

# Vallan ja vastuun uusjaolla kuntien talouskriisin kimppuun

Aimo Ryyänen

## TALOUSKRIISI JA LAINSÄÄDÄNNÖLLISET RATKAISUT SEN VOITTAMISEKSI

Kuntatalous on ajautumassa paheneviin vaikeuksiin, joihin ei ole yhtä helppoa ratkaisua, toteavat valtiontilintarkastajat tuoreessa kertomuksessaan vuodelta 1992. Tilintarkastajatkin toteavat, että kunnallistalouden kehitys kohti rahoitusongelmia oli nähtävissä koko 1980-lopun ajan.<sup>1</sup> Julkinen velka on enemmän kuin nelinkertaistunut viiden viime vuoden aikana. Viime aikoina ongelmaan on pyritty reagoimaan eri tavoin. Mutta esimerkiksi runsaasti käyttöön otetut henkilöstön vähentämiskeinot eivät paljoa auta, sillä nettosäästöt jäävät vaatimattomiksi vaihtoehtoisten työpaikkojen puutteen vuoksi. Lainsäädäntöä ja muuta normistoa on muutettu viime vuosina siten, että kunnat voivat aiempaa paremmin tehdä taloudellisen tilanteen vaatimia ratkaisuja.

Millä tavoin nämä lainsäädännölliset ratkaisut voivat edesauttaa kuntien selviytymistä? Ovatko ne kulunutta sanontaa käyttäen oikeansuuntaisia mutta riittämättömiä? Edellä mainitussa valtiontilintarkastajain kertomuksessa oli oman maamme tilannetta vertailtu lähinnä Tanskan ja Ison-Britannian ratkaisuihin. Pyrin oman tarkasteluni osalta käyttämään vertailukohteena Saksaa. Kunnallistalouden kriisi on ykkösongelma niin oman maamme kuin juuri Saksankin kunnallishallinnossa. Niillä keinoilla, joilla Saksassa ongelmaan on pyritty löytämään ulospääsyä, on kosketuskohtia myös oman maamme kannalta. Merkillepantavaa on, että johtamis- ja toimintajärjestelmien uudistaminen on keskeisellä sijalla keinovalikoimassa.<sup>2</sup> Sanottu ei koske yksinomaan Saksan tilannetta, vaan liittyi niin teollisuus- kuin

kehityssaissakin jo useiden vuosien ajan käytyyn keskusteluun valtion roolista ja siihen liittyen julkisen johtamisen uusajattelusta, trendistä kohti »New Public Managementia».<sup>3</sup>

## MERKITTÄVIÄ UUDISTUKSIA TOTEUTETTU, MUTTA TÄRKEIN PUUTTUU?

Eräiden jo toteutuneiden tai toistaiseksi odotamassa olevien lainsäädäntöuudistustemme voidaan sanoa toteuttavan *autonomisen kuntakäsityksen* voimistumista.<sup>4</sup> Sen mukaisesti kunnat nähdään maamme julkisen hallinnon ja palvelutuotannon perusyksikköinä. Niille kuuluu paitsi vastuu kansalaisten peruspalvelujen toteuttamisesta, myös riittävät oikeudet ja vapaudet tästä vastuusta selviytymiseksi. Tämän vaatimuksen on valtioneuvosto todennut osuvasti 23.6.1993 antamassaan periaatepäätöksessä kuntatalouden tasapainoon saattamiseksi tarvittavista toimenpiteistä: »Valtioneuvosto toteaa, että jo tehdyillä uudistuksilla on saatu aikaan tilanne, jossa kansalaisten palvelujen järjestäminen on kuntien vastuulla.»

Vuoden 1993 alusta tuli voimaan merkittäviä lainsäädännön muutoksia tässä suhteessa. Valtionosuusjärjestelmän perusuudistus siihen liittyvine normien kevennyksineen on tunnettu. Sen seurauksena valtionosuudet suoritetaan vain kunnille, ei siis enää suoraan kuntayhtymille (esim. SVOL 733/92 § 9). Valtionosuuden suorittaminen kokonaisuudessaan kunnille korostaa kuntien vastuuta toiminnan järjestäjänä ja kunnan mahdollisuutta toteuttaa tämä parhaimmaksi katsomallaan tavalla sekä antaa kunnille aikaisempaa paremmat edellytykset vaikuttaa kuntayhtymien toimintaan (kuten lainmuutosta val-

<sup>1</sup> Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1992 s. 95–106.

<sup>2</sup> Tarkasteluni perustuu erikseen viitattujen lähteiden ohella Berliinissä sijaitsevan kunnallistutkimuksen instituutin (Deutsches Institut für Urbanistik) 4.–7.10.1993 järjestämän seminaarin (Haushaltskonsolidierung: Drohende Engpässe – mögliche Auswege) aineistoon. Kirjoittaja on myös vierailut instituutissa syyskuussa 1993.

<sup>3</sup> Ks. ajankohtaista kansainvälistä vertailua eri maiden kyseisiin hankkeisiin Reichard 1992 s. 843–848.

<sup>4</sup> Tätä termiä käytti mm. sisäasiainministeriön yhteydessä toiminut itsehallintoprojekti 29.11.1993 pidetyn päätöskokouksensa johdosta antamassaan julkilausumassa.

misteltaessa jo ajateltiin, ks. HE 216/1991 vp.). Yhdenmukaista ajattelua tämän muutoksen kanssa merkiksi kunnalliskomitean ehdotukseen perustuva, vuoden 1993 alusta voimaan tullut kunnallislain osauudistus (979/92). Autonominen kuntakäsitys näkyy siinä ennen muuta kuntainliittojärjestelmän muuttumisena kuntayhtymäjärjestelmäksi. Kuntayhtymä eroaa edeltäjästään muutoinkin kuin vain nimen suhteen: kuntayhtymä on kuntien sopimukseen perustuva yhteistointamuoto, vain yksi sellainen. Sen hallinnosta ja toiminnasta päättävät jäsenkunnat vapaasti sopimuksella, perussopimukseksi kutsutulla (106 §). Sen hallinto on hoidettavissa niinkin kevyesti kuin kahdesti vuodessa pidettävällä yhtymäkokouksella. Yhtymäkokousedustajat ovat selkeästi maksajan, kunnan edusmiehiä.

Lainmuutosten seurauksena kunnalle tuli oikeus päättää ja sopia palveluiden yksityiskohtaisesta toteuttamisesta parhaaksi katsomallaan tavalla. Ero aiempaan yhden mallin mukaiseen järjestelmään on huomattava. Jo aiemmassa SVOL:n 3 §:ssä ollut ja nyt uudistetun vastaavan lain 4 §:ssä oleva periaate, jonka mukaan kunta saa ratkaista, miten palvelut toteutetaan, on vasta nyt kunnille realismia valtiosuussäännösten karsinnan jälkeen. Sama periaate on ehdotettu otettavaksi tulevan kuntalain (KM 1993:33) toimialasäännökseen (2.3 §): »Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoinnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämät palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.» Tällainen autonomisen kunnan käsite asettaa kuitenkin kunnalle vaatimuksen riittävästä edellytyksistä toimia kuntalaisia edustavana sopimuskomppanina esim. suhteessa toisiin kuntiin tai yksityisiin palvelujen tuottajiin. On kyettävä saamaan aikaan kuntalaisten edun mukaiset sopimukset. Nähtäväksi jää, miten hyvin esim. nykyinen kuntarakenteemme antaa tälle kehitykselle edellytykset. Seurattava on myös sitä, millaisia vaikutuksia esim. demokratian ja hallinnon »läpinäkyvyyden» vaatimuksen kannalta on sillä, että kunta hankkiikin palvelut eri tahoilta ja siirtää vastuun niistä kunnan ulkopuolisille tahoille.

Kunnalliskomitea ehdotti jo osamietintönsä yhteydessä (5.2.1992) kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasäännöksen tarkistamista. Kyseinen säännös, HM 51.2 § on sanonnallisesta suppeudestaan johtuen osoittautunut käytännössä kovin heikosti kuntia suojaavaksi. Konkreettisesti tämä kävi esille esim. syksyllä 1992 käsiteltäessä ns. kuntaveroehdotusta, eli kuntien velvollisuutta korotettuihin kansaneläkelaitoksen

lisämaksuihin, minkä hankkeen takana oli kuntien velvoittaminen samaan säästöön kuin mihin valtio pyrki.<sup>5</sup>

Komitean ehdotuksen mukainen säännös sisälsi itsehallinnon perusosat. Oikeusministeriön jatkovalmistelun (jossa ei asiallista muutosta sisältöön tullut) mukaan säännös kuuluisi seuraavasti: »Kunnan hallinto perustuu asukkaiden itsehallintoon, jonka perusteista säädetään lailla. Säädetäessä kunnan tehtävistä on turvattava edellytykset niiden hoitamiseen. Kunnalla on oikeus periä veroa. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.»

Vaikka säännös edelleenkin olisi suppeampi kuin esim. Saksan, Itävallan tai vaikkapa Viron ja Unkarinkin perustuslaeissa<sup>6</sup> kuntien asemasta säädetty, olisi muutos nykytilanteeseen merkitävä. Valitettavasti kuitenkin esitys ei toistaiseksi ole edennyt. Valtiovarainministeriön kielteisestä kannasta johtuen hallituksen esitys on jäänyt antamatta. Keskeinen kuntien asemaa ja oikeuksia määrittävä säännös on siten vailla hyväksyntää. Vaikka esim. Suomenkin hyväksymässä (laki 1180/91) Euroopan itsehallinnon peruskirjan 9 artiklassa korostetaan niitä seikkoja, joihin itsehallintosäännöksen muutoksessa pyritään kuntien kannalta saamaan vahvistusta, on asia edelleen hallituksen pöydällä.

Miksi sitten talouskriisinkin kannalta kyseisen muutoksen tekeminen olisi tarpeen? Kuten jo vapaakuntakokeilun yhteydessä ja eräiden muiden valmistelujen (kuten sisäasiainministeriön kunta-valtio -työryhmän v. 1990 valmistuneen ehdotuksen ja myöhemmin kunnallistalouden selvitysmiehen ehdotusten) perusteella on korostettu, on palveluja koskevan erityislainsäädännön ja kilpailurajoitusten purkamista kiirehdittävä, koska kunnilla nyt on vastuu hyvinvointipalveluista. Jos on jostain vastuussa, on myös omattava vastuun edellyttämät oikeudet ja toimintavaltuu-

<sup>5</sup> Kyseistä asiaa koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa n:o 29/1992 vp. kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan piiriin katsotaan kuuluvan ainoastaan kolmen seikan, joista yksi (kuntien oikeus päättää itse kunnan virkamiesten ja työntekijöiden palkkauksesta) kaiken lisäksi on ollut historiaa yli kahden vuosikymmenen ajan. Ks. kysymyksen tarkastelua Nummela – Ryyänen 1993 s. 173–176 ja 179. Huomionarvoista on, että perustuslakivaliokunta äänestyspäätöksellään on sittemmin muuttanut suhtautumista kohteena olevaan kysymykseen, kuntaveroon (perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 13/1993 vp.).

<sup>6</sup> Ks. niiden esittelyä Nummela – Ryyänen 1993 s. 184–190.

det. Vapaaehtoisuutta ja kuntien harkintavaltaa palvelujen järjestämistavasta ja laajuudesta on lisättävä ja maksupolitiikkaa vapautettava. Hurskaista toivomuksista ja valtioneuvoston erilaisista periaatepäätöksistä huolimatta asiassa ei olla edistytty.<sup>7</sup> Vasta yksityiskohtainen perustuslain säännös antanee riittävää voimaa kunnalliselle itsehallinnolle suhteessa vain pykälien voimaa totelemaan valtionhallintoomme.

Valtionhallinto ja poliittinen järjestelmämme ei vielä ole ollut kypsä tunnustamaan sitä tosiasiaa, että aiemmasta valtion pikkuveljestä, kunnista, on nyt kasvanut sitä merkittävämpi, kahdella kolmasosalla julkisista palveluista vastaava, kansalaisten itsehallintoon nojaava osapuoli.

## VALLAN JA VASTUUN UUSJAKO MYÖS KUNNAN SISÄLLE

Paitsi edellä tarkastellun valtion ja kuntien välisen suhteen uudelleenmuotoilulle on tarve myös kunnan sisäisen vastuunjaon uudistamiselle. Tätä on eri yhteyksissä vaadittu jo kunnallishallinnon »kasvottamisenkin» kannalta, mutta tarkasteluni

<sup>7</sup> Tyypillisen esimerkin muodostaa opetustoimi, yksi kunnan kolmesta päämenoluokasta. Vasta syyskuussa 1993 on tunnustettu tarve sääntelyn keventämiseen tältä kannalta. Opetusministeriö asetti lainsäädännön kokonaisuudistusta varten toimikunnan, mitä koskevassa ministeriön tiedotteessa (10.9.1993) todettiin mm. seuraava: »Sääntelyn purulla pyritään luomaan edellytyksiä kuntien ja oppilaitosten taloudelliselle ja tulokselliselle toiminnalle.»

Muutamaa vuotta aiemmin ministeriö ei vielä ollut asiasta kiinnostunut. Kunnallishallintoa koskevan lainsäädännön periaatteita valmistellutta sisäasiainministeriön kunta-valtio -työryhmää asetettaessa ministeriö kirjoitti sisäasiainministeriölle 9.11.1989 päivätyllä kirjeellään mm. seuraavaa: »Sisäasiainministeriö on pyytänyt kommentteja työryhmän asettamisesta valmistelemaan valtioneuvoston periaatepäätöstä valtion eri osapuolten aseman ja työnjakosuhteiden tarkistamiseksi suhteessa kunnallishallintoon. - - - Ministeriön mielestä ehdotetun työryhmän asettaminen ei ole välttämätöntä. Opetusministeriön hallinnonalalla on vireillä laaja peruskoulun ja lukion säännösten tarkistus, - - -» - Vrt. edellä valtioneuvoston tarkastajain kertomuksessa vuodelta 1992 todettu: »Kunnallistalouden kehitys kohti rahoitusongelmia oli nähtävissä koko 1980-luvun lopun ajan.» Ongelma oli siis tiedossa, mutta valmiuksia tarpeellisten johtopäätösten tekemiseen enempää vapaakuntakokeilun avulla kuin muutenkaan ei vielä tuolloin valtioneuvoston sektoriministeriöissä ollut. Kunta-valtio -työryhmänkin jo kesäkuussa 1990 ehdottama valtioneuvoston periaatepäätös valmistui vasta kuntatalouden selvitysmiehen ehdotuksen kautta (23.6.1993), tältä osin asiallisesti samansisältöisenä kuin työryhmän jo kolme vuotta aiemmin tekemä ehdotus.

koskee samaa vaatimusta talouden kannalta katsottuna. Sitä ennen lyhyt katsaus Saksan tilanteeseen, vertailun suorittamista varten.

Vuoden 1992 alussa Saksan (vanhan Länsi-Saksan alueen) kaupungeilla ja kunnilla oli velkaa asukasta kohti 2.400 DM. Huippua edusti Frankfurtin kaupunki 8.255 DM:lla. Määrä on suomalaisittainkin katsottuna kunnioitettava. Sille löytyvät omat selityksensä, lähtien maahanmuuttajien tulvasta jälleenyhdistymisen aiheuttamiin kustannuksiin ja työttömyyteen. En kuitenkaan erittele syitä enempää, vaan kohdistan huomion niihin keinoihin, joilla ongelmista pyritään pääsemään. Ajankohtaisen aineiston tarkastelulle tarjoaa erityisesti Berliinissä sijaitsevan kunnallistutkimuksen instituutin (Difu) syksyllä 1993 järjestämän seminaarin aineisto. Kyseisen tutkimuslaitoksen tuoreen, vuosittain toteuttaman tutkimuksen mukaan talouden sopeuttaminen on maahanmuuttajien asutuskysymysten ratkaisun ohella keskeisin kunnallispoliittinen ongelma.<sup>8</sup>

## »KONSERNI-KAUPUNKI»

Viikkosanomalehti Die Zeit (37/1993) kirjoitti äskettäin laajassa artikkelissaan »Törmäyskursi raatihuoneessa» kuntien kriisistä. Kriisin voittamiseksi tulisi pormestareiden ryhtyä toimimaan kuten yrityksissä. Toisena otsikkoon saakka nousseena vaatimuksena oli lautakuntien tekeminen vastuullisiksi omista budjeteistaan.

Niin kyseisessä artikkelissa kuin em. seminaarissa tarkasteltiin näiden vaatimusten mukaista uutta toimintamallia. Kysymys on *Tilburgin mallin* nimellä kulkevasta, Saksassa ja laajemmin Keski-Euroopassa huomiota herättäneestä kaupungin uudesta toimintamallista: konsernista.<sup>9</sup> Tämän hollantilaisen Tilburgin kaupungin käyttönottaman hallinto-organisaation mukaan nimensä saanut ajattelu etsii eräänlaista keskitettyä nykyisen, kriisiin ajautuneen toimintamallin ja toisaalta yksityistämiseen ja tehtävien purkuun perustuvan vaihtoehdon väliille. Hallinto pyritään saamaan tehokkaammaksi.

<sup>8</sup> Tarkemmin asiasta Probleme der Stadtentwicklung und Kommunalpolitik, Berichte 92 s. 4-5 (Deutsches Institut für Urbanistik, Difu).

<sup>9</sup> Ks. esim. Rolf Krähmer, Konzern Stadt, Stadt und Gemeinde 4/1993 s. 127-132 ja Helga Bickeböller - Annette Förster, Die Kommunalverwaltung als modernes, kundenorientiertes Dienstleistungsunternehmen, Stadt und Gemeinde 4/1993 s. 136-143.

## KUSTANNUSTIETOISUUS HALLINTOKUNTIIN

Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi on hallintokunnat pyritty tekemään kustannustietoisiksi. Vanhan toimintamallin mukaisesti hallintokuntien ei tarvinnut ajatella toiminnasta aiheutuneita kustannuksia, riitti kunhan toimittiin valtuuston hyväksymien määrärahojen rajoissa. Niinpä resurssivastuuta hajautettiin antamalla hallintokunnille suurempi itsenäisyys talousarvion, palkattavan henkilöstön ja teknisten välineiden suhteen. Samalla Hollannissa otettiin jo v. 1985 käyttöön liikekirjanpito ja kustannuslaskenta.<sup>10</sup> Samaa pidetään nyt siis mallina myös Saksassa. Monet kaupungit ovat jo ryhtyneet kokeilemaan »mallia».

Kokemukset ovat osoittaneet, ettei muutoksilla suinkaan ole ollut haittoja kunnallisen kansavallan, esim. valtuuston aseman suhteen. Uudistustoimissa on ollut viime kädessä kysymys vallan ja vastuun uusjaosta. Poliitiikka on keski-eurooppalaisissa kunnissa vetäytymässä päivittäistoiminnasta. Se, mikä on ammattiosaamisen asiaa, on siirretty sille täysin valtuuksin toteutettavaksi. Mutta ammattiosaaminen on luonnollisesti vastuussa poliittiselle taholle, joka myös antaa toiminnalle suuntaviivat.

Samalla korostetaan myös vastuuta asiakkaisiin, ei pelkästään poliitikoihin. Kukin hallintokunta joutuu arvioitavaksi systemaattisesti vähintään joka neljäs vuosi. Toiminnan tehokkuus, vaikuttavuus, laatu, mutta myös uudistumiskyky ovat tuolloin tarkastettavina. Monet kaupungit toteuttavat säännönmukaisesti myös kuntalaiskyselyitä ja markkinatutkimuksia.

## MILLAINEN ON MUUTOSKYKYINEN KUNTAORGANISAATIO?

Kuvatunkaltainen pysyvä kehitysstrategia onnistuu ainoastaan muutosystävälliselle hallintokulttuurille. On sallittava myös virheiden aiheutuminen, sillä vain virheistä voi ottaa opiksi. Varsinkin tässä on suomalaisella lakisidonnaisuuteen ja virheiden valvontaan keskittyneellä hallintokulttuurilla vielä oppimista.<sup>11</sup> Vaatimukset uudesta työn- ja vastuunjaostakaan eivät näytä kovin hy-

vin saaneen vastakaikua. Suomalaiskansallinen epäluulo, pelko virkamiesvallan kasvusta ym. tekijät ovat jarruttaneet uudistuksia tarpeettomasti aina vapaakuntakokeilun alkumetreiltä. Paljon on toki jo saatu tässä suhteessa aikaan.

## SAMAT KEINOT SUOMESSAKIN MAHDOLLISIA

Keski-Euroopan ajankohtainen keskustelu osoittaa väijäämättä, että omat ratkaisumme mm. kunnallishallinnon »kasvottamiseksi» sekä vallan ja vastuun jakamiseksi eivät voi olla kovin paljoa metsässä. Samaa jänistä jahdataan muuallakin.

On mielenkiintoista todeta, että samaa tukee myös marraskuussa 1993 julkistettu valtiovarainministeriön kansainvälisen vertailuprojektin loppuraportti »*Maaillan paras julkinen sektori?*». Sen mukaan julkisen sektorin päätöksenteon ja johtamisen perusteellinen uudistaminen on tärkeä keino yrittää ratkaista hyvinvointivaltion kriisiä. Niukkenevia voimavaroja on kyettävä kohdentamaan ihmisten kannalta tärkeimpiin asioihin. Johtajien todellisen vastuun lisäämisellä voidaan tehostaa toimintaa ja parantaa tuloksia, todetaan raportissa.<sup>12</sup> Kunnallishallinnosta puhuttaessa johtaja-termillä on mielestäni ymmärrettävä kaikkia niitä tahoja, jotka ovat rintamavastuussa kansalaiseen nähden.

Lainsäädäntö ei enää ahdistaa kyseisten ratkaisujen tekemistä. Vuoden 1993 alusta on jo tullut voimaan merkittäviä kunnallislain uudistuksia, jotka kunnan niin halutessa antavat mahdollisuudet samankaltaiseen »konserni»-malliin. Eräät kaupungit kutsuvatkin jo uutta organisaatiotaan konserniksi. Nettobudjetin käyttömahdollisuus (80 §), kunnallinen liikelaitos (7 a §), delegoinnin delegointi (11.2 §) ja lautakunnan siirto- eli pi-

---

seinen ongelma vaivaa meitä edelleen. Kysymys ei niinkään ole peruskoulutuksellisista seikoista, vaan ajattelutavasta, joka johtaa kiinnittämään ensisijaisen huomion virheiden välttämiseen.

Ongelma näyttää olevan sama Saksassakin. Erään Tiilburgin mallia kokeilevan piirikunnan Landratin perustelut ovat kuvaavat: Hallinto- ja palvelutoiminnasta 99 % toteutuu kansalaisia tyydyttävällä tavalla. Täältä kansalaisjoukolta ei ole odotettavissa valituksia tai kanteluita enempää kuin kiitostakaan. Sen sijaan huomio kohdistuu liiaksi jäljelle jäävän yhden prosenttiosuuden ryhmään ja sen esille tuomiin epäkohtiin. Ks. Die Gemeinde 7/1993.

<sup>12</sup> Tätä on korostettu erityisesti raportin julkistamista koskevassa valtiovarainministeriön tiedotteessa (10.11.1993).

<sup>10</sup> Ks. yksityiskohtaisemmin Michael Blume, Zur Diskussion um ein neues Steuerungsmodell für Kommunaverwaltungen – Argumente und Einwände, Der Gemeindehaushalt 1/1993.

<sup>11</sup> Talouselämä-lehti (28/1988) piti yhtenä suomalaisen hallinnon miinuksena juristikulttuuria. Mielestäni ky-

dättämismahdollisuus (71 b §) ovat tällaisia keinoja. Ne korostavat osaltaan hallintokunnan vastuuta tarkoituksenmukaisesta ja taloudellisesta asioiden hoitotavan valinnasta.

Kunnalliskomitean (KM 1993:33) ehdottama liikekirjanpidon käyttöönotto kunnissa uuden kuntalain voimaantullessa vie osaltaan kehitystä samaan suuntaan (ehdotetun kuntalain 66 §). Hallintokunnat joutuvat todella selvittämään myös aiheutuvat kustannukset ja kustannusvaihtoehdot, mikä on myös meikäläisessä kunnallishallinnossa tähän saakka ollut liki tuntematonta.

Muutokset eivät varmasti ole yksinkertaisia. Ne eivät muutu todellisuudeksi pelkästään kunnallislain ja tulevan kuntalain pykälillä. Kaiken lisäksi ei edes ole varmaa, että kunnalliskomitean ehdotukset sellaisinaan toteutuisivat, yksimielisestä ehdotuksesta huolimatta. Juuri esim. kirjanpitolain käyttöönottoa koskevasta ehdotuksesta on jo esitetty painavaa kritiikkiä<sup>13</sup> kuten myös tilintarkastusta koskevista säännöksistä, joiden ehdotetussa muodossaan on katsottu johtavan kunta- ja kaupunkitarkastusjärjestelmän kanssa kilpailleen revisorijärjestelmän eliminointiin ja Oy Auditor Ab:n määräävän markkina-aseman aikaansaamiseen.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Ks. Pöyhönen 1993 s. 36–38 mm.: »Kuntalaisia törmäkö liikekirjanpitoon (kirjanpitolakiin) tukeutuminen voi nimittäin johtaa koko kunnallishallinnon arvo maailman muuttumiseen.»

<sup>14</sup> Ks. esim. Silvo Kaasalainen, Pukki kaalimaan vartijana, Suomen Kuvalehti 32/1993 tai kaupunginrevisori Vesa Ikaheimon muistio 18.11.1993.

Mutta jos kunnat aikovat kantaa sen vastuun, joka niille jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella on sälytetty, ei muutosvastuuta voi väistää. Vanhasta viranomaisroolista on kyettävä muuttamaan ehtyvienkin voimavarojen turvin toimimaan kykeneväksi julkiseksi palvelutaloksi. Se edellyttää kuitenkin edellä tarkasteltujen valta- ja vastuusuhteiden muutosta niin valtion ja kunnan välillä kuin myös kuntayhteisönkin sisällä. Ylhäältä alas ajattelun sijaan on tultava kansalaisesta lähtevä ajattelu.

## LÄHTEET

- Julkisen hallinnon kansainvälinen Vertailuprojekti: Maailman paras julkinen sektori? Loppuraportti. Valtiovarainministeriö 1993.
- Komiteamietintö 1993:33, Kuntalaki. Kunnalliskomitean mietintö. Helsinki 1993.
- Nummela, Juhani – Ryynänen, Aimo, Kuntahallinnon vaihtoehdot. Kansallisvaltion etäispäätteestä kansalaisyhteiskunnan perustaksi. Helsinki 1993.
- Pöyhönen, Aulis, Auloksen parempi kuntalaki. Helsinki/Espoo 1993.
- Reichard, Christoph, Kommunales Management im internationalen Vergleich. Der Städtetag 12/1992 s. 843–848.
- Valtion ja kuntien väliset suhteet. Kunta-valtio -työryhmän muistio. Sisäasiainministeriö 1990.
- Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1992. Helsinki 1993.