen tai palauttamalla asian uudelleen valmisteluun**. Muutosesityksen voi tehdä päätökseen, ei esimerkiksi päätöksenteon tueksi tuotettuun virkamiesvalmisteluun. Jos päätös on mielestäsi tehty riittämättömällä tiedoilla tai se on mielestäsi huonosti valmisteltu, voi sen esittää palautettavaksi takaisin valmisteluun. Jos päätösesitys lähetetään **takaisinvalmisteluun**, on siihen hyvä laittaa toimielimen saate, mitä asioita vielä pitää ottaa huomioon valmistelussa.

Tarvittaessa päätösehdotuksen voi esittää laittavaksi pöydälle. Jotta asia voidaan pöydätä tai jotta pöytäamisestä voidaan äänestää, tulee toisen kokoukseen osallistuvan kannattaa pöytäamista. Jos päätetään jättää asia pöydälle, asian käsittely loppuu ja asia tulee täysin samanlaisena seuraavaan kokoukseen. Tätä voidaan käyttää, jos esimerkiksi halutaan neuvotella päätösesiasta vielä valtuustoryhmien kesken.

Pätösesitykseen voi tehdä myös ponsiesityksen, jolla on päätöksentekoa ohjaava merkitys. Esimerkiksi jos lautakunnassa päätetään

uimahallin rakentamisesta, voi tehdä toivomusponnen, että uimahallin rakentamisesta otetaan huomioon, että kaikilla sukupuolilla on mahdollisuus pukuhuoneeseen. Ponsiesitys ei voi muuttaa tai laajentaa tehtyä esitystä, vaan antaa siihen ohjeistusta. Ponsiesitys on kuten muut esitykset. Sitä pitää toisen päätöksentekijän kannattaa ja jos sitä joku vastustaa, niin toimielin äänestää asiasta.

Eriävän mielipiteen voi jättää päätösesitykseen. Eriävän mielipiteen ilmoittanut vapautuu päätöksen tuottamasta oikeudellisesta vastuusta, ja eriävän mielipiteen perustelut kannattaa liittää pöytäkirjaan toimittamalla ne kokouksen puheenjohtajistolle ja sihteerille. Kokousteknisiin asioihin saa koulutusta valtuustokauden alussa ja omalta valtuustoryhmältä. Lisäksi Kuntaliiton sivuilla on opastusta kokousteknikasta.

Kaikissa toimielimissä on syytä miettiä, mikä todella on vaikuttavaa päätöksentekoa. Sanonta ”valitse taistelusi” sopii myös kuntopoliitiikkaan. Aina on mahdollisuus äänestää asioita, esittää pöydälle jättämistä tai lähettämistä uudelleen valmisteluun. Uutena toimijana näistä kannattaa keskustella aluksi oman valtuustoryhmän kanssa.

Kokeneet kuntopäättäjät kertovat, että parhaiten pystyy vaikuttamaan ottamalla suoraan yhteyttä viranhaltijoihin. Tämä on helpompaa, kun karttuu kokemusta päätöksenteosta. Yhteistyö muiden toimielinten jäsenten kanssa on erittäin olennaista. Verkostoituminen muiden puolueiden päätöksentekijöiden kanssa kannattaa. Yhdessä toimielimen

muiden jäsenten kanssa on helpompi vai-
kuttaa. Verkostoituminen muiden kuntien
vasemmistolaisiin päättäjiin on myös tärkeää
ja onnistuu helpoiten esimerkiksi Faceboo-
kista löytyvän Vasemmiston kuntavaikuttajat
-ryhmän kautta.

Kokouksen jälkeen on keskeisistä asioista
hyvä informoida omaa valtuustoryhmää. Li-
säksi on tärkeää kertoa ulospäin kuntalaisille,
mistä on päätetty ja miten itse on kokouksessa
toiminut esimerkiksi kirjoittamalla aiheesta
paikallislehteen ja tekemällä aiheesta sosiaa-
liseen mediaan päivityksen. Monelle kunta-
laiselle päätöksenteko ei ole yhtä tuttua kuin
päättäjälle, joten vältä virkamieskieltä ja kerro
asiat omin sanoin.

VASTUUT JA OIKEUDET

*Luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja
sen asukkaiden etua sekä toimia luottamus-
tehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyt-
tämällä tavalla.*

Kuntalaki §69

Kunnan luottamushenkilöltä odotetaan luot-
tamustoimessaan arvokasta ja eettistä toimin-
taa, mutta tämän rikkomisesta valtuutettua ei
voida erottaa. Luottamushenkilön voi erottaa
vain rikoksen perusteella. Eettinen ja asiallinen
toiminta on kuitenkin vasemmistoliiton
poliittisen toiminnan ytimessä, joten meidän
tulee pyrkiä aina avoimeen, eettiseen ja oi-
keudenmukaiseen päätöksentekokulttuuriin.
Luottamushenkilön on toimittava asiallisesti
myös sosiaalisessa mediassa. Tunteiden näyt-
täminen ja kriittisyys on sallittua, mutta on
aina muistettava asiallinen käyttäytyminen.

*Luottamushenkilöllä on oikeus saada kun-
nan viranomaisilta tietoja, joita hän toimes-
saan pitää tarpeellisina ja jotka viranomais-
ten toiminnan julkisuudesta annetun lain
(621/1999) 6 ja 7 §:n mukaan eivät ole vielä
julkisia, jollei salassapittoa koskevista sään-
nöksistä muuta johdu.*

*Luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan
konsernijohtolta konsernijohtoon hallussa
olevia kunnan tytäryhteisöjen toimintaa kos-
kevia tietoja, jollei salassapittoa koskevista
säännöksistä muuta johdu.*

Kuntalaki §83

Luottamushenkilöllä on kuntalaisia laajempi
tiedonsaantioikeus. Luottamushenkilön tulee
saada kaikki tieto, jota hän kokee tarvitsevan
sa päätöksenteon tueksi.

Jokainen itse määrittelee, mitä tämä tieto
on. Luottamushenkilö ei kuitenkaan voi teet-
tää viranhaltijoilla selvityksiä, yhteenvetoja
ja muita vastaavia. Tämä on luottamushen-
kilön itse tehtävä pyytämänsä materiaalin
pohjalta. Tiedonsaantioikeutta voidaan ty-
täryhtiöiden kohdalla rajoittaa salassapittoon
vedoten. Salassapitovelvollisuus koskee myös
luottamushenkilöitä ja sen rikkomisesta on
säädetty lailla.

On kuitenkin hyvä muistaa, että viranhalti-
joiden näkemys asioista ei aina vastaa niin
sanotusti kentällä koettua tilannetta. Tämä
näkyä erityisesti isommissa kunnissa, joissa
viranhaltijat ovat kaukana käytännön työtä
tekevästä työntekijöistä. Jos esimerkiksi kysyt
viranhaltijoilta päiväkotien työntekijöiden
jaksamisesta, voi vastaus olla erilainen kuin

jos kysyisit suoraan päiväkotien työntekijöil-
tä. On myös osattava kysyä oikeita kysymyk-
siä. Tässä tukea osaavat antaa kokeneemmat
valtuutetut. Valtuutetuilla on oikeus vierailla
kunnan toimipaikoissa ja keskustella työntekijöiden kanssa, ja tätä oikeutta kannattaa
oman ajan ja jaksamisen puitteissa käyttää.
Sidosryhmiltä, kuten työpaikkojen luottamus-
miehiltä ja työsuojeluvaltuutetuilta, saa usein
myös apua ja tukea taustatyöhön.

Kuntalaisten kuunteleminen, viesteihin vas-
taaminen ja auttaminen on osa kuntapäät-
täjän työtä. Pyri vastaamaan kaikkiin yhtey-
denottoihin, jotka ovat asiallisia.

Valitettavasti on tilanteita, joissa kuntalaiset
eivät saa vastauksia viranhaltijoilta, mut-
ta luottamushenkilö saa, joten tätä oikeutta
kannattaa hyödyntää kuntalaisten asioiden
eteenpäin viemisessä. Päättäjänä tunnet kun-
nan organisaation ja toimintatavat, käytä tätä
tietoa kuntalaisten hyödyksi.

Toimielinten kokoukset ovat suljettuja, val-
tuuston kokousta lukuun ottamatta. Sulje-
tuissa kokouksissa käydyt keskustelut ovat
luottamuksellisia. Saat aina kertoa, mitä itse
olet sanonut, mutta muiden sanomisia ei saa
sivullisille kertoa. Suljetun kokouksen luot-
tamuksellisuus lisää hyvää hallintoa. Eteen
tulee varmasti tilanteita, joissa toinen ko-
koukseen osallistuja julkisuudessa väittää
toista kuin mitä kokouksessa on sanonut.
Vaikka herkullista olisikin puhua tästä julki-
suudessa, ei näin voi toimia, vaan on pyrittävä
kahdenkeskisessä keskustelussa puuttumaan
valehteluun - vaikka yhdessä toimielimen pu-
heenjohtajan kanssa.

Kunnalliset luottamustoimet hoidetaan pää-
asiassa oman työn ohessa. Näiden luottamus-
toimien hoitaminen ei kuitenkaan saa vähen-

tää perheen tuloja. Luottamushenkilöllä on
oikeus saada työstä vapaata luottamustoimen
hoitamiseen. Kunnat maksavat ansionmene-
tyskorvauksen palkkion ja matkakulujen lisäk-
si. Matkat kokouksiin hoidetaan pääasiassa
julkisilla kulkuvälineillä tai omalla autolla.
Luottamushenkilölle, joka vammansa vuoksi
ei kykene käyttämään julkisia kulkuvälineitä
tai omaa autoa, korvataan toimielimen ko-
kouksiin tai muihin edellä mainittuihin teh-
täviin osallistumisesta aiheutuneet todelliset
taksi- tai invataksikulut. Jos toimielin tekee
esimerkiksi tutustumismatkan toiseen kun-
taan, maksetaan tästä KVTES:n mukaisesti
päivärahat.

Kokouksista maksetaan kokouspalkkio, josta
maksetaan verot ja puoluevero. Puoluevero
vaihtelee kunnittain. Pääasiassa puoluevero
vähennetään suoraan palkkiosta ja tilitetään
kunnallisjärjestölle.

Työnantajalle on ilmoitettava luottamustoi-
mien hoitamisesta vähintään 14 päivää en-
nen kokousta. Valtuustoryhmän kokoukset,
budjettiseminaarit ja pikkujoulut eivät kuulu
tähän oikeuteen. Lisäksi kunnat korvaavat
mahdolliset lastenhoitokulut ja sijaisen palk-
kaamisesta koituvat kulut, jotta mahdollisim-
man monella olisi tosiasiallisesti mahdollisuus
olla mukana edustuksellisessa demokratiassa.
Toimielimen sihteeri tai valtuuston sihteeristö
osaa usein neuvoa näissä asioissa.

HYVÄ HALLINTO

Vasemmistoliitto haluaa edistää jokaisessa
Suomen kunnassa avointa, demokraattista ja
korruptiovapaata julkishallintoa. Odotamme
kuntapäätäjien toimivan eettisesti ja moraa-
lisesti oikein. Kannustamme päättäjiämme
tuomaan esille myös hallinnossa ja päätök-
senteossa tapahtuneet vääryydet. Korrup-

Jokainen valtuutettu pääsee osallistumaan strategian tekoon ja siihen kannattaa valtuustoryhmän panostaa.

tio heikentää kansalaisten perusoikeuksia ja vaarantaa avoimen demokratian toteutumisen. Lisäksi korruptio heikentää ihmisten uskoa demokratiaan ja päätöksentekijöihin. Vaikka korruptio tapahtuisi toisen puolueen toimesta, vaikuttaa se kaikkiin politiikantekijöihin. Jos epäilet päättäjän tai viranhaltijan korruptiota, keskustele siitä ensin oman valtuustoryhmäsi kanssa. Katso aiheesta lisää tämän oppaan korruptiota käsittelevästä kappaleesta.

Vaikka Suomessa on verrattain vähän korruptiota, ei Suomi ole kuitenkaan siitä täysin vapaa. Korruptiolla tarkoitetaan lainvastaista, moitittavaa ja epäeettistä toimintaa.

Kuntaliiton mukaan kunnissa tyypillisimpiä korruption muotoja ovat suosinta, hyvä veli-verkostot, luottamusaseman väärinkäyttö sekä virkavelvollisuusrikkeet.

Kuntaliitto pitää korruption keskeisinä riskialueina rakennusala, julkisia hankintoja ja tarjouskilpailuja, yhdyskuntasuunnittelua, poliittista päätöksentekoa sekä puolue- ja vaalirahoitusta.

Kuntaliiton mukaan avainasemassa korruption ehkäisemisessä ovat avoimuuden, läpinäkyvyyden ja tietoisuuden lisääminen, valvonnan ja raportoinnin tehokkuus sekä eettiset ohjeistukset. Uutena valtuutettuna on hyvä tutustua kunnan eettisiin ohjeisiin, mikäli kunnalla on sellaiset. Lisäksi on hyvä tutustua Kuntaliiton oppaaseen *Korruptio ja etiikka kunnissa*.

Valtuutettuun sovelletaan valtuuston kokouksessa kuntalain 97 §:n esteellisyysperustetta, jonka mukaan valtuutettu on esteellinen, jos käsiteltävä asia koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen läheistään. Valtuutetun esteellisyysperusteet ovat valtuuston kokouksessa rajoitetummat kuin muihin luottamushenkilöihin sovellettavat perusteet.

-Kuntaliitto

Muihin kunnan luottamushenkilöihin kuin valtuutettuihin valtuustossa samoin kuin kunnan palveluksessa oleviin henkilöihin ja kunnan tilintarkastajaan sovelletaan hallintolain 28.1 §:n esteellisyysperusteita: osallisuusjääviä, edustusjääviä, intressijääviä, palvelussuhde- ja toimeksiantosuhdejääviä, yhteisöjääviä ja yleislausekejääviä.

-Kuntaliitto

Päättäjien esteettömyyssäädöksillä pyritään parantamaan hallinnon laatua ja avoimuutta sekä vähentämään korruptiota. Kuntapäättäjän vastuulla on arvioida oma esteellisyys päätöksenteossa. On hyvä muistaa, että turhaan ja varmuuden vuoksi ei pidä itseään jäävätä. Epäselvissä tilanteissa pyydä apua kunnan lakimieheltä ja/tai Kuntaliitosta. Itseään ei voi jäävätä sen takia, että ei halua tehdä päätöstä käsitteillä olevaan asiaan.

STRATEGIAT JA SOPIMUKSET

Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon: kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, palvelujen järjestäminen ja tuottaminen, kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet, omistajapolitiikka, henkilöstöpolitiikka, kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ja elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen.

Kuntalaki §37

Kunnan **strategia** on yksi valtuustokauden alun tärkeimmistä tehtävistä. Hallintosääntö ohjaa kunnan päätöksentekoa ja strategia toimintaa ja sisältöjä. Strategia tulee tarkastaa kerran valtuustokauden aikana. Jokainen valtuutettu pääsee osallistumaan strategian tekoon ja siihen kannattaa valtuustoryhmän panostaa. Kuntien strategiat ja prosessit vaihtelevat kunnittain. Strategia ohjaa päätöksentekoa konkreettisesti. Kuntastrategiaan palataan jokaisessa talousarviossa ja tilinpäätöksessä.

Jos strategiseksi tavoitteeksi otetaan esimerkiksi köyhyyden vähentäminen, tämän tulee näkyä jokaisessa budjetissa toimenpiteinä, esim. tavoitteena nostaa harkinnanvaraisen toimeentulotuen osuutta. Tai mikäli kunnassa on kirjattu strategiseksi tavoitteeksi taata kaikille koululaisille lähikoulu, on strategian vastaista esittää kyläkoulujen/lähiökoulujen lakkauttamista. Mikäli budjettiin ei ole tulossa strategian mukaisia asioita, niistä kannattaa tehdä valtuustoaloitteita ja vedota yhdessä päätettyyn strategiaan.

Strategian tavoitteiden tulisi olla mahdollisimman konkreettisia ja mitattavissa olevia.

Hyvät tavoitteet eivät riitä, vaan myös mittareiden eli indikaattoreiden tulee olla hyviä.

Puolueiden ja viranhaltijoiden välillä voi olla hyvin erilaisia näkemyksiä siitä, miten tavoitteeseen päästään. Esimerkiksi Oulun kaupungin strategiassa on tavoite, jonka mukaan kaikilla on oikeus hyvinvointiin. Strategiassa ei kuitenkaan avata, mitä tämä tarkoittaa tai kuinka tavoite toteutetaan. Indikaattoriksi on merkitty terveydentilan hyväksi kokevien osuuden nousu ja itsensä yksinäiseksi tuntevien osuuden lasku. Samaan aikaan Oulussa suunnitellaan massiivisia leikkauksia hyvinvointipalveluihin muutosohjelman turvin. Tilannetta voisi pitää strategian vastaisena, jos olisi selvää mitä "kaikilla oikeus hyvinvointiin" tarkoittaa.

Tavoite, toimenpide ja mittari voivat yksinkertaisimmillaan tarkoittaa vaikkapa seuraavaa: Tavoitteena on ympäristöystävällisten liikkumistapojen lisääminen, toimenpiteeksi valitaan kaupunkipyörä hankkiminen ja mittareina toimivat kaupunkipyöräkäyttömäärät sekä kulkutapojen muutos.

Virallisten strategioiden lisäksi valtuustoryhmät voivat tehdä valtuustosopimuksia ja ohjelmia. Sopimukset voivat koskea valtuustokauden pelisääntöjä tai olla enemmän poliittisesti ohjaavia. Esimerkiksi Tampereella tehdään valtuustokauden mittainen pormestariohjelma ja Turussa Turku-sopimus. Näitä valtuustosopimusneuvotteluja johtaa vaaleissa voittanut puolue. Neuvottelut käydään yleensä kaikkien valtuustossa olevien ryhmien välillä. Mutta kuten hallitusneuvotteluissa, myös valtuustoryhmien neuvotteluissa voi jokin puolue jättäytyä sopimuksen ulkopuolelle, mikäli yhteisymmärrykseen ei päästä.

Yleensä sopimuksessa mukana oleminen takaa enemmän luottamuspaikkoja ja vaikutusmahdollisuuksia. Sopimuksissa mukanaolo tai poisjäänti on aina kuntakohtaista ja valtuustoryhmän yhdessä neuvoteltava asia. Pormestariohjelmien ja sopimusten ongelma voi olla kirjausten tulkinnanvaraisuus. Samasta ohjelmasta eri valtuustoryhmät painottavat eri asioita. Liian löysät kirjaukset eivät ohjaa riittävästi ja niitä voidaan tulkita hyvin eri tavalla.

VALTUUSTOKAUSI 2021-2025

- Huhtikuu 2021: Kuntavaalit
- Kevät 2021: Valtuustoryhmien neuvottelut ennen kesälomia
Strategia ja valtuustososimusten neuvottelu/päätäminen
- Syksy 2021: Budjettineuvottelut, kunnanhallituksen talousarviokehyspäätös
- Loppuvuosi 2021: Talousarvio vuodelle 2022 valtuuston päätettäväksi
- Kevät 2022: Tilinpäätös ja tarkastuslautakunnan arviointikertomus (ennen kesäkuun loppua)
- Syksy 2022: Budjettineuvottelut, kunnanhallituksen talousarviokehyspäätös
- Loppuvuosi 2022: Talousarvio vuodelle 2023 valtuuston päätettäväksi
- Kevät 2023: Tilinpäätös ja tarkastuslautakunnan arviointikertomus (ennen kesäkuun loppua)
- Syksy 2023: Budjettineuvottelut, kunnanhallituksen talousarviokehyspäätös
- Loppuvuosi 2023: Talousarvio vuodelle 2024 valtuuston päätettäväksi
- Kevät 2024: Tilinpäätös ja tarkastuslautakunnan arviointikertomus (ennen kesäkuun loppua)
- Syksy 2024: Budjettineuvottelut, kunnanhallituksen talousarviokehyspäätös
- Loppuvuosi 2024: Talousarvio vuodelle 2025 valtuuston päätettäväksi
- Kevät 2025: Kuntavaalit
On kuntakohtaista, onko tilinpäätös edelliseltä vuodelta käsitelty

Lähteet

Korruptio ja eettisyys kunnassa -opas. Kuntaliitto.
<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2018/1949-korruptio-ja-eettisyys-kunnassa>

Kuntalaki
<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410#Pidp447552432>

Kuntaliitto
<https://www.kuntaliitto.fi/laki>

Tasa-arvovaltuutettu, lausunnot
<https://www.tasa-arvo.fi/-/kiintiosaannos-ja-transsukupuoliset-ihmiset-tas-331-2018-15-8-2018->

Valtiovarainministeriö
<https://vm.fi/fi/kunta>

KIRJAN KIRJOITTAJAT

Mikko Aaltonen on tamperelainen kolmannen kauden kaupunginvaltuutettu ja valtuustoryhmän puheenjohtaja. Aaltonen on toiminut kaupunginhallituksen jäsenenä ja apulaispormestarina sekä työelämässä muun muassa talouspäällikkönä ja talous- ja hallintojohtajana.

Alia Dannenberg on joensuulainen talouskonsultti, hallinnon ja talouden tarkastuksen ammattilainen ja kirjailija, jonka talousrikosdekkari *Suurmestari* kertoo suomalaisesta korruptiosta. Dannenberg vaikuttaa muun muassa Joensuun kaupunginvaltuustossa ja tarkastuslautakunnassa.

Lauri Lahikainen on Tampereella asuva yhteiskuntafilosofian tutkija.

Minna Minkkinen on vasemmistoliiton toinen varapuheenjohtaja, kaupunginvaltuutettu, kaupunginhallituksen jäsen sekä kuntaliiton hallituksen varajäsen Tampereelta. Minkkinen on ollut mukana kunta- ja poliitikassa vuodesta 2008.

Mervi Patosalmi on tasa-arvoasiantuntija ja -neuvonantaja, jolla on monipuolista kokemusta sukupuolten tasa-arvon edistämisestä sekä ulkomailta että Suomesta. Hän on erikoistunut sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen, sukupuolitietoiseen budjetointiin sekä sukupuolivaikutusten arviointiin.

Piia Rantala-Korhonen on toiminut kuntasektorilla eri rooleissa vuodesta 1993 lähtien. Tällä hetkellä hän toimii johtajana Oulun kaupungin konsernihallinnossa.

Kirjan toimittajista **Jukka Peltokoski** työskentelee koulutustuottajana KSL-opintokeskuksessa ja **Antti Saarelainen** kunta- ja poliitiikan ja järjestötoiminnan asiantuntijana vasemmistoliitossa.



KSL-JULKAISUT

KSL tuottaa kirjoja ja opintoaineistoja aikuis- ja nuorisokasvatuksesta, kulttuurista, työelämästä ja yhteiskunnasta sekä järjestötaidoista. Suurin osa julkaisuistamme on maksuttomia ja ne löytyvät verkkosivuiltamme sähköisessä muodossa.

Tilaa julkaisuja

Tilauksen voit tehdä verkossa osoitteessa ksl.fi/julkaisut, tiedottaja@ksl.fi tai puhelimitse 040 197 4209 (arkisin kello 10–14). Kerro tilausta tehdessä julkaisun nimi, kappalemäärä sekä tilaaja, toimitusosoite ja laskutusosoite, jos se on eri kuin toimitusosoite. Lähetämme julkaisut postitse. Huomioithan, että veloitamme kaikista tilauksista postimaksun, jos lähetyskulut ovat yli viisi euroa (eli tilaus painaa yli 500 g). Julkaisujen painot on kerrottu tilauslomakkeessa, joten voit itse arvioida postikulujen määrän.

Tutustu ja tilaa: ksl.fi

VASEMMISTOFOORUMIN JULKAISUT

Ajatuspaja Vasemmistofoorumi julkaisee tutkimukseen perustuvia, ajankohtaisia puheenvuoroja ajankohtaisista aiheista: kirjoja, raportteja ja aloitteita. Kirjoja lukuun ottamatta kaikki julkaisemamme materiaali on maksutonta ja luettavissa verkkosivujemme kautta sähköisessä muodossa.

Tutustu kirjoihimme ja tilaa omasi verkkokaupastamme: <http://vasemmistofoorumi.fi/tuote-osasto/kirjat/>

Tutustu raportteihimme: <http://vasemmistofoorumi.fi/tuote-osasto/tutkimusraportit/>

Osasta raporttejamme on myös paperiversioita, joita voit kysyä esimerkiksi lukupiiri- tai koulutuskäyttöön lähettämällä sähköpostia osoitteeseen info@vasemmistofoorumi.fi.



Ihmiset asuvat ja elävät Suomessa kunnissa. Vaikka maailma on yhä globaalimpi, kunta on ihmisten arkielämän tila. Myös kaupungit ovat kuntia.

Tämä teos keskustelee kuntataloudesta ja antaa eväitä kuntatalouden ymmärtämiseen. Kunnan päätöksenteossa valintoja perustellaan helposti “talouden luomilla pakoilla”, mutta eri ratkaisujen välillä on yleensä vaihtoehtoja.

Kuntataloutta lähestytään tässä teoksessa talouden rakenteiden, kuntien elinvoiman, ilmastotoimien, sukupuolitietoisien budjetoinnin, korruption ja valtuutettuna toimimisen näkökulmista. Kirjoittajina toimii kunnanvaltuutettuja ja asiantuntijoita.

Tärkein viesti on, että kuntatalous on kaikkien opittavissa.