



# Kuntien normiohjauksen purkamisen lyhyt historia: 1980-luvun alun byrokratiatalkoista vuoden 1995 kuntalakiin



Kati Katajisto

## Tiivistelmä

Kuntiin kohdistuvan norminannon purkamista selviteltiin useissa valtion komiteoissa 1980-luvulla. Selvityksissä paljastui, että valtion viranomaisten hallinnolliset määräykset olivat epämääräisiä, jopa laittomia. Varsinkin keskusvirastot olivat käytännössä ylittäneet toimivaltansa tai ainakin jättäneet yksilöimättä määräysten ja ohjeiden sitovuuden. Tämän taustalla oli kuitenkin vielä laajempi ongelma vallitsevassa lainsäädännössä, myös se oli epätäsmällistä. Kyseessä oli siis hyvin perustavanlaatuisen ongelma. Legalistisen hallintotradition maassa ei noudatettukaan tiukan legalistista hallintoa käytännössä, lakeja ja asetuksia. Tilanteeseen ei kuitenkaan saatu ratkaisevaa muutosta ennen kuin maan poliittinen johto (hallitukset) ottivat norminpurun ja siihen liittyvät uudistukset omalle agendalleen, jonka myötä maan hallintokulttuuria muutettiin asteittain, osin varsin järein keinoin kuten normilailla. Kuntien perspektiivistä norminpurun kulminaatiopisteenä voi pitää vuoden 1995 kuntalakia, jossa sinetöitiin kuntien itsehallintoon nojaten norminpurku ja vahvistettiin näkemys, että kuntiin kohdistuvan norminannon tuli olla hyvin säänneltyä ja rajoitettua.

## Asiasanat:

norminpurku, kunnat, kunnallishallinto, legalistinen hallintokulttuuri, byrokratia

## Abstract

The growing bureaucracy eroded the legitimacy of the administration, and at the municipal level, there was also criticism of the costs it incurred and especially the rigid control and regulation embedded in the state subsidy system. The dismantling of regulations affecting municipalities was examined by several state committees in the 1980s. These investigations revealed that the administrative directives of state authorities were vague, even illegal. However, the issue was part of an even broader problem in the prevailing legislation, which was also imprecise. This was, therefore, a very fundamental problem. In a country with a legalistic administrative traditions, legalistic governance, laws, and regulations were not being followed carefully. However, a decisive change was not achieved until the country's political leadership (governments) put deregulation and related reforms on their agenda, gradually changing the country's administrative culture, partly through quite robust measures such as the Norm Act. From the municipalities' perspective,

the culmination of deregulation was the Municipal Act of 1995, which sealed the deregulation based on municipal self-governance and reinforced the view that regulation affecting municipalities should be well-regulated and limited.

## Keywords:

deregulation, municipalities, governance, bureaucracy, legalistic administrative culture

## Johdanto

Suomea ja muita Pohjoismaita on kuvattu hajautetuiksi hyvinvointivaltioiksi (decentralized welfare states) (Baldersheim, Rose & Sandberg 2017). Suomen sotien jälkeistä aikaa leimasi valtiojohtoinen hyvinvointivaltion rakennus. Paikallistasolla on ollut keskeinen asema maan poliittisessa järjestelmässä ja myös monet valtion tehtävät ja palvelut on annettu paikallistasolle. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa tämä tarkoitti käytännössä sitä, että kuntiin kohdistui voimakas lakisääteisten tehtävien kasvu. 1970-luvulla ja yhä vielä 1980-luvulla valtio asetti kunnille uusia tehtäviä, mikä johti samalla siihen, että kunnat joutuivat valtion yhä tiukempaan ohjaukseen. Samalla kun valtio lainsäädännöllä osoitti uusia tehtäviä (kuten koulut, terveyskeskukset ja sairaalat), säädettiin valtion osallistumisesta kustannuksiin, mikä oikeutti kuntien ohjauksen ja valvonnan. (Baldersheim, Rose & Sandberg 2017; Komiteamietintö 1982: 21, 13–14.)

Kuntien näkökulmasta puite- ja tavoitelainsäädännön lisääntyminen ja valtion keskushallinnon eri viranomaisten alemman asteinen norminanto laajeni erityisesti 1970-luvulla, mikä herätti vastareaktion. Suomessa kuten kaikissa Pohjoismaissa paikallishallinnon tasolla kritisoiitiin, että liiallinen valtion säätely oli syy paikallistason hallinnon joustamattomuuteen (Soikkanen 1996; Rantahalvari 2023; Baldersheim, Rose & Sandberg 2017). Kunnallisen hallinnon kasvu ja monimutkaistuminen herätti kritiikkiä myös kuntalaisissa. Kunnallishallinnolta, kuten julkiselta hallinnolta ylipäättään, alettiin vaatia myös uudenlaista avoimuutta, demokratiaa ja responsiivisuutta sekä palveluajattelua (Temmes & Kiviniemi 1997, 12–13). Kuntien ja valtion suhteissa onkin havaittavissa muutos 1980-luvulta lähtien. Tämä heijastui paitsi norminannon purkamis- ja rajoittamisuudistuksissa, myös valtionosuusuudistuksessa ja vapaakuntakokeilussa. Jälkimmäisen kehityksen tietynlaisena huipentumana voi pitää vuoden 1995 kuntalakia, jossa purettiin valtion kuntiin kohdistamaa valvonta- ja alistamissuhdetta ja painotettiin kuntien itsehallintoa, vapautta organisoida oma toimintansa (Komiteamietintö 1993:33).

Tässä artikkelissa tutkitaan kuntiin kohdistuvan norminannon purkamisen historiaa kronologisesti 1980-luvulta 1990-luvulle. Lähdeaineistona käytetään ennen kaikkea komiteamietintöjä. Lähderajaus on perusteltavissa sillä, että normien purkamisen ensimmäiset askeleet ja vuoden 1995 uusi kuntalaki tehtiin nimenomaan komiteatyönä. Täydentävänä aineistona tarkastellaan lehdistöä ja muuta materiaalia, kuten lakeja ja raportteja. Normi -käsitteellä viitataan tässä yhteydessä lakeihin, asetuksiin ja alemmanasteisiin säädöksiin ja velvoitteisiin, joiden avulla normiohjausta kohdistettiin kuntiin (Sallinen & Pekola-Sjöblom 2022, 4). Kuntiin kohdistuvan norminannon purkamisen alku ajoittui hyvinvointivaltion rakentamisen viimeisiin vuosiin, jolloin laajaksi kasvaneen hyvinvointivaltion kuntiin kohdistuva monimutkainen ja mittava normiohjaus alkoi yhä kasvavassa määrin vaikuttamaan ja tuntumaan kunnallishallinnossa (Temmes & Kiviniemi 1997, 12–13; Komiteamietintö 1982:21, 1–2). Artikkelissa kysytään: Mitkä päämäärät, vaikutteet ja eri tekijät vaikuttivat vaatimuksiin purkaa norminantoa? Miten aikalaiset perustelivat näitä syitä ja tekijöitä? Ja mitä ristiriitoja, muutosvastarintaa, mahdollisia vastakkaisia tendenssejä sekä haasteita tähän prosessiin liittyi?

## Normien purkamisen käynnistyminen byrokratiatalkoiden myötä

Kunnallishallinnon taholta valtion viranomaisiin kohdistettu norminannon kritiikki johti osaltaan siihen, että norminantoa ryhdyttiin selvittämään (Komiteamietintö 1986:10, 34). Taustalla oli kuitenkin laajempi byrokratian kritiikki. Byrokratiaongelmat alkoivat saada 1970-luvulta lähtien suurta huomiota julkisessa keskustelussa. Naapurimaa Ruotsissa, josta Suomen kunnallishallintoon oli haettu mallia ja keinoja aina autonomian ajalta lähtien, oli käynnistetty jo vuonna 1976 hanke ”Kansalaiset, poliitikot ja julkinen sektori”. Hankkeen myötä Ruotsissa julkaistiin runsaasti selvityksiä byrokratiaongelman eri ilmenemismuodoista sekä ratkaisukeinoista. Tämä huomattiin myös Suomessa ja maan hallitukselle esitettiin eduskunnassa syksyllä 1979 kirjallinen kysymys siitä, mihin toimiin hallitus aikoo ryhtyä byrokratian haittavaikutusten lieventämiseksi ja karsimiseksi Suomessa. Kirjallisessa kysymyksessä viitattiin suoraan niihin näkökohtiin, joita Ruotsin byrokratiaa selvittäneen komitean mietinnössä ”Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter” (SOU 1979:31) oli nostettu esille (Viljanen 1982, 3).

Hallitus ilmoitti vastauksessaan tehostavansa hallitusohjelman mukaisesti selvitys- ja kehittämistyötä, jonka tavoitteena oli hallinnon palvelukyvyyn parantaminen. Asian katsottiin olevan niin kiireellinen, että se uskottiin suoraan virkamiesten käsiin – välttämättä tarpeettoman hitaaksi pelätty komiteatyöskentely. Seuraavaksi valtiovarainministeriö valmisteli alkutalvesta 1980 koko julkista hallintoa koskevan kampanjan ”Byrokratiatalkoot”, jonka tavoitteena oli vähentää byrokratiaa. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto organisoivat byrokratiatalkoot yhteistyössä Suomen Kaupunkiliiton, Suomen Kunnallisliton ja Finlands Svenska kommunförbundin kanssa – eli kunnat olivat vahvasti edustettuina. Talkoissa pyydettiin kaikilta julkishallinnon työntekijöiltä ehdotuksia byrokratian karsimiseksi erikseen tätä varten tehdyllä lomakkeella, jota levitettiin kunnallishallintoon ja muille eri hallinnon aloille yhteensä 300 000 kappaletta. Kyseessä oli valtava tiedonkeruukampanja. Talkoiden päätavoitteena todettiin olevan: 1) hallinnon sisäistä tehokkuutta haittaavien tekijöiden etsiminen ja 2) asiakaspalvelukyvyyn parantaminen (Viljanen 1982, 4–5). Julkilausutuissa tavoitteissa ei siis korostettu taloudellisia näkökohtia, vaikka implisiittisesti niiden saattoi katsoa sisältyvän kohtaan yksi – mikä tuli ilmi myös julkisuudessa annetuista lausunnoista.

Suomen toinen valtiovarainministeri Pirkko Työläjärvi (SDP) totesi medialle, että byrokratian purkamiseen oli lähdetty virkamiestyönä eli välttämättä uutta byrokratiaa ja kustannuksia. Työläjärvi myös harmitteli, että byrokratiaa kytkettiin usein vasemmistolaiseen ajatteluun. Apulaisosastopäällikkö Tapio Nevalainen taas kertoi, että menestyksellistä kampanjaa kustannussäästöjen aikaansaamiseksi ja byrokratian vähentämiseksi oli tehty muun muassa Valtionrautiatiellä. Lisäksi muistutettiin, että vastaavia byrokratiatoimia tehtiin ympäri maailmaa, Yhdysvalloissa, Ranskassa, Ruotsissa ja Neuvostoliitossakin (Etelä-Suomen Sanomat 11.3.1980, 9; Länsi-Savo 11.3.1980, 14). Yhdysvalloissa ja sieltä muihin länsimaihin levinneen valtionhallinnon byrokratiakritiikki liittyi New Deal opin (New Deal order) kriisiytymiseen ja asteittaiseen väistymiseen 1970-luvun talouskriisin myötä, mikä teki tilaa uusliberalistisille ideoille – ja jonka nousua edesauttoi Yhdysvalloissa myös uusvasemmiston kritiikki byrokratisoitumista sekä tukahduttavaa maan hallinto- ja yritysjohtoa kohtaan (Gerstle 2022).

Byrokratiatalkoissa saatiin kaikkiaan noin 5100 kehittämisehdotusta. Vastauksissa näkyi hyvin selvästi hallinnon keskittymisestä nousevat ongelmat. Ehdotuksissa toivottiin päätösvalan hajauttamista, päätösvaltaa haluttiin väliportaanhallinnon ja paikallishallinnon viranomaisten käsiin (Viljanen 1982, 6). Myös Markku Temmes ja Markku Kiviniemi ovat korostaneet analyysissaan, että suomalainen legalistinen poliittis-hallinnollinen traditio muodostui laajaksi rakennetussa hyvinvointivaltiossa ongelmaksi. Tätä kuvasti esimerkiksi hierarkkinen kaksitasoinen keskushallinto epäselvine työnjakoineen ja jäykkä virkamiesjärjestelmä koukeroisine palvelusuhde-ehtoineen. (Temmes ja Kiviniemi 1997, 12.) Suuri osa virkamiesten byrokratiatalkoissa tekemistä kehittämisehdotuksista ei liittynyt – vastoin aikalaisten odotuksia – suoraan lainsäädäntöön vaan epäkohtina pidettiin ennen kaikkea lakeja ja asetuksia alempiasteisia säädöksiä, hallinnon sisäisiä ohjeita ja vakiintuneita käytäntöjä (Viljanen 1982, 7).

Byrokratiatalkoista tehdyn loppuraportin painopiste oli valtionhallinnon parantamistarpeissa, sen sijaan kuntien hallinto jätettiin raportista tarkoituksella pois. Tähän oli ilmeisestikin syynä se, että kuntien norminpurkua koskien oli jo meneillään toinen selvitys, jota käsitellään seuraavassa luvussa tarkemmin. Loppuraportissa käytiin läpi byrokratian vähentämistoimet hallinnonaloittain ja ministeriökohtaisesti selvittäen vuosina 1980–1982 toteutetut ja vireillä olevat hankkeet (Viljanen 1982, 2, 48–150). Kunnat kuitenkin linkittyivät kiinteästi valtionhallintoon, joten ne näkyivät väistämättä loppuraportissa – tarkoituksellisesta poisjättämisestä huolimatta. Kuntia koskevista uudistuksista raportissa mainittiin valtionapu- ja osuusmenettelyn yksinkertaistaminen, kunnilta vaaditun tiedonkeruun vähentäminen, kuntien oman päättävällän kasvattaminen, atk-palvelujen kehittäminen, kuntien rakennustoiminnan helpottaminen ja asiakirjojen/lomakkeiden rationalisointi. Lisäksi tarkempia toimia kuvattiin hallinnonaloittain. Esimerkiksi opetusministeriön alalla todettiin byrokratian vähentämisellä pyrityn supistamaan kuntien työmäärää, kuten yksinkertaistamalla koulu- ja kirjastotoimeen liittyviä menettelyjä (Viljanen 1982, 12, 30).

### **Normitoimikunta – keskiössä kuntia koskeva norminpurku**

Jo ennen byrokratiatalkoiden loppuraporttia oli sisäasiainministeriön toimesta päätetty 9. huhtikuuta 1981 asettaa toimikunta, jonka tehtävänä oli selvittää, ”miten voitaisiin estää sellaisten hallinnollisten määräysten ym. antaminen valtion viranomaisten taholta kunnille ja kuntainliitoille, mitkä merkitsevät liiallista puuttumista kunnalliseen itsehallintoon taikka sellaisia velvoituksia tai rasituksia, joita ei voida pitää välttämättöminä.” (Komiteamietintö 1982:21, Sisäasiainministeriölle, 1–2) Normien purku ja normeihin kohdistuva kritiikki legitimoitiin siis ensisijaisesti kunnallisella itsehallinnolla, mikä olikin perustunut jo vuodesta 1919 lähtien maan hallitusmuotoon (Suomen Hallitusmuoto 94/1919 51 §). Pian tämän jälkeen oli myös asetettu kuntien itsehallintokomitea, jonka tehtävänä oli selvittää, miten kuntien itsehallintoa voitaisiin laajentaa ja lujittaa sekä vahvistaa erityisesti heikossa asemassa olevien kuntien talouspohjaa. (Komiteamietintö 1983:3).

Myös normitoimikunnan mietinnön johdannossa (josta alkaa mietinnön uudelleennumerointi) täsmennettiin, että toimikunnan tehtävän taustana oli paitsi kunnallisen itsehallinnon vahvistamistarve niin pyrkimys rajoittaa sellaista norminantoa ja valvontaa, joka tuotti kunnallishallinnolle lisäkustannuksia. Mietinnössä todettiin: ”Kunnallishallinnon taholta on erityisesti arvosteltu sitä, että hallinnollisilla määräyksillä ja ohjeilla on toisinaan rajoitettu kunnallisten tehtävien toteuttamistapaa ja -järjestystä siten, että kunnallistaloudelle on aiheutunut ylimääräisiä kustannuksia.” (Komiteamietintö 1982:21, 1–2). Taloudelliset kustannukset nousivat täten selvästi keskiöön kuntien norminantoa koskevassa selvityksessä – kun taas byrokratiatalkoissa oli painotettu vahvemmin hallinnon asiakaspalvelukyvyyn kehittämistä. Taloudellinen näkökulma nousi kuitenkin komiteamietinnön mukaan etualalle kuntien itsensä vaatimuksesta, eikä keskushallinnon suunnasta.

Normitoimikunta katsoikin, että kuntien erityistoimialojen ohjaus ja säätely oli valtion viranomaisten taholta, varsinkin useissa valtionapujärjestelmissä, hyvin yksityiskohtaista. Kunnallisten palvelujen järjestämistavat, tuotettavien palvelujen kustannukset, määrä ja laatu sekä tuottamistapa olivat usein yksityiskohtia myöten ohjattuja ja sidottuja erilaisin laein, asetuksin, suunnitelmin sekä määräyksin ja ohjein. Samoin kuntien toiminnan seuranta oli säädelyä ja monimutkaisia. Mainituiden syiden takia mietinnössä ilmoitettiin keskitettävän ennen kaikkea normien antamiseen liittyviin muodollisiin kysymyksiin, eikä niiden sisällön tarkoituksenmukaisuuteen. Tosin sellaisiin hallinnollisiin määräyksiin ja ohjeisiin liittyviin kysymyksiin, jotka sisältyivät valtionosuus- ja avustusjärjestelmään ja sen kehittämiseen, ei normitoimikunta tehtävässään puuttunut. Niitä todettiin käsiteltävän kunnallistalouden neuvottelukunnassa, mutta aihe nousi silti väistämättä mietinnössä jonkin verran esiin, koska niihin nähtiin liittyvän kuntien kannalta ongelmallista ohjailua ja kontrollia (Komiteamietintö 1982:21, 1–3, 18, 21). Edellä mainittu kuntien itsehallintokomitea taas tuli nojaamaan normitoimikunnan näkemyksiin normeista ja niiden

purkamisesta, ja se myös suositteli toteuttamaan normitoimikunnan mietinnössä ehdottamat eri toimenpiteet (Komiteamietintö 1983:3, 158, 250).

Normitoimikunnan puheenjohtajana toimi osastopäällikkö Pekka Ojala sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä ja jäseninä olivat vt. vanhempi hallitussihteeri Kristian Brotherus sisäasiainministeriöstä, hallitusneuvos Vellamo Kivistö valtiovarainministeriöstä, suunnittelupäällikkö Reino T. Hjerpe valtiovarainministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Jukka Sarjala opetusministeriöstä, suunnittelupäällikkö Liekki Lehtisalo opetusministeriöstä, osastopäällikkö Jyrki Kivistö Suomen Kaupunkiliitosta, osastopäällikkö Martti Uotila Suomen Kaupunkiliitosta, osastopäällikkö Leif Engfelt Suomen Kunnallislitosta ja johtaja K. J. Brunström Finlands svenska kommunalförbundet. Komitea kutsui sihteerikseen vanhemman tutkijan Hilikka Kostiaisen valtiovarainministeriöstä, nuoremman hallitussihteeri Raija Isotalon sisäasiainministeriöstä ja 14.1.1982 lukien erikoistutkija Timö Östringin valtiovarainministeriöstä. Lisäksi nuorempi hallitussihteeri Anne Manninen sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä avusti toimikuntaa lääkintöhallituksen ja sosiaalihuollon hallinnollisten määräysten sekä ohjeiden antamista koskevassa selvityksessä (Komiteamietintö 1982:21, 1–2). Toimikunnan kokoonpano ja näiden taustaorganisaatiot kuvaavat hyvin sitä, millä tahoilla oli vahvat intressit osallistua kuntien norminantoa koskevaan säätelyyn – ja toisaalta siihen liittyvän byrokratian vähentämiseen. Komitean asettaneen ministeriön sisäasiainministerinä toimi keskustapuolueen Eino Uusitalo.

Normitoimikunta aloitti selvityksen lähettämällä kyselyn 34:lle eri valtion keskushallinnon ja väliportaan viranomaiselle koskien hallinnollisia määräyksiä, joita oli annettu kunnille ja kuntainliitoille. Vastaava kysely osoitettiin samanaikaisesti 18 kaupunginhallitukselle, 28 kunnanhallitukselle ja 14 sairaala- tai ammattioppilaitoskuntainliiton liittohallitukselle tai ammattioppilaitosten johtokunnalle (Komiteamietintö 1982:21, 51–52). Toimikunta kiinnitti mietinnössään huomiota siihen, että hallinnollisten määräysten käsitteiden käyttö oli epäjohtamukaista ja vaikiintumatonta, jonka takia hallinnollisilla määräyksillä oli voitu tarkoittaa niin sitovia kuin suositusluonteisia normeja. Lisäksi valtionhallinnon kunnallisiin viranomaisiin kohdistama ohjaus oli hallinnonaloitain ja virastoittain epäyhtenäistä. Käytännöt erosivat toisistaan paitsi lainsäädäntöpohjan, niin määräysten lukumäärien ja niiden muodon, tarkkuuden, alan sekä sitovuuden osalta. Erojen syyt johtuivat paitsi hallinnonalojen historiallisesta kehityksestä niin näiden eroista koskien kunnallista erityistoimialaa; niiden laatua ja laajuutta sekä missä määrin valtio osallistui kustannuksiin (Komiteamietintö 1982:21, 8, 13).

Normitoimikunnan keskeisimpiä havaintoja olikin se, että valtion viranomaisten normivalta oli epämääräistä ja ennen kaikkea keskusvirastojen taholta oli annettu hallinnollisia määräyksiä, jotka eivät tosiasiallisesti kuuluneet niiden toimivaltaan. Myös kunnat itse olivat kiinnittäneet huomiota nimenomaan keskusvirastojen norminantoon – vaikka toisaalta norminanto vaihteli keskusvirastoittain. Esimerkiksi kouluhallituksella oli käytäntönä antaa yksityiskohtaisia määräyksiä, vaikka jo lainsäädäntökin oli varsin seikkaperäistä. Toisaalta oli myös sellaisia kunnallisia aloja, joissa lainsäädäntö oli väljää, mutta keskusvirastot eivät silti juurikaan ohjanneet (Komiteamietintö 1982:21, 20–21, 23, 29–30).

Nimenomaan keskusvirastojen norminannon lähempi tarkastelu toikin esiin, että näiden määräysten antamisessa oli tavallisesti jätetty erottelematta, miten toimivalta jakautui koskien toisaalta valtion viranomaisia ja toisaalta koskien kuntia. Keskusvirastoilla oli hallintolain- ja asetuksen perusteella hallinnollinen johto- ja määräysvalta alaisiinsa tai tiettyihin muihin valtiollisiin viranomaisiin, mutta sen sijaan valtionhallinnon ulkopuolisia, kuten juuri kuntia ohjattaessa hallintolain yleisluonteiset säännökset eivät päteet, vaan tällöin edellytettiin yksilöityä valtuussäännöstä. Tämän erottelevan selkiintymättömyys oli johtanut virheellisiin menettelyihin ja tehnyt keskusvirastojen todellisen aseman valtionhallinnossa sen ulkopuolisille, kuten juuri kunnille, epäselväksi (Komiteamietintö 1982:21, 30–31). Keskusvirastot olivat siis itse ylitulkinneet toimivaltaansa tai ainakin jättäneet yksilöimättä määräysten ja ohjeiden sitovuusasteen. Myöskään vastaanottajataholla eli kunnissa ei ollut kyetty, osattu tai rohjettu kyseenalaistaa keskusvirastojen valtaa. Kyseessä oli siis varsin perustavan-

laatuinen ongelma, mitä voi pitää hyvin yllättävänä maan hallintotraditioiden valossa: legalistinen hallintotraditio ei ollutkaan kaikilta osin tiukan legalistista, lakeja ja asetuksia tarkasti noudattavaa vaan käytännössä ilmeni paljon väljyyttä ja tapauskohtaista vaihtelua.

Syy tähän ei kuitenkaan ollut yksin keskusvirastoissa, vaan ylipäätään vallitsevassa lainsäädännössä. Myös lainsäädännössä valtuudet ohjata kunnallisia viranomaisia määräyksin ja ohjein oli jätetty usein määrittelemättä täsmällisesti. Tämä taas johtui valtionapujärjestelmän ja valtion ja kuntien suhteita määrittävän lainsäädännön historiasta. Kun sotien jälkeen laeissa ja asetuksissa yhä kasvavassa määrin säädettiin valtionosuuteen oikeuttavista kustannuksista, jätettiin valtion viranomaisille säädetty valtuudet kuntien viranomaisten ohjaukseen epämääräisiksi, koska kunnissa ei nähty olevan aina riittävän osaavaa ja asiantuntevaa henkilökuntaa. Tämä vanha valtion tiukka viranomaisohjausvalta oli yhä jatkunut, vaikka käytäntöä olikin ajoittain arvosteltu kunnallista itsehallintoa liikaa rajoittavaksi. Toisena tekijänä taustalla vaikutti myös se, että Suomessa oli 1960-luvun ja 1970-luvun taitteesta lähtien säädetty niin sanottuja puitelakeja tiettyjen yhteiskunnallisesti tärkeiden tehtävien hoitamiseksi nopeasti ja joustavasti. Puitelakien tavoitteiden oli katsottu toteutuvan paremmin, kun yksityiskohtaisia menettelytapoja ei sidottu laeissa lukkoon. Joten myös puitelakien takia valtion viranomaisille oli jätetty laajaa harkintavaltaa yksilöimättä täsmällisesti näiden valtuuksia. (Komiteamietintö 1982:21, 47–48). Kuntien norminantoa koskevat ongelmat olivat siis syvästi kiinni lainsäädännön ja hallinnon monitahoisissa rakenteissa. Ei siis ainoastaan keskusvirastojen toiminta ollut epäselvää norminantoa koskien, vaan myös itse lainsäädäntö oli epämääräistä.

Silti mitään isoja ristiriitoja kuntien sektoriviranomaisten ja valtion sektoriviranomaisten välillä ei normitoimikunnan selvityksen mukaan ollut ilmennyt. ”Näin voidaan päätellä kuntien sektoriviranomaisten toimikunnalle lähettämien vastausten perusteella, joissa arvosteltiin valtion viranomaisten kustannuksia rajoittavia määräyksiä toiminnan kehittämistä hidastaviksi verrattomasti useammin kuin toiminnallisia määräyksiä kustannuksia lisääviksi”, todettiin mietinnössä. Ristiriitaa mietinnön aiempaan kohtaan, jossa kritisoitiin norminannon kunnallishallinnolle tuomia lisäkustannuksia, voi selittääkin sillä, että sektoriviranomaiset eivät olleet vastuussa kunnallistoloudellisista kokonaiskustannuksista vaan se kuului kuntien keskushallinnolle (Komiteamietintö 1982:21, 48–49).

Kunnissa hyväksyttiin yleisesti myös kuntiin kohdistuvan ohjauksen ja säätelyn periaatteelliset lähtökohdat – vaikka ei aina niiden käytännön toteutusta. Lähtökohdana oli, että kuntien tehtävät, joissa edellytettiin samantasoisten palvelujen tasavertaista saavutettavuutta koko maassa, edellytettiin myös valtakunnallista ohjausta. Tämän takia myös valtion ohjausvalta ja rahoitus nivoutuivat vahvasti toisiinsa, sillä valtion tuli olla valmis tukemaan kuntia tällaisten tehtävien hoidossa tasa-arvon varmistamiseksi palvelujen saatavuudessa. Kunnissa hyväksyttiinkin valtiotahon ohjaus, kun valtio osallistui merkittävästi kustannuksiin, mutta ei sen sijaan sitä, että vähäisestä rahallisesta osallistumisesta huolimatta toimintaan ohjattiin yksityiskohtaisesti. Lisäksi ristiriitoja saattoi esiintyä valtion viranomaisten artikuloimien eri tavoitteiden välillä, ennen kaikkea ja eniten näin tapahtui kuntien mukaan nimenomaan valtiotahon säästötavoitteiden ja muiden toimintaan liittyvien tavoitteiden välillä (Komiteamietintö 1982:21, 49).

Vaikka normitoimikunta oli rajannutkin valtionapujärjestelmän kehittämisen toimintansa ulkopuolelle, nousi se silti vahvasti esiin kuntien näkemyksissä norminannosta. Toimikunta totesi valtionapujärjestelmästä, että kuntien arvostelun kohteena oli usein kyseisen järjestelmä kokonaisuudessaan, sen työläys erilaisine selvityksineen ja hakemus- ja hyväksymismenettelyineen. Kunnallisten toimijoiden näkökulmasta valtion viranomaiset kiinnittivät tavallisesti päähuomion yleisen tarkoituksenmukaisuusvalvonnan sijaan yksityiskohtiin ja edellyttivät kunnilta liian tarkkoja selvityksiä. Kuntien kannalta oli myös ongelmallista, että usein kunnille osoitetuissa ohjauskirjelmissä jätettiin epäselväksi se, mitkä ohjeet olivat lain mukaan sitovia ja mitkä vain ja ainoastaan neuvoja. Lisäksi muutoshakumenettely oli kuntien näkökulmasta raskas ja tehoton. Eräissä vastauksissa kritisoitiin myös sitä, että kuntia oli rasitettu viime vuosina liikaa tilastotietojen keräämis- ja muokauspyynnöillä (Komiteamietintö 1982:21, 87–89).

Ongelmien takana oli myös teknisiä syitä. Erityisen runsaasti kritiikkiä oli saanut se, että kuntien ja valtion järjestelmät eivät olleet yhteensopivia keskenään; valtionapuserelvityksissä vaadittiin tarkempaa tietoa kuin mihin kuntien kirjanpidon momenttijaotus perustui. Kunnissa jouduttiin tämän takia erittelemään työlään analyysin avulla tarvittavat tiedot. Kunnissa ymmärrettiin se, että tietojen vaatiminen perustui osin lainsäädäntöön, mutta viranomaisilla oli kuitenkin harkintavaltaa, kuinka yksityiskohtaisesti tiedot kustannuksista vaadittiin. (Komiteanmietintö 1982:21, 91). Kunnat kärsivät myös siitä, että ohjauskirjelmiin perustuvassa norminannossa esiintyi ristiriitaisuuksia ja päällekkäisyyttä, minkä arvioitiin mietinnössä johtuvan itse toimintajärjestelmän ominaisuuksista. Toimintajärjestelmään sisältyvät päällekkäisyydet olivat päässeet syntymään tavallisesti siten, että luotaessa uusi järjestelmä tai lisättäessä entisiin järjestelmiin uusia osia, ei vanhoja toimintamalleja ollut riittävästi sopeutettu ja nidottu yhteen käyttöön otettavien toimintamallien kanssa (Komiteanmietintö 1982:21, 101–103). Ongelma näyttää siis syntyneen ennen kaikkea sen myötä, että yhä laajemmaksi ja moniulotteisemmaksi luotua hyvinvointiyhteiskuntaa oli rakennettu ja muutettu vähitellen ja paloittain eri (osa)kokonaisuuksin, eikä hallinnollis-juridiseen kokonaiskoordinointiin ollut kiinnitetty tarpeeksi huomiota.

Keskeinen normitoimikunnan selvityksessä esiin noussut tekijä oli myös se, että valtion viranomaisten ohjauskirjelmät koettiin kunnissa suurimmaksi osaksi sitoviksi, myös silloin kun kirjelmän tarkoitus oli suositusluonteinen. Ja tähän liittyi selvästi vahva pelko valtionapujen menetyksestä: ”Viranomaisten kirjelmässä esittämien kannanottojen kokeminen sitoviksi liittyy myös siihen seikkaan, että kannanotoista poikkeaminen, vaikka onkin periaatteessa mahdollista, johtaa monimutkaisempiin menettelyihin valtionapuja haettaessa ja on lopputuloksena epävarmempi.” (Komiteanmietintö 1982:21, 95–96; vrt. myös Komiteanmietintö 1983:3, 23.) Kunnissa harjoitettiin siis mieluummin ylibyrokratiaa, yli lain vaatimusten menevää yksityiskohtien ja määräysten toteuttamista, kuin otettiin minkäänlaista riskiä valtionosuuksien menettämisestä eli taustalla oli taloudellinen riippuvuussuhde.

Normitoimikunta antoikin kuntiin norminantoa kohdistaville viranomaistahoille tiukkaa palautetta. Sen mukaan virastojen omakin käsitys ja tieto toteutetusta ohjauskirjelmöinnistä oli monin kohdin epätydyttävää. Virastot eivät esimerkiksi aina kyenneet kertomaan kaikkien pysyväisluonteisten, voimassa olevien ohjekirjelmiensä lukumäärää, sillä niiden rekisteröinnissä oli puutteita. Tässäkin oli kuitenkin virastoittain eroja. Parhaiten ajan tasalla omista ohjauskirjelmistään oli sosiaalihalitus, jolla oli luettelo voimassaolevista yleiskirjeistään. Normitoimikunnan loppupäätelmä kuitenkin oli, että valtuuksia norminantoon ei ollut riittävästi selvitetty, eikä siihen ollut kiinnitetty riittävän vakavaa huomiota (Komiteanmietintö 1982:21, 54–55).

Normitoimikunta päätyi tekemään yhteensä 20 ehdotusta, joilla kuntiin kohdistuvan norminannon epäkohtia katsottiin voitavan poistaa. Peruslähtökohtana norminannon kehittämisessä pidettiin sitä, että valtion viranomaiset eivät saisi ilman lainsäädännössä olevaa erityisvaltuutusta rajoittaa kunnallista itsehallintoa tai aiheuttaa lisärasituksia. Sitovia määräyksiä ja ohjeita sai siis antaa vain silloin, kun siihen oli laissa valtuutus. Ylipäättään kuntien hallinnollisessa ohjauksessa tuli käyttää toimikunnan mukaan ensisijaisesti suosituksia. Lisäksi normien tuli olla sisällöltään selkeitä ja niistä tuli käydä selvästi ilmi, oliko kyseessä sitova normi vai ainoastaan suositus, normin voimassaoloaika sekä normin vaikutus valtionosuuteen. Tämän lisäksi ehdotettiin lain säätämistä kunnille ja kuntainliitoille annettavasta norminannosta. Laissa määriteltäisiin menettelytavat normien hyväksymiselle ja antamiselle sekä voimassa olevien sitovien normien uudistamiselle ja niiden määräajoille. Kaikki sitovat normit haluttiin myös rekisteröidä ja valtion viranomaisten haluttiin julkaisevan vuosittain kaikki omaa toimialaansa koskevat normit ja suositukset luettelona (Komiteanmietintö 1982:21, 148–153).

Normitoimikunnan selvitys toi selvästi esiin sen, että maan norminannossa oli lukuisia epäkohtia. Valtion viranomaisten norminanto osoittautui tarkemmassa selvityksessä jäykän legalistisena pidettyyn hallintokulttuuriin nähden hämmästyttävän epämääräiseksi. Selvityksen tulokset olivatkin varmasti hienoinen järkytys valtion virkakunnalle, mihin viittaisi ainakin eräiden kes-

keisten ministeriöiden reaktiot – nämä tuotiin esiin eräässä myöhemmässä komiteaselvityksessä. ”Normitoimikunnan ehdotukset kunnallishallintoon kohdistuvan norminannon järjestämisestä ja niiden pohjalta sisäasiainministeriössä valmisteltu lakiluonnos saivat osakseen voimakasta arvostelua monelta taholta.” Valtiovarainministeriö kommentoi ehdotuksia, että keskushallinnon viranomaisten norminantoa tuli arvioida uudelleen kokonaisuutena ja että arvioinnin pohjaksi vaadittiin laajempaa tietoa norminannosta. Myös oikeusministeriö edellytti lausunnossaan, että norminantoa tulisi tarkastella koko laajuudessaan. Oikeusministeriö myös katsoi, että toimikunnan tärkeimmät ehdotukset tarkoittaisivat toteutuessaan merkittäviä poikkeuksia valtionhallinnon eräistä keskeisistä järjestämisperiaatteista ja aiheuttaisivat joitain valtiosääntöoikeudellisia ongelmia (Komiteamietintö 1986:10, 20).

Lehdistössä normitoimikunnan mietinnön valmistuminen ei sen sijaan saanut merkittävää huomiota. Uusi Suomi raportoi, että mietintö oli luovutettu sisäministeri Mikko Jokelalle (kesk.) ja että toimikunta vaati kuntien itsehallinnon kunnioittamista. Kuntia ei saisi rasittaa valtion liiallisilla määräyksillä ja ohjeilla, eikä aiheuttaa tarpeettomia taloudellisia lisäkustannuksia. Sitovia normeja saisi antaa vain lain valtuutuksella ja koko norminantojärjestelmä tulisi yhtenäistää norminantolailla (Uusi Suomi 19.8.1982, 3). Etelä-Suomen Sanomissa taas painotettiin pienessä kirjoituksessa Suomen Kunnallisliiton näkökulmaa, että kuntiin kohdistuvan norminannon oli perustuttava lakiin ja että mietinnössä korostettiin aivan oikein oikeusvaltionäkökulmaa valtion ja kuntien suhteissa, eikä viime aikaisessa lainvalmistelussa painottunutta taloudellis-hallinnollista näkökulmaa (Etelä-Suomen Sanomat 5.12.1982, 13).

## Uusi normityöryhmä vuonna 1984 valtiovarainministeriön johdolla

Norminannon uudistus ja kehittäminen pysähtyivät lähes pariksi vuodeksi normitoimikunnan työn jälkeen. Normitoimikunnan työn kärkenä oli ollut tarkastella norminannon ongelmia suhteessa kuntien itsehallintoon. Käytännössä normitoimikunnan työ oli paljastanut perustavanlaatuisemman ongelman koko maan hallinnossa, ministeriöiden ja niiden alaisten keskushallintoviranomaisten norminanto oli sekavaa, epämääräistä ja tulkinnanvaraista. Valtiovarainministeriö asettikin 14.5.1984 normityöryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää ja kehittää nimenomaan norminantoa ja niiden pohjalta voimassa olevia normeja. Työryhmän tuli valmistella ohjeet muille ministeriöille tehtävän suorittamiseksi vaadittujen tietojen keräämiseksi ja ohjata virastoissa tehtävää selvitystyötä (Komiteamietintö 1986:10, 1, 7–11).

Normityöryhmään määrättiin puheenjohtajaksi hallitusneuvos Pekka Kilpi valtiovarainministeriöstä ja jäseneksi ylitarkastaja Raili Mäkitalo valtiovarainministeriöstä. Myös kaikki ryhmän sihteeri olivat valtiovarainministeriöstä. Lisäksi työryhmän jäseniksi kutsuttiin lainsäädäntöneuvos Ilkka Pere oikeusministeriöstä ja hallitussihteeri Raija Isotalo sisäasiainministeriöstä. Pysyväksi asiantuntijaksi kutsuttiin hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää. Työryhmä piti myös yhteiskokouksen Suomen Kaupunkiliiton, Suomen Kunnallisliiton ja Finlands Svenska Kommunförbundin edustajien kanssa. Työryhmä kuuli asiantuntijoina normitoimikunnan puheenjohtajana toiminutta Pekka Ojalaa ja Tullihallituksen pääjohtaja Jorma Uitto (Komiteamietintö 1986:10, 1–2).

Hallinnollisesti tarkasteltuna työryhmän asettaminen tarkoitti, että selvitystehtävä oli nyt nimenomaan valtiovarainministeriön kontrollissa. Työryhmän asettaminen oli nimenomaan ministeriöiden eli ministerin ja virkamiesten käsissä ja selvitys tehtiin osana virkatyötä – eikä ryhmään kuulunut kuntien edustajia. Toimikuntien, kuten edellä käsitellyn normitoimikunnan, asettaminen ja työ taas olivat komitea-asetuksen mukaisesti säädeltyä ja myös inklusiivisempaa ja avoimempaa (Huuska 1970, 5; Rainio-Niemi 2010). Nimenomaan valtiovarainministeriön intresseissä oli ylipäättään normeihin liittyvän ylibyrokraatian purkaminen, sillä se kertautui kaikilla hallinnon tasoilla ylimääräisenä työnä ja nosti siten kustannuksia. Valtiovarainministerinä toimi työryhmän asettamisen aikaan keskustalainen Ahti Pekkala, jonka intresseissä puoluetusta huomioiden oli



epäilemättä myös kuntien itsehallinnon painottaminen suhteessa valtioon ja ylipäätään kuntien aseman parantaminen, varsinkin taloudellisten rasitusten vähentäminen.

Myös istuvan hallituksen hallitusohjelmassa oli sovittu hallinnon rakenteiden kehittamisestä, pääpainona oli hallinnon hajauttaminen eli tehtävien ja toimivallan siirtäminen alue- ja paikallistasolle. Tämän onnistunut toteuttaminen taas edellytti ohjausjärjestelmien tarkistusta, jolloin oli tunnettava myös normiohjauksen kokonaisuus ja nykytila, minkä selvittäminen tuli edellä mainitun normityöryhmän tehtäväksi. Suomessa ei ollut kunnallishallintoon kohdistuvaa norminantoa (Komiteanmietintöä 1982:21) lukuun ottamatta selvitetty aiemmin voimassa olevien normien sisältöä, lukumäärää ja antamiskäytäntöjä. Oli puhuttu normitulvasta, mutta keskustelu oli ollut tiedon puutteen takia ylimalkaista ja jäsentymätöntä. Edes tieteellisissä tutkimuksissa ei ollut käsitelty juuri lainkaan alemman asteista norminantoa, tarkastelu oli yleensä kohdistunut suppeaan aineistoon, usein yksittäisiin normeihin. Työryhmä arvioikin, että ilmeisesti aineiston laajuus ja vaikea saatavuus olivat syy siihen, etteivät tutkijat olleet voineet tarkemmin tarkastella alemman asteista norminantoa. Normityöryhmä päätyikin selvittämään samaan aikaan toimineen hallinnon hajauttamiskomitean (tästä myöhemmin tarkemmin) kohteena olleiden keskusvirastojen norminantoa muita viranomaisia perusteellisemmin – vaikka työryhmä joutui myös toteamaan, ettei kaikilta viranomaisilta saatu vastauksia kaikkiin norminantoa koskeviin kysymyksiin (Komiteanmietintö 1986:10, 7–8, 19–20). Jo normitoimikunta oli vuonna 1982 havainnut nimenomaan keskusvirastojen norminannon ongelmalliseksi, kuten edellä on todettu. Normityöryhmän kytkös hallinnon hajauttamiskomiteaan osoittaakin, että normiselvitys oli yhä vahvasti sidoksissa nimenomaan kuntien norminpurkuun, vaikka työryhmän päätehtävä olikin norminannon yleisessä selvityksessä ja kehittämisessä.

Normityöryhmän normiselvitys suoritettiin lähettämällä kyselylomake valtion viranomaisille. Vastauslomakkeita palautettiin 4 880 kappaletta, joista ministeriöiden normeja käsitteli 1 510 ja ministeriöiden alaisten keskushallinnon viranomaisten normeja 3 370 kappaletta. Työryhmän arvion mukaan aineisto oli varsin kattava, vaikka joitain puutteita ilmenikin. (Komiteanmietintö 1986:10, 8) Työryhmän tulokset olivat hyvin samansuuntaisia kuin aiemman normitoimikunnan – joskin tarkastelun näkökulmana oli nyt norminanto kokonaisuudessaan. Työryhmä katsoi, että uudemmassakin lainsäädännössä oli puutteita ja ongelmia ja että viranomaisten normien laadintaa saattoi kritisoida melko paljon. Läheskään aina ei pohdittu, oliko normien antamiseen ylipäätään oikeutta, eikä antamisen yhteydessä selvitetty edes itselle normin sitovuutta. Normien suuri määrä oli ongelma, ja samasta asiasta saatettiin säätää viidelläkin eri hallinnon tasolla. Tämän seurauksena ei ainoastaan kansalaisten ollut vaikea saada heitä koskevaa tietoa normeista, vaan myös viranomaisten oli vaikea pysyä selvillä kaikista normeista. Normit olivat usein liian pikkutarkkoja, mikä saattoi käytännössä muuttaa viranomaisten lain mukaisia toimivaltasuhteita sekä johtaa turhiin kustannuksiin, ylimääräiseen työhön sekä heikentää työmotivaatiota ja vastuuntuntoa. Normien seurausten ennakointi oli myös usein olematonta, mikä aiheutti odottamattomia kustannuksia sekä hallinnon monimutkaistumista. (Komiteanmietintö 1986:10, 8–9, 43.)

Lisäksi hallinnon laajentumisen myötä oli tapahtunut paradoksaalinen kehitys. Tehtävien ja toimivallan siirtäminen alue- ja paikallistasolle oli ”vapauttanut keskusvirastojen henkilöstöä täytäntönnäkönsijasta ohjaus- ja valvontatehtäviin. Keskusvirastot ovatkin eräissä tapauksissa yhä tiukemmin ja pikkupiirteisemmin säännöstäneet ja ohjanneet toimintoja esimerkiksi lääninhallinnossa ja kunnissa, vaikka tehtävien ja toimivallan delegoinnin tavoitteena on ollut päätöksenteon keskittyneisyyden vähentäminen.” (Komiteanmietintö 1986:10, 55.) Työryhmän selvityksen mukaan ministeriöiden normeista 51 prosenttia olikin annettu 1980-luvulla (1970-luvulla 37 prosenttia) ja muiden keskushallintoviranomaisten normeista peräti 57 prosenttia (1970-luvulla 38 prosenttia). Normimäärän kasvuun vaikutti myös se, että norminannon huolto ei ollut järjestetty kunnolla. Vanhoja normeja ei kumottu systemaattisesti, ja kumoamisista taas tiedotettiin huonosti. Samasta asiasta saatettiin antaa lyhyenkin ajan sisällä useita normeja, ja normeja täydennettiin tiuhaan tahtiin (Komiteanmietintö 1986:10, 45).

Työryhmän näkemyksen mukaan norminannolle tulikin asettaa tiukat ja selkeät vaatimukset – kuten normitoimikuntakin oli edellyttänyt. Lisäksi työryhmä otti myös kantaa kunnallishallintoon kohdistuvaan norminantoon ja tähän läheisesti kytkeytyvään valtionapujärjestelmään, sillä sen katsottiin mahdollistavan kuntiin kohdistuvan normiohjauksen merkittävän supistamisen ja väljentämisen. Aikaisemmassa sisäasianministeriön asettamassa normitoimikunnassa valtionapujärjestelmä oli rajattu käsitteilyn ulkopuolelle, mutta valtiovarainministeriön työryhmässä tähän otettiin voimakkaasti kantaa: ”Käyttökustannusten valtionapuja koskevia järjestelmiä on pikaisesti uudistettava laskennallisiksi ja jälkikäteisvalvontaan perustuviksi. – Perustamiskustannuksiin myönnettävien valtionapujen haku- ja käsitteilymenettelyjä on voimakkaasti rationalisoitava.” (Komiteanmietintö 1986:10, 60–61.)

Työryhmän mielestä kyse ei ollut kuitenkaan pelkästä taloudellisesta ohjauksesta vaan kyse oli pitkälti viranomaisten asenteista ja asian tärkeyden tiedostamisesta. ”Ohjeilla tai lainsäädännölläkään ei päästä asianmukaiseen alemmanasteiseen norminantoon, jolleivät viranomaiset itse halua sen määrän ja laadun uudistuksia.” Sitä paitsi voimassa ollut lainsäädäntö mahdollisti jo sellaiseen mietinnössä esitettyjen tavoitteiden toteuttamisen käytännössä – ja pikemminkin edellytti tällaista toimintatapaa hallintoviranomaisilta. Toisaalta lainsäädännön puutteet olivat mahdollistaneet norminantokäytännön, joka monin osin poikkeisi mietinnön periaatteista ja tavoitteista. Silti työryhmän päätelmä oli selkeä: ”Nykyisen lainsäädännön voimassa ollen alemmanasteisen norminannon uudistaminen on kiinni viime kädessä normeja antaneiden viranomaisten asenteista ja tahdosta.” (Komiteanmietintö 1986:10, 62, 75) Samoin hallinnon hajauttamiskomitean mietinnössä kritisoitiin virkakunnan valvontaan taipuvaisia vanhakantaisia ja jäykkiä asenteita, vaikka hallintojärjestelmää olikin jo osin uudistettu. (Komiteanmietintö 1986:12, 17, 32.) Kyse oli siis ennen kaikkea valtion viranomaisten hallintokulttuurista, sen muutostarpeesta.

Politiikan tutkimuksen professori ja historioitsija Pierre Rosanvallon on katsonutkin, että 1980-luvun alkuun ajoittui prosessi, jossa hallinnon oletettu rationaalisuus ja puolueettomuus alkoi rapautua. Uusliberalistinen retoriikka heikensi osaltaan valtion arvovaltaa ja nosti markkinat uudeksi kollektiiviseksi hyvinvoinnin tienosoittajaksi. Entisestä tavasta toimia, jossa ”virkamiehet kohtelivat yhteiskuntaa kuin holhottavana alaikäisenä, tuli samalla kertaa sekä taloudellisesti toimimatonta että sosiologisesti mahdotonta hyväksyä.” (Rosanvallon 2013, 16–17.) Kansainväliset virtaukset vaikuttivat ja ulottuivat myös Suomeen, maan vahvasti ulkomaankauppaan sidottuun talouteen sekä retoriikkaan perustella taloudellisia, hallinnollisia ja poliittisia päätöksiä (vrt. Tuori 1983, 373, 380; Yli-Aska 2015). Normeihin liittyvien muutostarpeiden ja -vaatimusten takana oli täten sekä sisäsyntyisiä että ulkoisia tekijöitä.

Maan hallintokulttuurin ei kuitenkaan uskottu uudistuvan helposti. Normityöryhmän mukaan kyselyyn annetut vastaukset osoittivat siihen suuntaan, että viranomaiset eivät oma-aloitteisesti olleet valmiita riittävän suuriin muutoksiin. Selvityksen mukaan ministeriöt pitivätkin normejaan noin 80 prosenttisesti tarpeellisina ja muut keskushallintoviranomaiset yli 90 prosenttisesti. Lisäksi viitattiin siihen, että muissa pohjoismaissa tehdyt norminpurkuhankkeet olivat näyttäneet toteen, että viranomaisten into oleelliseen muutokseen norminannossa oli vähäistä. (Komiteanmietintö 1986:10, 47, 75) Tosin syy valmiuden puuttumiseen saattoi osin olla myös poliittisen ohjauksen tasolla. Sisäministeri Kaisa Raatikainen kommentoi julkisuudessa, että ”kunnilta saattaisi puuttua riittävä usko itseensä, jos valtion normistoja väljennettäisiin tai niistä luovuttaisiin” (Länsi-Savo 23.10.1986, 14).

## Hallinnon hajauttamiskomitea – poliittinen arvovalta hallinto- ja normiuudistusten taakse

Yhtä aikaa kun normitoimikunnassa oli pohdittu ja selvitetty norminantoa, oli hallinnon hajauttamiskomiteassa valmisteltu hallinnon hajauttamistoimia. Puolustusministeriön kansliapäällikkö, Aimo Pajusen, johtaman parlamentaarisen hajauttamiskomitean tavoite oli hajauttaa maan hallin-

toa keskushallinnosta ensisijaisesti kuntiin (Komiteanmietintö 1986:12, 1–2). Komitean muoto, parlamentaarinen komitea, osoittaa, että hajauttamiskomitean työn taakse pyrittiin sitouttamaan alusta lähtien laajaa tuki koko poliittiselta kentältä, eduskunnasta ja puolueista. Komitean tehtävänannon taustalla olivat jo 1970-luvulla tehdyt yritykset uudistaa keskushallintoa ja hajauttaa hallintoa (esim. Komiteanmietintö 1974:47, Komiteanmietintö 1974:98, Komiteanmietintö 1975:120, Komiteanmietintö 1978:22). Nämä pyrkimykset eivät olleet kuitenkaan johtaneet merkittäviin uudistuksiin. Edeltäjiään menestyksekkäämmäksi osoittautuvan hajauttamiskomitean uudistusehdotukset keskittyivät kahteen pääteemaan: 1) keskusvirastojen tehtävien delegointiin kunnille sekä valtion alue- ja paikallishallinnolle 2) keskusvirastojen kehittämiseen suhteessa alue- ja paikallishallintoon sekä ministeriöihin. Kuntien toimivaltaa haluttiin lisätä paitsi siirtämällä tehtäviä ennen kaikkea keskusvirastoista alaspäin niin purkamalla normeja. (Temmes & Kiviniemi 1997, 40–41; Komiteanmietintö 1986:12.)

Hajauttamiskomitea esitti painokkaasti keskushallinnon harjoittaman laajan ja yksityiskohtaisen norminannon karsimista, kehittämistä ja selkeyttämistä (sitova vai suositus) sekä teki kolmi-kohtaisen ehdotuksen, miten asiassa voisi käytännössä edetä; ministeriötasolla, virastokohtaisesti ja yleisen lainsäädännön tasolla norminantokäytännön vakiinnuttamiseksi ja yhtenäistämiseksi. Hajauttamiskomitea esitti myös keskusvirastokohtaisia norminannon kehitysehdotuksia. Esimerkiksi sosiaalishallitusta koskien komitea totesi, että se ei pitänyt sitovaa normiohjausta lainkaan tarpeellisenä (Komiteanmietintö 1986:12, 5, 60–61, 111, 128, 186, 219, 235–236). Hajauttamiskomitean mietinnöstä kävi myös ilmi, että eivät ainoastaan kunnat kokeneet keskusvirastojen (normi)ohjausta kahlitsevana ja jäykistävänä. Mietinnössä vaadittiin ministeriöiden aseman vahvistamista ennen kaikkea suhteessa keskusvirastoihin. ”Yhteiskuntapolitiikan sisällön kannalta olennaiset tehtävät, kuten lainsäädännön valmistelu, hallinnonalan toiminnan ja talouden suunnittelu sekä lainsäädäntöä alemmanasteinen välttämätön normiohjaus tulee olla selkeästi ministeriöiden vastuulla.” (Komiteanmietintö 1986:12, 2)

Ministeriöiden vaikutusvallan kasvulla haluttiin lisätä nimenomaan poliittisten päätöksentekijöiden mahdollisuutta ohjata yhteiskuntapolitiikka, varsinkin kun taloudellinen kasvu oli hidastunut. ”Kun kilpailu erilaisten yhteiskunnallisten toimintojen kesken jaettavista voimavaroista käy yhä tiukemmaksi, korostuu tarve lisätä poliittisen päätöksenteon mahdollisuuksia vaikuttaa tavoitteiden asettamiseen ja tärkeysjärjestykseen.” (Komiteanmietintö 1986:12, 14.) Hajauttamiskomitean suurin merkitys tulikin käytännössä olemaan se, että se käynnisti prosessin, jonka myötä hallintouudistusten käynnistämisen taakse saatiin riittävästi poliittista arvovaltaa ja voimaa eli valtioneuvoston tuki ja ohjaus – ja mitä edesauttoi varmasti osaltaan myös komitean parlamentaarinen luonne.

Hajauttamiskomitea vaikutti hallintouudistusten poliittiseen ohjaukseen ja laajaan vuosien 1987–1995 hallintoreformikokonaisuuteen siten, että komitea ehdotti erityisen ministerivaliokunnan perustamista ohjaamaan ja valvomaan hallinnon hajauttamista. Holkerin hallituksen aikana keväällä 1987 perustettiin hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta, jota on pidetty vuosien 1987–1995 uudistusohjelman lähtölaukauksena ja jota työtä Ahon ja Lipposen hallitukset jatkoivat. Uudistusohjelman keskeisimpinä hankkeina on pidetty kolmea reformia: 1) tulosohtaus-tulosjohtamisuudistusta 2) valtionosuus- ja vapaakuntaudistusta sekä 3) liikelaitos- ja yhtiöittämisuudistusta. Nämä kaikki olivat valtioneuvoston liikkeelle laittamia uudistuksia – joilla oli myös merkittäviä suoria ja epäsuoria vaikutuksia kunnallishallintoon. Aiemmin johtavan virkamiehien oli perinteisesti oletettu itse huolehtivan hallintokoneiston kehittämisestä. (Temmes & Kiviniemi 1997, 18–19, 23, 40–41; vrt. Tala 2007, 2.) Kuntien norminpurku oli täten osa hyvin laajaa ja monikohtaista hallinnonuudistusta, jossa uutta oli nimenomaan se, että maan poliittinen johto eli hallitukset ottivat voimistuvassa määrin hallinnonuudistuksen omalle agendalleen.

Hallintouudistusten poliittisen ohjauksen vahvistuminen näkyi myös Holkerin hallituksen salkkujakojen painotusuudistuksessa helmikuussa 1989. Ilkka Kanervasta tuli ministeri valtiovarainministeriöön, tehtävänä hallinnon kehittäminen. Kanervan tehtäviin kuului muun muassa

valtionhallinnon organisaatorakenteiden ja toimintajärjestelmien kehittäminen, rationalisointi ja tuottavuuspolitiikan ohjaus. Hänestä tuli myös hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan puheenjohtaja. Valtioneuvosto asetti samaan aikaan myös valtiosihteerin Teemu Hiltusen tekemään ehdotusta kuntien ja kuntainliittojen opetustoimen ja sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi. Päätös Hiltusen asettamisesta selvitysmieheksi tehtiin hallituksen säästöpaketin yhteydessä – joten taustalla oli taloudellisia säästöpaineita (Etelä-Suomen Sanomat 10.2.1989, 13). Reformitahti kiihtyiikin selvästi hallituksen otettua uudistamisen poliittiseen ohjaukseensa.

Ministeri Kanerva selitti pian julkisuudessa, että niin järjenvastaiselta kuin se saattoikin kuulostaa, niin maahan tarvittiin laki, joka sääntelee valtion keskushallinnon norminantoa. Kanerva muistutti, että Suomen hallitusmuodon mukaan kaikessa virkatoiminnassa oli noudatettava lakia ja että virkamies ei saanut noudattaa sellaista säännöstä, joka oli vastoin perustuslakia tai muuta lakia. Näistä perusteista lähtien olisi Kanervan mukaan voinut olettaa, että maan juristivoittoinen hallintovirkakunta olisi toiminut siten, että sen antamat oikeusnormit ja muut hallinnolliset määräykset olivat oikeudellisesti ja muutenkin moitteettomia. Näin ei kuitenkaan ollut. Ministeri huomautti, että valtion viranomaiset olivat itse omissa selvityksissään todenneet, että vain puolet noin 8000 normipäätöksestä oli kunnossa ja loput piti pääasiassa kumota tai ainakin korjata perustavanlaatuisesti. Valtioneuvosto oli edellyttänyt tällaista uudistamista jo useampaan otteeseen, mutta valtioneuvoston käsky ei ollut tehonnut joihinkin virastoihin – joita Kanerva ei yksilöinyt. Siksi valtioneuvosto myös eduskunnan velvoittamana oli päättänyt käyttää järeintä keinoaan, lakiesitystä (Uusi Suomi 8.4.1989, 19).

Juristi ja sitoutumattomana ministerinä useaan otteeseen toiminut Esko Rekola puolestaan kritisoi julkisuudessa Kanervan näkemyksiä. Vaikka julkisen hallinnon keventäminen olikin Rekolasta tarpeellista, kuten vapaakuntakokeilu, niin hänestä äskettäin eduskunnalle annettu normilaki oli tarpeeton. ”Taas kerran on normien vähentämisen keinoksi valittu uusien antaminen.” Rekolasta oli väärin säätää toiseen lakiin kohta, joka jo käytännössä sisältyi kunnallislakiin. ”Kunnallislain 5 §:n säännöksestä johtuu jo nykyäänkin, että kunnan viranomaisen noudatettavaksi tarkoitettujen asetusten tai alemmanasteisen säännön tulee perustua lakiin.” Nyt oli tarkoitus lisäksi säätää, että tällaisia normeja sai antaa vain laissa yksilöidyn valtuutuksen perusteella. Rekola ihmetteli myös sitä, että valtioneuvosto oli ensin määrännyt hallintoviranomaiset uudistamaan norminantonsa vuoden 1990 loppuun mennessä ja antanut normityöryhmän tehtäväksi valvoa tätä, mutta nyt normilakiesitys annettiinkin jo ennen tätä. ”Miten viranomaisten niskoittelu voitiin nähdä näin nopeasti?”, kysyi Rekola. (Uusi Suomi 4.4.1989 & 11.4.1989). Kanerva taas kehotti tutustumaan normihankkeessa jo tehtyyn työhön ja huomautti ylipäättään uskovansa hallinnon kokonaisremontin mahdollisuuteen (Uusi Suomi 8.4.1989, 19). Normihanke oli normityöryhmän työn jatkaja, joka valmisteli toimenpiteitä kuntiin kohdistuvan norminannon rajoittamiseksi ja täsmentämiseksi (Sallinen & Pekola-Sjöblom 2022, 6).

Kuntiin kohdistuva ja ylipäättään normienannon purku olivat olleet vuosikausia erilaisten keskustelujen ja selvitysten alla, ja nyt hallitus oli selvästikin kyllästynyt odottamaan hallinnon oma-aloitteisuutta asiassa. Normilaki eli laki viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista määräyksistä (573/1989) hyväksyttiin kesäkuussa 1989. Lain tavoitteena oli selkeyttää ja rajoittaa valtion hallintoviranomaisten määräysten ja ohjeiden antamista. Lain ensimmäisessä pykälässä nimenomaan todettiin, että tavoitteena oli vähentää erityisesti kuntiin ja kuntainliittoihin kohdistuvia määräyksiä. Laissa täsmennettiin nyt, että määräyksillä tarkoitetaan velvoittavia säännöksiä, ja ohjeet puolestaan olivat vain yleisiä, ei velvoittavia, sääntöjä. Lisäksi määräyksistä tuli käydä ilmi säännökset, joihin viranomaisen määräysvalta perustui. Määräyksiä valmisteltaessa tuli myös selvittää niiden eri vaikutukset, kuten hallinnolliset ja taloudelliset, sekä kuultava muita asianomaisia viranomaisia ja kohderyhmiä. Laki edellytti myös tietoa määräysten voimaantumisen- ja voimassaoloajasta sekä rekisteriä näistä. Aikaa lain toteutukselle annettiin vuoden 1990 loppuun asti: ”Ennen tämän lain voimaantumista annetut määräykset on julkaistava ja rekisteröi-

tävä viimeistään 31 päivänä joulukuuta 1990 tai kumottava vuoden 1991 alusta lukien. Samasta ajankohdasta lukien on niin ikään kumottava ohjeet, joita ei ole rekisteröity viimeistään 31 päivänä joulukuuta 1990.”

Normilain avulla luotiin siis selvä aikapaine toteuttaa uudistukset valtionhallinnossa, sillä lain sisältö perustui käytännössä normityöryhmän ja normitoimikunnan jo aikaisemmin esittämiin näkemyksiin. Normilakia onkin vaikea tulkita muuksi kuin keinoksi muuttaa maan hallintokulttuuria – ja paradoksaalisesti perinteisin hallinto-legalistisin keinoin, kun legalistisessa hallintojärjestyksessä, norminannossa, oli paljastunut pahoja puutteita ja ongelmia. Vanhan hallintokulttuurin tyyliin (lain avulla) puskettiin merkittävä hallintoa koskeva reformi väkisin läpi eli tavallaan poliitikot käyttivät virkamiesten omaa asetta heitä itseään vastaan – vaikka käytännössä uudistus ei tapahtunut näin dramaattisesti, sillä osa virkamiehistä oli muutoksen takana.

Temmes ja Kivimäki ovatkin arvioineet, että merkittävin hallituuudistusohjelmaan liittynyt jännite lienee ollut valmisteluun osallistuneiden johtavien virkamiesten näkemyseroissa; perinteisen hallintolegalistisen ja uudemman manageristisen (New Public Management) ajattelutavan välillä. Näkemyseroja ei tule heidän mielestään kuitenkaan liioitella, virkamiesten kesken säilyi hyvä ja kollegiaalinen yhteistyö, jota hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan poliittinen yhteistyö edisti (Temmes & Kiviniemi 1997, 122). Keskeistä kuitenkin oli, että uudistusten takana oli nyt hallitusten poliittinen arvovalta, vaikka muutosvastarinnan ja ristiriitaisten näkemysten ohella hidasta muutostahitia voi selittää yksinkertaisesti myös sillä, että hallinnonuudistus oli kokonaisuudessaan valtava reformi ja siinä oli monta eri osa-alueita, jotka liittyivät eri tavoin toisiinsa. Täten koordinointi ja kokonaisuudenhallinta oli epäilemättä monimutkaista ja haastavaa. Siksi asioiden liikkeelle saamiseksi tarvittiin nimenomaan ylätasoon poliittista ohjausta, hallituksen sitoutumista asiaan ja järeää lakia.

Kuntien kannalta oli myös merkittävää, että samoin normityöryhmän esittämä ja keskeisenä pitämä valtionosuusuudistus käynnistyi. Vuoden 1989 alussa toteutettiin niin sanottu pienten valtionosuuksien yhdistäminen. Tehtäväkohtaisten valtionosuuksien ja -apujen osuus oli peräti 99 prosenttia kaikista kuntien saamista valtionosuuksista ja -avusta ennen tätä uudistusta. Aikaisempi systeemi oli osoittautunut käytännössä menoautomaatiksi, joka ei ollut antanut kunnille ja kuntainliitolle kannustumia etsiä tarkoituksenmukaisimpia toimintamuotoja ja kustannussäästöjä (Komiteanmietintö 1993:3, 107). Pääministeri Esko Ahon hallitusohjelmaan (1991–1995) kirjattiin lisäksi ylös: ”Hallitus antaa toimikautensa alussa eduskunnalle esityksen kuntien valtionosuusjärjestelmien uudistamisesta vuoden 1993 alusta laskennalliseksi valtioneuvostossa 28.6.1990 tehdyn periaatepäätöksen pohjalta.” Hallitusohjelman mukaan tavoite oli lisätä kuntien itsenäistä päätäntävaltaa, edistää taloudellisuutta ja tehokkuutta sekä turvata ja säilyttää kaikissa kunnissa sosiaali- ja terveydenhuollon, koulutuksen ja kulttuurin peruspalvelut. (Esko Ahon hallitusohjelma 1991–1995.)

Vuoden 1993 alusta astuikin voimaan valtionosuusuudistus, jossa siirryttiin kauan kaivattuun valtionosuuksien laskennalliseen järjestelmään. Siinä kustannuksiin perustuvat käyttötalouden valtionosuudet korvattiin laskennallisilla valtionosuuksilla, jotka pohjautuivat kuntaa, sen väestöä ja toimintaa kuvaaviin lukuihin. Lisäksi laskennallinen valtionosuus annettiin hakemuksetta peruskunnalle. Uudistus antoi kunnille vapautta ja vastuuta päättää itse palvelujen tehokkaasta ja taloudellisesta järjestämisestä. Olennaisena tekijänä pidettiin sitä, että ”kustannuksissa aikaansaadut säästöt koituvat suoraan asianomaisen kunnan hyväksi, kun valtionosuus ei enää määräydy menojen mukaan.” Tämä keskeinen ja tärkeä lähtökohta aiheutti kuitenkin laman takia heti valtion ja kuntien välille useita ristiriitoja. Kyse oli käytännössä siitä, että valtio pyrki siirtämään omia talousvaikeuksiaan kuntien vastattavaksi. (Komiteanmietintö 1993:3, 107–108, 172.) Asenteetkaan eivät ilmeisesti muuttuneet aivan heti. Suomen Kuntaliiton varatoimitusjohtaja, Timo Kietäväinen, on sittemmin arvioinut, että kun valtionosuusjärjestelmän uudistuksen myötä ministeriöiden kuntiin kohdistuva ohjaus ratkaisevasti väheni valtionosuuksien kautta, lisäksi se osaltaan ministeriöissä halua pyrkiä ohjaamaan kuntien toimintaa erilaisten toimintaa ohjaa-

vien normien avulla. Kietäväisen mukaan: ”Pääasiassa laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään siirtyminen vuoden 1993 alusta ei myöskään alkuvaiheessa muuttanut eri ministeriöiden kuntiin kohdistaa (sic!) yksityiskohtaista toiminnan ohjausta.” (Kietäväinen 2013, 59.)

Lisäksi norminpurkamisen haasteeksi jäi yhä asenteiden – ja vaikean taloustilanteen ohella – sektorikohtainen lainsäädäntö/valmistelu ministeriöissä sekä kokonaisnäkemysten saaminen valtion ja kuntien talouden kokonaisuudesta (Komiteanmietintö 1993:33, 171; Mäki-Lohiluoma 2013, 15–16; Niiranen 2013, 36; Relander 1993, 99–100). Kun kunnan ja valtion suhteiden uudistamista käsiteltiin vuonna 1990 kunta-valtio työryhmässä, ehdotti se yksimielisesti, että erityisesti kuntia koskevan lainsäädännön valmistelua tuli yhteensovittaa (Komiteanmietintö 1993:33, 171). Kuntien puolelta tarkasteltuna taas keskeinen vastaus tähän kokonaisuudenhallintaan oli uusi kuntalaki, kunnallislain kokonaisuudistus.

### Uusi kuntalaki 1995 – ensimmäisen vaiheen norminpurun kulminaatiopiste

Valtioneuvosto (Holkerin hallitus) asetti 21.3.1991 komitean, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus uudeksi kunnallislaki. Kunnan ja valtion suhteen selvittäminen oli uuden komitean päätehtäviä, ja erityisesti se, ”miten kuntien itsehallintoa ja kunnallislain asemaa kuntien toiminnan peruslainsäädäntönä voitiin vahvistaa”. Lisäksi tuli antaa tarpeelliset ehdotukset siitä, miten kunnallislakiin liittyvää muuta lainsäädäntöä tulisi muuttaa niin, että säännökset toimivat yhtenäisenä kokonaisuutena ja lujittavat kuntien itsehallintoa niiden oman organisaation ja toiminnan järjestämisessä. Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin Kaupunkiliiton toimitusjohtaja (sittemmin Suomen Kuntaliiton toimitusjohtaja) Jussi-Pekka Alanen ja jäseniksi Kaupunkiliiton (sittemmin Suomen Kuntaliiton) varatoimitusjohtaja Pekka Alanen, kunnallissihteeri (sittemmin erityisavustaja) Matti Kankare, kansanedustaja Markku Koski, Suomen Kunnallisliiton hallituksen puheenjohtaja Timo Kietäväinen (sittemmin Suomen Kuntaliiton varatoimitusjohtaja), apulaiskaupunginjohtaja (sittemmin kaupunginjohtaja) Elina Lehto, kunnanjohtaja Asko Liimatainen, (kunnan)johtaja Berndt Långvik, varatuomari (Turun kaupunginhallituksen pj 1991–1992) Jukka Mikkola, kunnanjohtaja Jouni Mutanen, ylijohdaja Juhani Nummela, kansanedustaja (sittemmin ministeri) Pirjo Rusanen, kansanedustaja (sittemmin oikeusneuvosmies) Markku Pohjola, kansanedustaja Iivo Polvi, kaupunginjohtaja Jarmo Rantanen sekä koulutuspäällikkö (sittemmin kaupunginjohtaja) Lea Tolonen (Komiteanmietintö 1993:33, Valtioneuvostolle).

Kunnalliskomitean ehdotusten pääsisältö rakentui vahvasti kuntien itsehallinnon ja sitä kautta normienpurun ympärille. Uudesta kuntalaista haluttiin kunnallishallinnon peruslaki, joka tarkoitti:

*Kaikkien keskeisten kuntaa ja sen hallintoa koskevien säännösten tulisi olla kuntalaissa, jolloin erityislainsäädännön tarve vähenee. Kuntalaista poikkeavien säännösten säätämistarve olisi aina tarkoin harkittava. Nykyistä kunnan eri hallinnonaloja ohjaavaa lainsäädäntöä on väljennettävä ja vähennettävä. Kuntia tulee ohjata yleensä vain laintasoisin säännöksin. Valtionvalvonta olisi selkeästi laillisuusvalvontaa. Kuntalaissa ei enää olisi säännöksiä, jotka vaatisivat päätösten alistamista valtion viranomaisten vahvistettavaksi. (Komiteanmietintö 1993:33, 20–21)*

Kunnan tehtävistä taas todettiin, että niistä säädettäisiin väljällä normilla, yleislausekkeella, jolloin toimiala jäi yksityiskohdiltaan kunnan itsensä joustavasti määrittämäksi. Myös entinen jako yleisen ja erityistoimialan mukaisesti tehtäviin poistettaisiin, ja sen sijaan puhuttiin kunnan kokonaisvoimavaroista, jolla oli vahva yhteys valtionosuusjärjestelmäudistukseen. (Komiteanmietintö 1993:33, 21.)

Kunnalliskomitean mietinnössä todettiin suoraan, että erityislainsäädännön runsaudesta ja yksityiskohtaisuudesta johtuen kunnallislaki ei ollut toiminut sellaisena kunnallishallinnon peruslakina, joksi se oli tarkoitettu. Siksi kunnallishallintoa koskevan lainsäädännön muutokset eli ennen kaikkea erityislainsäädännön kuntien toiminnan ohjauksen vähentäminen, oli voitu toteuttaa

kunnallislakiin juurikaan koskematta – kuten juuri valtionosuusuudistus, vapaakuntakokeilu ja norminannon uudistus. (Komiteamietintö 1993:33, 153.) Kuntien näkökulmasta uudessa kuntalaissa siis sinetöitiin kuntien itsehallintoon nojaten normienpurku ja vahvistettiin näkemys, että vastaisuudessa kuntiin kohdistuvan norminannon tuli olla hyvin säänneltyä ja rajoitettua. Lain painopiste oli vahvasti norminpurkamisessa, ja mahdollisista uusista normeista oli kunnalliskomiteamietinnössä vasta hyvin heikkoja signaaleja. Kansainvälistymisen ennakoitiin voivan tuoda uudenlaista ohjausta. Euroopan talousalueen (ETA) myötä ympäristönsuojelun lupa- ja valvontatehtäviin lainsäädännön harmonisointi vaikuttaisi huomattavasti: ”Valvottavien normien määrä kasvaa ja niiden luonne muuttuu.” (Komiteamietintö 1993:33, 131.)

Mietinnössä korostuikin paitsi uudelleen etualalle noussut kuntien itsehallinnon ideaali ja tavoite, niin samaan suuntaan vievä taloudellinen paine. ”Asukkaiden hyvinvoinnin turvaamisessa korostetaan kunnan itsehallintoa ja jokaisen kunnan oikeutta sopeuttaa hallintonsa ja toimintansa nopeasti muuttuviin olosuhteisiin.” (Komiteamietintö 1993:33, 8.) Aiemmin kunnat olivat käytännössä olleet valtiollisen hyvinvointipolitiikan toimeenpanijoita, mutta nyt kuntien toimintaympäristön katsottiin muuttuneen ratkaisevasti. Hyvinvointivaltion rakentamisvaiheen -ajatteluun sitoutunut aiempi laki ei enää uusissa olosuhteissa tukenut parhaalla mahdollisella tavalla kuntia niiden perustarkoituksen ja perusarvojen toteutumisessa. ”Nyt tarvitaan väljää ja joustavaa lakia, joka sallii erilaiset, kuntakohtaiset ratkaisut.” (Komiteamietintö 1993:33, 19.) Lisäksi kuntalaissa korostettiin muun muassa valtuuston aseman vahvistamista päätöksenteossa ja todettiin selväsanaisesti: ”Valtion ohjauksen väheneminen ja lainsäädännön väljeneminen siirtävät vastuuta kunnille” (Komiteamietintö 1993:33, 22). Valta ja vastuu haluttiin takaisin kuntien harteille.

Uusi kuntalaki perustui ylevään ideaaliin kunnallisesta itsehallinnosta ja siihen, miten se vahvistaisi sekä paikallista että yksilökeskeistä demokratiaa ja vapautta. Nämä ideaalit saivat myös konkreettisia ilmenemismuotoja, kuten lain pykälä kansanäänestyksestä (kuntalaki 365/1995, 30 §, KuntaL) ja pykälä kuntien tehtävistä: ”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.” (KuntaL 2 §) Käytännössä taustalla oli myös rujomman realistinen, ennen kaikkea talouden kriisiytymiseen ja kansainvälistymiseen liittyvä toimintaympäristön muutos. Mietinnön mukaan mahdollisuudet vaikuttaa kuntien taloudellisiin toimintaedellytyksiin kuntalain säännöksillä olivat rajoitetut. ”Kunnan vastuu asukkaidensa hyvinvoinnista ja alueensa kehittämistä sekä taloudellinen liikkumavara ovat sidoksissa toisiinsa.” Siksi kuntalaissa olisi annettava kunnalle mahdollisimman laajat valtuudet päättää verojen ja maksujen perusteista, palvelutasosta ja menorasituksesta sekä investointien rahoituksesta ja ajoituksesta sekä toiminnan järjestämisestä tehokkaasti ja taloudellisesti (Komiteamietintö 1993:33, 156, myös 90, 151, 272).

Onkin hieman yllättävää, että mietinnössä ei pohdittu kuntien kykyä käytännössä toteuttaa sinänsä kannatettavia ideoita itsehallinnosta ja vapaudesta – vaikka kuntien kokoon, sijaintiin ja talouteen liittyvät erilaiset resurssit tunnettiin varmasti komiteassa. Kunnalliskomitean mietintö osoittaakin, miten suopeasti NPM-opit otettiin vastaan kuntaedustajien taholta (vrt. Haveri 2002), sillä nimenomaan kuntatahon edustajat olivat komiteassa vahvasti edustettuina. Tätä selittää kuitenkin ennen kaikkea perinteisen kunnallisen itsehallinnon ideaalin uudelleen paalettaminen lakiin sekä toisaalta taloudelliset realiteetit – eikä sinänsä NPM-oppien ideologinen omaksuminen. Ja toisaalta myös kansainvälinen paine korostaa paikallista itsehallintoa. Suomi oli allekirjoittanut Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan vuonna 1990 ja peruskirja astui voimaan asetuksella (1181/91) vuoden 1991 lopulla (Komiteamietintö 1993:33, 113–117). Kyseisen peruskirjan johdannossa todettiin edellytettävän sellaisia paikallisviranomaisia, ”joilla on demokraattisesti valitut päätöksentekovelimet ja laaja itsehallinto tehtäviinsä, niiden hoitamistapoihin ja -keinoihin sekä tehtävien hoitamiseen tarvittaviin voimavaroihin nähden”.

Kärjistetysti sanottuna kunnalliskomiteamietinnön metaviesti oli se, että kunnat olivat taantuneet lainsäädännön, normien ja ylipäätään tiukan ohjauksen myötä ikään kuin valtion alaikäisiksi

lapsiksi, jotka eivät enää sen seurauksena kantaneet riittävästi vastuuta omista elinolosuhteistaan. Muuttuneen toimintaympäristön takia tämä ei kuitenkaan enää ollut mahdollista, ja siksi kuntien oli aika kasvaa aikuisiksi, otettava itse vastuu poliittisista päätöksistä ja taloudesta, ja uudella kuntalailla tämä täysikäisyys ikään kuin vahvistettiin (Komiteanmietintö 1993:33). Kuntalaki näyttääkin olleen tietynlainen kulminaatiopiste vuosia kestäneessä norminpurkuprosessissa. Kehitys, uudistukset ja toimintatapojen muutos (erityisesti vapaakuntakokeilun kautta) olivat lähteneet jo aiemmin liikkeelle, mutta nyt muutos alkoi realisoitua myös käytännössä. Vuoden 1995 kuntalain voimaantulon aikaan valtion aikaisempi kuntiin kohdistuva normi- ja resurssiohjaus todella muuttui enemmän informaatio-ohjaukseksi (Niiranen 2013, 36; Kietäväinen 2013, 59; Haveri 2002, 12).

## Yhteenveto

Kuntien norminpurku ja uusi julkisjohtaminen (NPM) kietoutuivat sekä ajallisesti että tavoitteiden osalta toisiinsa. NPM-näkökulma on kuitenkin ollut kansainvälisessä ja kotimaisessakin tutkimuksessa selvästi vallitsevampi tarkastelunäkökulma (esim. Haveri 2002; Klaudi Klausen & Ståhlberg 1998; Pollitt & Bouckaert 2000; Yli-Aska 2015). Kuntien norminpurkunäkökulma tuo esiin sen, että uudistusvaatimukset lähtivät selvästi liikkeelle myös kuntien itsensä taholta – eikä kyse ollut vain ulkomaisten oppien omaksumisesta. Tämä näkyi vielä kunnalliskomiteanikin työssä, sillä komitea oli vahvasti miehitetty kuntien ja kaupunkien edustajilla, ja silti mietinnön pääviesti oli selkeästi yhteensovitettavissa NMP-oppien kanssa, vaikka kuntien näkökulmasta kyse olisikin ollut ennen kaikkea kunnallisen itsehallinnon sementoimisesta vuoden 1995 kuntalakiin sekä toisaalta taloudellisista realiteeteista.

Kuntien norminpurku lähti alun perin liikkeelle kunnallishallinnon valtion viranomaisiin kohdistaman norminannon kritiikin myötä. Taustalla oli kuitenkin laajempi byrokratian kritiikki ja käytännössä myös ulkomaiset vaikutteet, ennen kaikkea Ruotsin esimerkki. Alkuvaiheessa, byrokratiatalkoissa, päähuolena näyttää olleen ennen kaikkea hallinnon legitimitetti, jota kasvanut byrokratia oli nakertanut. Kuntien perspektiivistä myös taloudellinen näkökulma oli keskeinen, ja samoihin aikoihin byrokratiatalkoiden kanssa asetettu kuntien norminpurkuun keskittynyt normitoimikunta nosti talousnäkökulman vahvasti esiin. Taloudellinen näkökulma nousi täten etualalle nimenomaan kuntien itsensä vaatimuksesta, eikä keskushallinnon suunnasta, ja tähän liittyi varsinkin valtionapujärjestelmään sisältynyt jäykäksi koettu ohjaus ja säätely.

Normitoimikunnan selvitys puolestaan paljasti, että kyse oli huomattavasti laajemmasta ongelmasta kuin normiohjauksen laajuudesta ja yksityiskohtaisuudesta. Hallinnollisten määräysten käsitteiden käyttö osoittautui hyvin epäjohtonmukaiseksi, hallinnollisilla määräyksillä oli voitu tarkoittaa niin sitovia kuin suositusluonteisia normeja. Valtionhallinnon ohjausvalta kuntiin oli myös hallinnonaloittain ja virastoittain epäyhtenäistä. Varsinkin keskusvirastojen norminanto osoittautui ongelmalliseksi, sillä määräysten antamisessa oli tavallisesti jätetty selkeästi erottelelatta, mikä oli näiden toimivalta kuntiin. Tämä oli johtanut siihen, että keskusvirastot olivat käytännössä ylittäneet toimivaltansa tai ainakin jättäneet yksilöimättä määräysten ja ohjeiden sitovuuden. Tämän taustalla oli kuitenkin vielä laajempi ongelma vallitsevassa lainsäädännössä. Valtuudet ohjata kunnallisia viranomaisia määräyksiin ja ohjein oli jätetty lainsäädännössä usein määrittelemättä täsmällisesti, mikä johtui valtionapujärjestelmän ja valtion ja kuntien suhteita määrittävän lainsäädännön historiasta ja toisaalta myöhemmin omaksutusta puitelainsäädännöstä. Kyseessä oli siis hyvin perustavanlaatuinen ongelma. Legalistisen hallintotradition maassa ei noudatettukaan tiukan legalistista hallintoa, lakeja ja asetuksia, käytännössä.

Norminannon ongelmat eivät koskeneet kuitenkaan vain kuntia, vaan normiantoa ylipäätän- sä. Seuraavaksi norminantoa selviteltiinkin valtiovarainministeriön johdolla normityöryhmässä. Työryhmän tulokset olivat hyvin samansuuntaisia kuin aiemman normitoimikunnan; sekä lainsäädännössä että viranomaisten norminannossa oli vakavia puutteita. Työryhmän näkemyksen



mukaan norminannolle tulikin asettaa tiukat ja selkeät vaatimukset – kuten normitoimikunta-kin oli edellyttänyt. Lisäksi työryhmä vaati uudistuksia valtionapujärjestelmään norminpurun edesauttamiseksi, ja huomautti, että kyse oli viime kädessä viranomaisten aseista ja tahdosta eli hallintokulttuurin muuttamisesta, sillä vallitsevan lainsäädännön puitteissa norminannon epäkohtia oli mahdollista poistaa.

Todellisen muutoksen aikaansaamiseksi tarvittiin kuitenkin poliittista arvovaltaa ja voimaa, minkä katalysaattorina taas toimi normityöryhmän kanssa samoihin aikoihin työskennellyt hallinnon hajauttamiskomitea, joka vaati paitsi norminpurkua niin teki ehdotuksen, miten asiassa voisi käytännössä edetä. Tässä yhteydessä nousi myös esiin, että hallituksenkin tasolla vaadittiin ministeriöiden aseman vahvistamista ennen kaikkea suhteessa keskusvirastoihin, sillä jaettaessa rajallisia taloudellisia resursseja tuli vahvistaa poliittisten päätöksentekijöiden asemaa tavoitteiden asettamisessa ja tärkeysjärjestyksessä. Hajauttamiskomitean suurin merkitys tulikin käytännössä olemaan se, että sen myötä norminpurkamisen taakse saatiin hallituksen vahva tuki ja ohjaus, ja mikä todella johti lukuisiin uudistuksiin. Symbolisesti näyttävin niistä oli normilaki vuonna 1989, jonka avulla luotiin aikapaine toteuttaa uudistukset valtionhallinnossa – lain sisältö perustui käytännössä normityöryhmän ja normitoimikunnan jo aikaisemmin esittämiin näkemyksiin.

Normilain voikin tulkita keinoksi, jolla yritettiin muuttaa maan hallintokulttuuria. Vieläpä paradoksaalisesti perinteisin hallinto-legalistisin keinoin, kun legalistisessa hallintojärjestyksessä, norminannossa, oli paljastunut pahoja valuvikoja. Kuntien kannalta oli myös keskeistä, että valtionosuus uudistus toteutettiin, sillä aikaisempi malli oli ruokkinut normiohjausta ja ylibyrokraati-aa. Toisaalta norminpurku oli osa laajaa hallintoreformia, kuten edellä tuotu ilmi, eikä ongelmat poistuneet yksittäisten uudistusten myötä vaan vähitellen eri laki- ja muiden uudistusten kautta. Kuntien perspektiivistä norminpurun kulminaatiopisteenä voi kuitenkin pitää vuoden 1995 kuntalakia, jossa sinetöitiin kuntien itsehallintoon nojaten norminpurku ja vahvistettiin näkemys, että kuntiin kohdistuvan norminannon tuli olla hyvin säänneltyä ja rajoitettua.

Edelliseen viitaten voikin todeta, että erilaisten lakien ja uudistusten avulla paalutettiin norminannon purkamiseen ja rajoittamiseen käytännössä pakottava hallintokulttuurin muutos, mutta miten syvällinen se oli, on toinen kysymys, ja olisi oma tutkimusaiheensa. Tiukka talous osaltaan auttoi tätä muutosta 1990-luvun alkupuolella, mutta myöhemmin on taas ilmennyt merkkejä sää- telyn kasvusta. Varsinkin kunta-valtio -taloussuhde lienee pysyvä sää- telyn ja norminannon potentiaalinen lähde. Tämän analyysin pohjalta voi myös suuntaa-antavasti kysyä, onko norminanto ja sää- tely mahdollisesti lisääntynyt nyt poliittisen tahon eli hallitusten (vrt. Yli-Aska 2015) ja kansainvälisten tekijöiden suunnalta (ETA ja sittemmin EU) – entisten hallintoviranomaisten, ennen kaikkea lakkautettujen keskusvirastojen, sijaan.

## Kiitokset

Kiitän lämpimästi poliittisen historian professori Johanna Rainio-Niemeä ja referee-arvioijia artikkelin kommentoinnista. Tutkimus on osa State Committees Institution in Finland and Sweden: A Case for Inclusive Democracy and Good Quality Policy Preparation? -hanketta.

## Lähteet

- Baldersheim, H., Rose L. E. & Sandberg S. (2017). Local and Regional Government in the Nordic Countries: Co-operative Decentralization. Teoksessa *The Nordic Models in Political Science : Challenged, but Still Viable?* Toim. Oddbjørn Knutsen. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gerstle, G. (2022). *The Rise and Fall of the Neoliberal Order: America and the World in the Free Market Era*. New York: Oxford University Press.
- Haveri, A. (2002). Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. *Hallinnon tutkimus*, 1, 4–19.
- Huuska, V. (1970). *Komiteat Poliittisessa Päätöksenteossa*. Tampere: Otava.

- Kietäväinen, T. (2013). Järjestelyasiakirjamenettelystä peruspalveluohjelmaan ja -budjettiin, mitä jatkossa? Teoksessa *Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan 40 ensimmäistä vuotta*, 57–63. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Klaudi Klausen, K. & Ståhlberg, K. (1998). *New public management i Norden: nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat* Odense: Odense universitetsforlag.
- Mäki-Lohiluoma, K-P. (2013). Suomen Kuntaliiton tervehdys 40 vuotiaalle Kuthanekille. Teoksessa *Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan 40 ensimmäistä vuotta*, 15–16. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Niiranen, V. (2013). Kunta-valtio -suhde ja ohjauksen monet muodot. Teoksessa *Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan 40 ensimmäistä vuotta*, 33–38. Helsinki: Valtiovarainministeriä.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991. Löytyy osoitteesta: <https://valtioneuvosto.fi/-/65.-aho-26.4.1991-13.4.1995->
- Rainio-Niemi, J. (2010). State Committees in Finland in Historical Comparative Perspective. Teoksessa *Nordic associations in a European perspective*, 241–268. Toim. R. Alapuro & H. Stenius. Baden-Baden: Nomos
- Tala, J. (2007). Lainsäädäntötoiminnan laadun parantaminen ja hallituksen lainsäädäntösuunnitelma. Teoksessa *Kohti Laadukasta Lainsäädäntöstrategiaa*. Toim. Jyrki Tala. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Rosanvallon, P. (2013). *Demokraattinen Oikeutus: Puolueettomuus, Refleksiivisyys, Läbeisyys*. Toinen painos. Tampere: Vastapaino.
- Rantahalvari, S. (2023). *Kunnallisen itsehallinnon arvoitus – Oikeushistoriallinen tarkastelu kunnallisesta itsehallinnosta 1865–2022*. Itä-Suomen yliopisto: Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta (pro gradu).
- Relander, T. (1993). *Selvitysmiehen raportti kuntataloudesta*. Painatuskeskus: Helsinki.
- Sallinen S. & Pekola-Sjöblom M. (2022). *Norminpurkusevitysten ja kokeilujen monivaiheinen historia*. Kuntaliiton julkaisusarja, Uutta kunnista 5/2022. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisu/2022/2209-norminpurkusevitysten-ja-kokeilujen-monivaiheinen-historia-ja-nykytila> (lainattu 27.5.2024)
- Soikkanen, H. (1996). Kunta paikallishistoriassa. Teoksessa *Paikallishistoria*. Toim. Mauno Jokipii. Jyväskylä: Gummerus.
- Temmes, M., & Kiviniemi, M. (1997). *Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995*. Helsinki: Edita.
- Tuori, K. (1983). *Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta: julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa. 1, Teoreettinen ja historiallinen tausta*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Viljanen, R. (1982). *Byrokratiatalkoot: loppuraportti*. Viljanen R. (toim.) Valtiovarainministeriö: Järjestelyosasto.
- Yliaska V. (2015). New Public Management as a Response to the Crisis of the 1970s: The Case of Finland, 1970–1990. *Contemporary European History*, 24(3), 435–459. doi:10.1017/S0960777315000247

## Alkuperäislähteet

- Komiteamietintö 1974:47  
 Komiteamietintö 1974:98  
 Komiteamietintö 1975:120  
 Komiteamietintö 1978:22  
 Komiteamietintö 1982: 21  
 Komiteamietintö 1983:3  
 Komiteamietintö 1986:10  
 Komiteamietintö 1986:12  
 Komiteamietintö 1993:33

## Muut lähteet

- Etelä-Suomen Sanomat 11.3.1980, Byrokrazia vähemmäksi talkoilla.
- Etelä-Suomen Sanomat 5.12.1982, Suomen Kunnallislitto: Kunnille annettavien ohjeiden on pohjaututtava lakeihin.
- Etelä-Suomen Sanomat 10.2.1989, Hiltunen selvittää kuntien valtionapujen uudistamista.
- Länsi-Savo 11.3.1980, Byrokrazia...
- Länsi-Savo 23.10.1986, Nykyinen kantokrykyloukitus ei ole kyllin tasapuolinen.
- Uusi Suomi 19.8.1982, Normitoimikunta valtiovallalle: Kunnallista itsehallintoa kunnioitettava.
- Uusi Suomi 8.4.1989, Ilkka Kanerva, Esko Rekola – olet periaatteessa oikeassa.
- Uusi Suomi 4.4.1989, Esko Rekola, Hallinnon remontissa vähennetään normeja antamalla uusia.
- Uusi Suomi 11.4.1989, Esko Rekola, Kiitos palautteesta, herra ministeri.