



Mikko Niemelä

**Julkisen sektorin reformin pitkä kaari
Valtava-uudistuksesta
Paras-hankkeeseen**



Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 102

KELAN TUTKIMUSOSASTO | HELSINKI 2008

Mikko Niemelä

Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Paras-hankkeeseen

Kirjoittaja

Mikko Niemelä, VTT, erikoistutkija
Kelan tutkimusosasto
mikko.niemela@kela.fi

Sarjan julkaisut on hyväksytty
tieteellisessä arvioinnissa.

© Kirjoittaja ja Kelan tutkimusosasto

Graafinen suunnittelu: Pekka Loiri

ISBN 978-951-669-790-4 (nid.)

978-951-669-791-1 (pdf)

ISSN 1238-5050

Vammalan Kirjapaino Oy
Vammala 2008

Tiivistelmä

Niemelä M. **Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Paras-hankkeeseen**. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 102, 2008. 59 s. ISBN 978-951-669-790-4 (nid.), 978-951-669-791-1 (pdf).

Tutkimuksessa tarkastellaan suomalaisen julkisen sektorin reformin kehitystä. Tutkimus kattaa ajanjakson 1970-luvun lopulta vuoteen 2007. Kiinnostuksen kohteena ovat ne argumentit, joilla lainsäädännöllisiä muutoksia on perusteltu – mitkä ovat olleet uudistusten tavoitteet ja missä määrin tavoitteissa ja perusteluissa on tapahtunut muutoksia. Tulosten mukaan suunnittelu-, ohjaus- ja rahoitusjärjestelmien perustelut nojautuivat pitkälti uuteen julkisjohtamistyyppiseen ajattelutapaan aina 1980-luvulta vuoden 1995 kuntalakiin asti. Itsehallinnon ja kansanvaltaisuuden nimissä pyrittiin lisäämään kuntien tehtäviä ja päätösvaltaa. Järjestelmistä pyrittiin tekemään entistä joustavampia ja yksinkertaisempia ja kuntia koskevaa sääntelyä pyrittiin kauttaaltaan purkamaan. 1990-luvun alkupuolella korostui erityisesti taloudellisuus- ja säästöretoriikka. Samalla alettiin peräänkuuluttaa tarkempia määräyksiä ja yhtenäisempää sääntelyä. 1990-luvun lopulta lähtien kuntia ja niiden tehtäviä koskeva keskustelu alkoi liittyä selkeämmin kuntarakenteen muutoksiin. Kuntarakennekeskustelu poikkeaa aiemmasta erityisesti siinä, että 1980-luvulla ja vielä 1990-luvun alussa keskeiset kansanvaltaisuuteen ja kuntien itsehallinnon korostamiseen liittyvät argumentit ovat miltei täysin hävinneet. Uudistusten tavoitteena on ollut kannustaa kuntaliitoksiin ja pyrkimyksenä on ollut yksiselitteisesti suurempi kuntakoko, jonka avulla pystytään turvaamaan kattava, tuottava ja tehokas palvelurakenne. Kansainväliset esimerkit, erityisesti uudistukset muissa Pohjoismaissa, ovat vaikuttaneet julkisen sektorin reformiin. Euroopan unionin vaikutus näkyy erityisesti julkisia hankintoja koskevassa lainsäädännössä. Myös kunta- ja palvelurakennemuutostusta perustellaan kansainvälisin esimerkein.

Avainsanat: julkinen sektori, kunnat, julkiset palvelut, palvelurakenne, kuntasuunnittelu, kehittäminen

Sammandrag

Niemelä M. **En långvarig process av reformarbete inom den offentliga sektorn från Valtava-reformen till Paras-project.** Helsingfors: FPA, Social trygghet och hälsa: undersökningar 102, 2008. 59 s. ISBN 978-951-669-790-4 (hft), 978-951-669-791-1 (pdf).

Den här studien behandlar den offentliga sektorns utveckling i Finland. Analysen omfattar tiden från slutet av 1970-talet till 2007. Syftet med den här studien är att undersöka med vilka argument de legislativa reformerna har motiverats – vilka målsättningar reformerna har haft och hur mycket målsättningarna och motiveringarna har förändrats. Enligt resultaten grundade sig motiveringarna till reformerna i planerings-, styrnings- och finansieringssystemen från 1980-talet till 1995 års kommunallag i hög grad på idén om den nya offentliga ledningen. I den kommunala självstyrelsens och demokratins namn var målsättningen att öka kommunernas ansvar och beslutförhet. Målet var att åstadkomma flexibla och enklare system och man försökte helt avskaffa den reglering som gällde kommunernas planerings- och styrningssystem. I början av 1990-talet betonades speciellt retoriken om hållbar ekonomi och sparsamhet. Samtidigt började man kräva noggrannare bestämmelser och enhetligare reglering. Sedan slutet av 1990-talet har den kommunala diskussionen inriktats på kommunstrukturförändringar. Kommunstrukturdebatten skilde sig märkbart från den tidigare debatten: i den nya diskursen har referenser till demokrati och kommunal självstyrelse, som var centrala motiveringar på 1980-talet och i början av 1990-talet, nästan helt försvunnit. Målet med reformerna har varit att sporra kommunerna till kommunsammanslagningar och att uppnå större invånarantal i kommunerna. På det här sättet kan man trygga en servicestruktur som är heltäckande, ekonomisk och som har bättre produktivitet. Resultaten visade också att de internationella exemplen har påverkat den offentliga sektorns utveckling i Finland. Exempel från de andra nordiska länderna har varit mycket viktiga. Europeiska unionens betydelse har ökat särskilt i lagstiftningen om offentlig upphandling. De internationella exemplen har framhållits också i motiveringarna till kommun- och servicestrukturreformerna.

Nyckelord: offentlig sektor, kommuner, offentliga service, servicestruktur, kommunplanering, utveckling

Abstract

Niemelä M. **The long process of public-sector reform from the Valtava reform to the Paras project.** Helsinki: The Social Insurance Institution, Finland, Studies in social security and health 102, 2008. 59 pp. ISBN 978-951-669-790-4 (print), 978-951-669-791-1 (pdf).

This study explores the history of reform in the Finnish public sector. The analysis extends from the late 1970s to 2007. The main purpose of the study is to explore the arguments advanced in favour of legislative reforms – what have been the objectives behind them and to what extent have the objectives and arguments changed. The results indicate that the arguments in favour of reforms in the planning, steering and financial systems were, from the 1980s to the Local Government Act of 1995, mostly inspired by the idea of New Public Management. In the name of local self-government and democracy, the aim was to give more responsibility to local governments and to strengthen their authority. The goal was to simplify the systems and make them more flexible and, in general, to deregulate planning and steering. Financial sustainability and the necessity of savings were emphasised in the rhetoric of public-sector reform of the early 1990s. At the same time there were calls for more detailed directives and for greater uniformity in regulation. Starting in the late 1990s, the debate on local government shifted towards change in local government structures. This debate differed substantially from the earlier discourse in that the central arguments of the 1980s and early 1990s – democracy and local self-government – were almost entirely absent. The aim of the reforms was to encourage municipal mergers with an explicit view to create larger local government units that would be able to function efficiently and provide municipal services productively and cost-effectively. International examples, especially those from the other Nordic countries, have influenced the Finnish public-sector reforms. The impact of the European Union can be seen particularly in the public procurement legislation. International examples are also presented as arguments for the restructuring of local government and public services.

Keywords: public sector, local governments, public services, service structure, municipal planning, development

Alkusanat

Tutkimus on osa vuonna 2006 käynnistynyttä Kunnallissalan kehittämissäätiön rahoittamaa tutkimushanketta ”Suomen hyvinvointipalvelujen muutos Pohjoismaisessa perspektiivissä: diskurssit, instituutiot ja politiikka”. Hankkeen loppuraportissa on julkaistu lyhennelmä myös tämän tutkimuksen tuloksista (Forma ym. 2008). Lisäksi tutkimuksen tiimoilta on aiemmin julkaistu kolme lyhyempää kuntarakennepolitiikkaa (Niemelä ja Saarinen 2008a), julkisia hankintoja (Niemelä ja Saarinen 2008b) sekä valtiosuusuudistusta (Niemelä ja Saarinen 2008c) koskevaa puheenvuoroa.

Tutkimuksen aiempia käsikirjoitusversioita ovat kommentoineet tutkimushankkeen muut jäsenet Pauli Forma, Johanna Kallio, Susan Kuivalainen, Sini-Kukka Malmberg, Arttu Saarinen ja Minna Ylikännö, sekä hankkeen ulkopuolelta Ilpo Airio ja Toni Pekka. Hankkeen suunnitteluvaiheessa ajatus julkisen sektorin kehitystä koskevien ideoiden muutosten tutkimisesta tuli alun perin Olli Kankaalta.

Lopullista käsikirjoitusversiota kommentoivat lisäksi kaksi anonyymiä refereetä sekä Kelan tutkimusosaston julkaisujen toimituskunnan jäsenenä Katri Hellsten. Aineistonkeruussa sain erinomaista apua Maria Vaalavuolta ja Markus Kainulta. Kelan tutkimusosaston julkaisutoimituksesta Tarja Hyvärinen, Eeva-Kaisa Keinänen ja Maini Tulokas ovat antaneet hyödyllistä apua tutkimuksen kieli- ja ulkoasun parantamisessa. Kiitän kaikkia yhteistyöstä ja avusta.

Tukholmassa syyskuussa 2008

Mikko Niemelä

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO	9
2 JULKISEN SEKTORIN MUUTOS JA SEN SELITTÄMINEN	12
3 TUTKIMUSASETELMA	17
4 JULKISEN SEKTORIN REFORMIT JA NIIDEN PERUSTELUT	19
4.1 Kohti joustavaa, kansanvaltaista ja paikalliset olosuhteet huomioon ottavaa hallintokäytäntöä	19
4.2 Tavoitteena joustava, yksinkertainen ja selkeä valtionosuus- järjestelmä	24
4.3 Markkinamekanismeja ja eurooppalaista sääntelyä	28
4.4 Kilpailua sääntelyä lisäämällä	32
4.5 Yhdistymisillä tasapainoisempaan ja alueellisesti eheämpään kunta- rakenteeseen, yhteistyöllä parempaan palvelujen saatavuuteen	36
4.6 Elinvoimainen ja eheä kuntarakenne – tuottavat ja laadukkaat palvelut.....	41
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	47
KIRJALLISUUS	52
LIITE	58

1 JOHDANTO

Suomessa on 1980-luvulta lähtien tehty julkishallinnon uudistuksia, jotka ovat koskeneet hallinnon tasojen välisiä suhteita ja tehtävienjakoa. Hallinnon eri tasojen välisissä suhteissa ja tehtävissä tapahtuneet muutokset ovat olennainen osa myös julkisten palvelujen järjestämisen puitteita. Muutosten myötä päätösvalta on tullut lähemmäs julkisten palvelujen käyttäjiä ja palveluntuottamistavat ovat monipuolistuneet. Uusia palveluntuottamistapoja ovat olleet markkinoilla tuotettavat palvelut, sopimusohjaukselliset, tilaaja-tuottajamallit, ostopalvelukäytännöt ja palvelujen ulkoistaminen. Trendi, jossa julkisesti tuotettujen palvelujen rooli pienenee ja uudet toimintatavat yleistyvät, on viime vuosina voimistunut merkittävästi. Julkisen sektorin rooli hyvinvointipalveluissa on pienentynyt kaikissa Pohjoismaissa (Lehto ym. 1999). Kehitys merkitseekin oleellista muutosta pohjoismaisesta perspektiivistä, sillä julkisesti tuotettuja ja rahoitettuja hyvinvointipalveluja on pidetty pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden yhtenä kulmakivenä ja keskeisenä erottelevana tekijänä suhteessa muihin hyvinvointivaltioihin (Anttonen ja Sipilä 1996; Sipilä 1997).

1980-luvulta lähtien julkishallinnossa on siirretty laajamittaisesti tehtäviä ylhäältä alas, jonka myötä kuntien tehtävien lisääntymisen lisäksi kunnallisten palvelujen rahoitus- ja järjestämisperusta on muuttunut. Samaan aikaan myös sosiaalipolitiikan mentaaliset mallit ovat olleet muutoksessa. 1980-luvulta alkanut julkisen sektorin kritiikki ja uusliberalistisen ajattelun kasvu liittyi uuteen julkisjohtamiseen (*New Public Management*), jonka synnyinsijat löytyvät Ison-Britannian ja Yhdysvaltojen 1980-luvun hallintoreformeista. Uutta julkisjohtamista myötäilevä ajattelutapa kiinnittää kriittistä huomiota julkisen sektorin tehottomuuteen ja raskaaseen byrokraatiaan. Ajattelutapa sen sijaan puolustaa asiakasnäkökulman huomioon ottamista, yksityisen sektorin toimintamalleja ja palvelujen laatua, jossa palvelut nähdään entistä selkeämmin kauppatavarana ja asiakkaat kuluttajina (Harrinvirta 2000, 36-45; Vabø 2005).

Suomessa alettiin suunnitella julkisen sektorin reformeja jo 1970-luvulla, mutta ne lähtivät varsinaisesti käyntiin 1980-luvun puolella. 1980-luvun uudistus sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskevasta lainsäädännöstä (ns. Valtava-uudistus), vapaakuntakokeilut ja hallinnon hajauttaminen ja 1990-luvun alkupuolella voimaan tulleet valtionosuusjärjestelmän uudistus ja kuntalaki lisäsivät kuntien valinnanvapautta palvelujen järjestämisen suhteen. Muita merkittäviä 1990-luvun alkupuolen uudistuksia olivat kilpailulainsäädäntöön ja hankintalainsäädäntöön liittyvät muutokset. 1990-luvun lopulta lähtien myös kuntarakennelainsäädännön uudistaminen alkoi enenevässä määrin vaikuttaa hallinnon tasojen välisten suhteiden ja kunnallisten palvelujen tuottamisen reunaehtoihin. Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa eli Paras-hankkeessa, palvelujen rahoitusta ja tuotantoa sekä kuntarakennetta käsitelläänkin yhtenä kokonaisuutena.

Edellä mainitut uudistukset ovat vaikuttaneet myös toimeentuloturvan ja hyvinvointipalvelujen väliseen suhteeseen. Sosiaalipolitiikan perusoppikirjoissa toimeentuloturva- ja palvelujärjestelmät usein erotellaan toisistaan. Järjestelmien väliset kytkökset ja rajapinnat voivat kuitenkin vaihdella ja sosiaaliturvapolitiikan toimeenpanoon kuuluvien tehtävien jako valtion ja kuntien viranomaisten kesken voi muuttua. Julkisen sektorin reformien myötä syntynyt palvelujärjestelmien muutos voidaankin ymmärtää toimintaympäristön muutoksena, joka suoraan vaikuttaa myös toimeentuloturvan toimeenpanoon ja rahoitustarpeisiin. Vaikkapa sillä, millä tavoin terveyspalvelut järjestetään, on yhteyttä sairausvakuutuslain mukaisiin sosiaaliturvaetuuksiin ja tätä kautta koko julkisen terveydenhuoltojärjestelmän rahoitusrakenteeseen. Sairausvakuutuksen rahoittama osuus julkisista terveydenhuoltomenoista onkin kasvanut merkittävästi: vuonna 1985 Kelan maksamien julkisten terveydenhuoltomenojen osuus oli noin 13 prosenttia, kun se vuonna 2005 oli jo noin 21 prosenttia. Samaan aikaan Kelan maksamien julkisten terveydenhuoltomenojen osuus bruttokansantuotteesta nousi 0,7 prosentista 1,3 prosenttiin. (Kela 2007.)

Samankaltaisia yhtymäkohtia on löydettävissä myös sairausvakuutuksen ulkopuolelta. Esimerkiksi lasten hoivapalvelujen järjestämistavat ovat yhteydessä lapsiperheille suunnatun toimeentuloturvan tarpeeseen. Lisäksi ajankohtaisista teemoista kuntaliitokset tulevat oletettavasti vaikuttamaan sosiaaliturvaan välillisesti kuntarakenteiden muutosten myötä syntyvien palvelurakennemuutosten kautta. Voidaan esimerkiksi pohtia, missä määrin kuntaliitosten myötä syntyneet suuremmat yksikkökoot ja mahdolliset pienempien yksiköiden karsiminen tulevat vaikuttamaan esimerkiksi Kelan maksamien matkakorvausten määrään.

Hyvinvointipalvelujen tuottamiseen ja hallinnon tasojen väliseen suhteeseen liittyvät kysymykset ovat vahvasti poliittisen keskustelun kohteena. Poliitiikan muutosta edeltää tai sen kanssa samanaikaisesti esiintyy usein puhettavan muutos (Fairclough 1992; Skocpol 1994; Julkunen 2005). Pohdittaessa suomalaisen yhteiskunnan 1990-luvulla konkretisoitunutta ”suunnanmuutosta” tai ”siirtymää suunnittelutaloudesta kilpailukyky-yhteiskuntaan” on havaittu, että muutos oli mahdollinen siksi, että se nojasi 1980-luvulla kehittyneeseen ja 1990-luvun alkupuolella hallitsevaksi nousseeseen kulttuuriseen rakenteeseen (Julkunen 2001; Heiskala ja Luhtakallio 2006). Yhteiskunnallista muutosta edelsi kulttuurisen tulkintamallin murros, johon liittyvät sekä arvomaailman että diskurssin muutokset.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan Suomessa tapahtunutta, ja yhä käynnissä olevaa, julkisen sektorin reformia ja sen perusteluja. Näkökulmana tutkimuksessa on erityisesti kuntaa ja kunnallisia palveluja koskevien lainsäädäntömuutosten perustelut. Noudattaako kuntaa sekä niiden tehtäviä ja rahoitusta koskevat reformit samankaltaista kaavaa, jossa jo 1980-luvulla määriteltiin ne käsitykset, joiden pohjalta kuntalainsäädäntöä tultaisiin uudistamaan? Vai onko hallinnon tasojen välisiä suhteita sekä kuntia ja kunnallisia palveluja koskevissa puhetoissa tapahtunut muutoksia myös 1990- ja 2000-luvuilla? Seuraavassa luvussa tehdään katsaus selitystapoihin,

joilla sosiaalipoliittisten järjestelmien kehitystä on perinteisesti tarkasteltu. Lisäksi luvussa pohditaan eri toimijoiden vaikutuksia kuntia ja kunnallisia palveluja koskeviin puhetapoihin. Luvussa 3 esitellään tarkemmin tutkimuskysymykset ja tutkimuksen empiirinen aineisto. Luvussa 4 esitetään tulokset ja viimeinen luku tarjoaa johtopäätökset.

2 JULKISEN SEKTORIN MUUTOS JA SEN SELITTÄMINEN

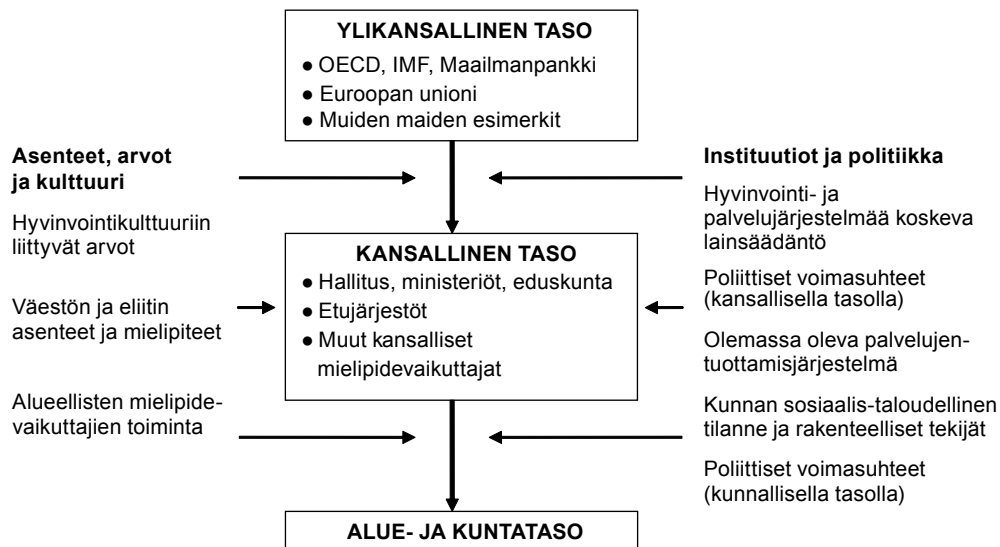
Hyvinvointijärjestelmien kehitystä selittävä kirjallisuus voidaan jakaa karkeasti ottaen kolmeen ryhmään: funktionalistisiin, rakenteellis-poliittisiin ja institutionalistisiin. Funktionalistiset teorit ovat korostaneet yhteiskunnan rakenteita, kuten ikä- ja elinkeinorakenteita, muutosta selittävinä tekijöinä (Wilensky 1975). Rakenteellis-poliittiset teorit sen sijaan korostavat poliittisten toimijoiden merkitystä (Korpi 1978 ja 1983; Stephens 1979). Nämä kaksi teoriaperinnettä ovat tulleet tunnetuksi ennen kaikkea silloin, kun pyrkimyksenä on ollut selittää hyvinvointivaltioiden kehittymistä ja kasvua (ks. kuitenkin esim. Korpi ja Palme 2003). 1980-luvulta lähtien useimmat länsimaiset hyvinvointivaltiot ovat kuitenkin kokeneet erilaisia ulkoisia ja sisäisiä paineita. Talouden globalisoituminen alkoi ulottaa kyntensä työmarkkinoille ja julkisen talouden toimintaedellytyksiin. Useimmissa maissa väestörakenne vanhenee ja perherakenne pirstaloituu. Hyvinvointijärjestelmiä alettiin sopeuttaa haasteiden edellyttämällä tavalla. Tälle sopeuttamiskaudelle on kuitenkin ollut tyypillistä, että hyvinvointivaltiot ovat liikkeissään jähmeitä, ja suuria järjestelmämuutoksia on nähty vain harvoin. Institutionalistiset teorit ovat selittäneet tätä olemassa olevien järjestelmien ehdollistavalla vaikutuksella (Pierson 1994). Aiemmistä päätöksistä, käytännöistä ja järjestelmistä syntyy polkuriippuvuuksia, jotka ehdollistavat tulevaa toimintaa.

Erityisesti 2000-luvun puolella hyvinvointipoliittisessa kirjallisuudessa on alettu tarkastella jo aiemmin politologiassa ja poliittisessa taloustieteessä korostettua ideoiden merkitystä hyvinvointivaltion muutoksessa (Cox 2004; Béland 2005 ja Béland 2007; Steensland 2006). Institutionaalinen muutos saattaa olla hidas, mutta muutoksia silti tapahtuu esimerkiksi ideoiden tasolla. Suomalaisen yhteiskunnan muutosta tutkittaessa on esimerkiksi havaittu, että yhteiskunta ja käsitykset sosiaalipolitiikan tavoitteista ovat muuttuneet 1980-luvulta lähtien merkittävästi (Julkunen 2001). 2000-luvun sosiaalipolitiikan ideoita tarkastellessaan Johannes Kananen (2008, 247) puhuu jopa sosiaalipolitiikan ”täyskäännöksestä”, jossa pohjoismainen normatiivinen perintö on saanut väistyä tuottavuuden ja kilpailukyvyyn ideoiden tieltä.

Tuo muutos on nähty ennen kaikkea kulttuuristen toimintamallien ja puhettavan muutoksena, joihin olivat vaikuttamassa sekä kansalliset että kansainväliset toimijat. Tutkiessaan kilpailulainsäädännön ja hallinnon hajauttamisen perusteluja Pertti Alasuutari (2006) havaitsi, että kansainvälisillä esimerkeillä oli keskeinen merkitys. Yhtäältä julkisten palvelujen yksityistäminen ja markkinoistaminen sekä säännöstelyn purkaminen nähtiin luontevaksi muiden Pohjoismaiden näyttäessä esimerkiksi. Toisaalta on myös havaittavissa, että viiteryhmä vaihtui 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa siten, että OECD-maista ja Euroopan unionista tuli vähitellen Pohjoismaita tärkeämpiä esikuvia ja vertailukohtia. Lisäksi on havaittu, että monet kilpailuvaltion käsitteet omaksuttiin erityisesti yritysmaailmasta, josta ne ”vaelsivat” politiikan käyttöön (Kantola 2006).

Ideoiden tai aatteiden ajatellaan usein siirtyvän maasta toiseen (esim. Djelic 2004 ja 2008; Friedman 2005). Yksi tämän koulukunnan näkemyksistä on, että kansainväliset järjestöt toimivat episteemisinä yhteisöinä, jotka muovaavat ajattelutapoja ja käsitteitä yhdenmukaisiksi (Haas 1992). Episteemisten yhteisöjen tulkinnat, ideat ja käsitelmääritykset siirtyvät vähitellen kansalliselle tasolle esimerkiksi asiantuntijoiden ja toimenpidesuosittelujen avulla. Esitetyt näkemykset ja kehitysehdotukset eivät kuitenkaan kaikissa tapauksissa suoraan realisoitu käytännön toimenpiteiksi, sillä niiden toteutumiseen vaikuttavat sekä olemassa olevat instituutiot, poliittiset voimasuhteet että hyvinvointikulttuuriin liittyvät arvot ja asenteet (Immergut 1992; Pierson 1994; Campbell 1998; Pfau-Effinger 2005; Björklund 2008). Alla oleva kuvio havainnollistaa tätä seikkaa. Se, millä tavoin ylikansalliselta tasolta lähteneitä toimintaehdotuksia ja keskustelunavauksia tai muiden maiden esimerkkejä ja ”hyviä käytäntöjä” aletaan korostaa kansallisen tason keskusteluissa, on yhteydessä sekä asenneilmastoon että kansallisen hyvinvointikulttuurin arvoihin (kuvion vasen laita). Toisaalta toteutuakseen ideoiden on vastattava myös valtaapitävien poliittista ideologiaa ja niiden on oltava jossain määrin sovellettavissa olemassa olevaan hyvinvointi- ja palvelujärjestelmään (kuvion oikea laita).

Kuvio. Ideoiden diffuusioon vaikuttavat tekijät ylikansalliselta tasolta kuntatasolle.



Niin hyvinvointipolitiikkaan kuin siihen liittyvään keskusteluunkin sisältyy ajatus polkuriippuvuudesta, jossa olemassa olevat instituutiot, hyvinvointikulttuuri ja tapa keskustella sosiaalipolitiikan muutoksista muodostavat sen toimintaympäristön, jonka sisällä kansallista sosiaalipolitiikkaa voidaan toteuttaa (esim. Edelman 1988; Mahoney 2000; Rothstein ja Steinmo 2002; Streeck ja Thelen 2004). Nämä tekijät selittävät myös sen, miksi hyvinvointipolitiikan muutoksiin vastataan eri tavoin

niin kuntien kuin eri hyvinvointivaltioidenkin välillä (ks. Kröger 1997; Rauch 2005). Tällöin puhutavat paradigman muutoksessa nousevat keskeisiksi: jotta paradigmaa pystyttäisiin muuttamaan, retoriikan ja kielikuvien avulla on pyrittävä muuttamaan vallitsevia ajattelutapoja, uusia toimintatapoja pitää perustella, ja puolustaa niiden paremmuutta suhteessa nykyisiin toimintatapoihin. Kuhnilaisittain politiikan muutokset ovat mahdollisia vasta sitten, kun vallitseva ajattelutapa muuttuu (Kuhn 1962; myös Hall 1993). Poliitikasta tuleekin tällöin eräänlaista kielellistä kamppailua; taistelua siitä, kuka pystyy määrittämään, millä termeillä, käsitteillä ja painotuksilla asioista puhutaan. Onko uusissa palveluihin liittyvissä toimintatavoissa kyse palvelujen uudenaikaistamisesta, tehostamisesta, järkevöittämisestä vai hyvinvointivaltion romuttamisesta? Puhutaanko muutoksista talouden termin painottaen tehokkuutta, tuottavuutta ja kilpailukykyä, vai sisältääkö puhe myös tasa-arvoon ja oikeudenmukaisuuteen liittyviä painotuksia?

Tilanne, jossa kunnilla on yhä enemmän päätösvaltaa hyvinvointipalvelujensa järjestämisessä, merkitsee, että myöskään kansallisen tason toimintasuositukset eivät välttämättä suoraan realisoitu käytännön toimenpiteiksi. Samalla tavoin kuin ylikansallisen ja kansallisen tason välillä myös tässä toimenpidesuositukset suodattuvat alue- ja kuntatason tilanteen mukaan. Siihen vaikuttavat sekä kuntalaisten asenteet ja mielipiteet että kunnan sosiaalis-taloudellinen tilanne, kuntarakenne, olemassa oleva palvelujentuottamisjärjestelmä ja kunnan poliittiset voimasuhteet. Saattaa olla myös niin, että joissakin kunnissa jopa yksittäiset toimijat tai ”kaveriporukat” päättävät kunnan toimenpiteistä, kuten Matti Wiberg (2005) on tutkimuksessaan havainnut.

Kansainvälisistä toimijoista Euroopan unioni ja OECD ovat keskeisimpiä episteemisiä yhteisöjä, joilla on todettu olevan keskeinen vaikutus agendojen asettajina ja keskustelun kehystäjinä (esim. Tallberg 2003; Armingeon 2004; Dostal 2004). Erityisesti OECD:tä on pidetty uusliberalististen ideoiden tuottajana ja uuden julkisjohtamisen idean leviämisen edistäjänä (Armingeon ja Beyeler 2004). OECD on kannanotoillaan ja politiikkasuosituksillaan tukenut jo 1980-luvun alusta lähtien julkisen sektorin reformeja, joissa otetaan käyttöön markkinatyyppejä ratkaisuja (OECD 1981). Se on tukenut uuteen julkisjohtamiseen perustuvia ratkaisuja, kuten kehysbudjetointia, tilaaja-tuottajakakoa, ulkoistamista, yksityisten yritysten käyttämistä ja palvelumaksujen laajennettua käyttöä. OECD (esim. 2004 ja 2005a) on pitänyt tärkeänä, että valtion taloudellista tukea kunnille vähennettäisiin, kunnat etsisivät uusia tapoja palvelujen tuottamiseen ja yksityisen ja julkisen rahoituksen osuus hyvinvointipalveluissa järjestettäisiin uudestaan.

Keskeinen ylikansallinen puhetapojen muokkaaja on luonnollisesti Euroopan unioni. Thomas Diez (1999) on jopa todennut, että koko Euroopan integraation historia voidaan ymmärtää puheiden ja puhuntojen sarjana, jonka myötä syntyvät hallinnan järjestelmät. EU:lla on luonnollisesti myös puhetapojen muokkaamista suurempiakin vaikutuskanavia. Euroopan unionin vaikutuksen kansalliseen sosiaalipolitiikkaan on nähty voimistuneen ennen kaikkea vuoden 2000 Lissabonin strategian jälkeen, jossa korostetaan vapaaehtoisen yhteistyön ja politiikan koordinoimisen metodeja. Tätä

prosessia on kutsuttu myös sosiaalipolitiikan eurooppalaistumiseksi (ks. Ferrera 2005; Kattelus ja Saari 2006; Laitinen-Kuikka ja Saari 2006). Lissabonin strategian avulla Euroopan sosiaalinen malli rakentuu politiikoista, joissa taloudellinen tehokkuus ja sosiaalinen koheesio löytävät yhteiset intressit. Sosiaalipolitiikka valjastetaan edistämään talouspoliittisia tavoitteita (Savio 2003, 201). Lissabonin strategian tavoitteena on unionin muokkaaminen maailman kilpailukykyisimmäksi ja dynaamisimmaksi tietoon perustuvaksi taloudeksi vuoteen 2010 mennessä. Tähän pääsy edellyttää Eurooppa-neuvoston mukaan talouden perinpohjaista uudistamista ja haastavaa ohjelmaa hyvinvointi- ja koulutusjärjestelmien nykyaikaistamiseksi (Palola 2006, 373).

Keskeisintä EU-retoriikassa on talouskasvun ja talouden kilpailukyvyyn asettuminen sosiaalipolitiikan uudistamisen oikeuttajaksi ja Euroopan unionin sen ylimmäksi auktoriteetiksi, joka antaa viranomaisille ja poliitikoille oikeutuksen ja velvoitteen toimia (Palola 2004). EU-retoriikassa sosiaalipolitiikassa painottuu taloudellisen hyödyn näkökulma: sosiaalipolitiikka nähdään tuottavuuden termein investointina, jonka tulee maksaa itsensä takaisin. Sitä ei nähdä markkinoita korjaavana politiikkana vaan se on markkinoita luovaa politiikkaa (Palola 2006, 285; Hellsten 2005).

Hyvinvointipalvelut liittyvät EU-tasolla ennen kaikkea EU:n sisämarkkinoihin. Vaikka Suomi on suhtautunut lähtökohtaisesti myönteisesti sisämarkkinoiden toimeenpanoon palveluissa, hallituksen varauksellisin kanta liittyy sosiaali- ja terveystalouden vapaaseen tarjoamiseen kytkeytyviin kysymyksiin. Esimerkiksi vuonna 2004 annettuun palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevaan palveludirektiiviehdotukseen Suomi esitti varauksia terveystaloutta koskeviin kohtiin. Kyse on ollut ennen kaikkea niin sanotun alkuperämaaperiaatteen soveltamisesta terveystaloudessa. Suomen hallitus on ollut pidättyväinen myös kuluttajien valinta-oikeuden laajentamista kohtaan, koska se vaikuttaa sosiaali- ja terveystalouden harjoittamiseen omista lähtökohdista käsin. Joissakin tapauksissa Euroopan yhteisön tuomioistuimen päätökset ovat kuitenkin pakottaneet Suomen toimimaan kantansa vastaisesti. Tuomioistuimen päätöksellä terveydenhuollon avopalvelut on esimerkiksi avattu sisämarkkinoille. (Ks. Kattelus ja Saari 2006.) Palvelujen osalta huomionarvoista on myös se, että EU:n tasolla jokin politiikkalohko saattaa kuulua eri ylätasoon politiikkalohkoon kuin Suomessa. Esimerkiksi vanhuspolitiikka katsotaan osaksi EU:n terveystaloutta, Suomessa puolestaan sosiaalipalveluksi. Tällöin EU-tasolla vanhustenhuollon uudistamista ohjataan terveydenhuollolle asetettujen tavoitteiden kautta (Rintala 2005).

Kansallisella tasolla eri intressiryhmät ovat suhtautuneet palvelujen kilpailutukseen yleensä myönteisesti tietyin painotuseroin. Näkemykset tulevat esille esimerkiksi EU:n palveludirektiivistä kauppa- ja teollisuusministeriölle annetuista lausunnoista: Niin Suomen Yrittäjät, Teollisuuden ja Työnantajien Keskusliitto kuin Palvelutyönantajatkin näkivät palvelujen sisämarkkinadirektiivin parantavan suomalaisten palveluyritysten vientimahdollisuuksia. Suomen Yrittäjät korostivat myös tarvetta luoda sosiaali- ja terveystalouteen riittävän markkinalähtöisiä toimintatapoja. Palvelutyönantajien mielestä keskeistä kuitenkin oli, että kuntien järjestämisvastuulla olevat hyvinvointipalvelut eivät sisälly direktiivin soveltamisalaan. Sen sijaan

sosiaali- ja terveysministeriö totesi, että hyvinvointipalveluja ei tarvitse kokonaan rajata direktiivin ulkopuolelle, jos lähtömaaperiaatetta ei sovelleta sosiaali- ja terveyspalveluihin. (Raivio 2006, 190.)

Myös muiden tahojen kannanotot palvelutuotannon kehittämistä painottavat kilpailuttamisen lisäämistä ja palvelujen markkinoistamista. Valtiovarainministeriön (2005) työryhmän mukaan julkisen palvelutuotannon tuottavuuden parantamisen, saatavuuden turvaamisen ja laadun ylläpidon vuoksi julkista palvelutuotantoa on kehitettävä; yksityisen palvelutuotannon lisääminen on tässä yksi hyvä vaihtoehto. Elinkeinoelämän valtuuskunnan (Evan) keskustelunavauksessa kunnallisten palvelujen kilpailuttamisen lisäämistä perustellaan tehostamisella, laadun parantamisella sekä veroasteen laskemisella (Elinkeinoelämän valtuuskunta 2004). Yksilöllisten ja muuttuvien tarpeiden huomioon ottaminen on Evan mukaan yksityisellä sektorilla helpompaa. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteossa Eduskunnalle pidettiin tärkeänä soveltaa uusia toimintatapoja palvelujen turvaamiseksi (Valtioneuvosto 2004a). Valtioneuvoston globalisaatioraportti painottaa puolestaan hyvinvointipalvelujen tuotteistamista, tuottavuuden kohentamista, asiakkaiden valinnanvapauden ja oman vastuun lisäämistä, innovaatioita, kustannustietoisuutta ja kilpailua (Valtioneuvosto 2004b). Lisäksi Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitran terveydenhuollon ohjelman tavoitteiksi mainitaan asiakkaan aseman parantaminen, toiminnan tuottavuuden, tehokkuuden sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön lisääminen, uusien teknologioiden ja palvelujen monipuolinen hyödyntäminen sekä kilpailukykyisten liiketoimintojen kehittäminen kotimaisille ja kansainvälisille markkinoille.

3 TUTKIMUSASETELMA

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kuntaa ja kunnallisia palveluja koskevia uudistuksia ja niitä koskevia perusteluja. Kiinnostuksen kohteena ovat ne lainsäädännölliset argumentit, joilla muutoksia on perusteltu, ja mahdolliset niissä tapahtuneet muutokset. Missä määrin kuntaa ja kunnallisia palveluja koskevat ideat ovat muuttuneet 1970-luvulta lähtien? Lainsäädännöllisten uudistusten perusteluita voidaan peilata edellä esitettyjen kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden näkemyksiin. Missä määrin OECD:n uuden julkisjohtamisen ajattelutapa näkyy lakimuutoksien perusteluissa? Näkyvätkö EU:n vaikutukset kovina yhteisömetodeihin kuuluvina direktiiveinä vai pehmeämpinä yhteensovittamiseen viittaavina, avoimeen koordinaatioon liittyvinä painotuksina? Onko EU:n kytköksissä havaittavissa Lissabonin jälkeistä aikaa, ja missä määrin ”eurooppalainen” retoriikka näkyy suomalaisen julkisen sektorin reformeissa?

Ajallisesti tarkastelu alkaa vuoden 1984 Valtava-uudistusta pohjustavista komiteanmietinnöistä ja päättyy vuoden 2006 kunta- ja palvelurakennemuutoksen puitelakia sekä vuoden 2007 hankintalakia koskeviin hallituksen esityksiin. Tutkimuksessa tarkastelun kohteena ovat seuraavat lainsäädännölliset uudistukset:

- Valtava-uudistus
- hallinnon hajauttaminen
- vapaakuntakokeilut
- valtionosuusuudistukset
- kilpailulainsäädäntö ja julkiset hankinnat
- kuntalain uudistukset
- kuntajakolain uudistukset
- seutuyhteistyökokeilut
- Paras-hanke.

Tutkimuksen empiirisenä aineistona ovat lainsäädäntömuutoksia pohjustavat komiteanmietinnöt, hallituksen esitykset ja niihin liittyvät valiokuntien kannanotot. Asiakirja-aineisto on esitetty tarkemmin liitteessä. Aineiston rajauksen ulkopuolelle jäivät näin ollen esimerkiksi eduskunnan tuottamat muut asiakirjat, hallitusohjelmat, puolueohjelmat ja ministeriöiden tuottamat asiakirjat, joita kaikkia on käytetty aineistoina hyvinvointipolitiikan muutoksia tutkittaessa (esim. Kuivalainen ym. 2005; Kantola 2006; Nygård 2006; Paavonen ja Kangas 2006; Kananen 2008). Rajaus komiteanmietintöihin, hallituksen esityksiin ja niitä kommentoiviin valiokuntien kannanottoihin on kuitenkin perusteltua, sillä ne muodostavat hyvän pohjan juuri ideoiden tutkimiselle niiden kuvatessa nykytilannetta, eritellessä haasteita ja luodessa uusia ratkaisuvaihtoehtoja (ks. Kananen 2008, 241).

Komiteanmietinnöissä ja hallituksen esityksissä nousevat esiin uudistuksien perusteluissa esiintyvät vastakkainasettelut. Vastakkainasettelu on ilmeisintä järjestelmän sisällöllisissä perusteluissa, joissa vastakkain ovat vanhan, olemassa olevan järjestel-

män epäkohdat ja uuden, ehdotetun järjestelmän edut ja tavoitteet. Uudistettavan järjestelmän sisällöllisten perusteluiden lisäksi järjestelmään tarvittavia muutoksia argumentoidaan ulkoisin perustein. Näitä ovat esimerkiksi toimintaympäristössä tapahtuneet taloudelliset tai rakenteelliset muutokset, muutokset väestön arvoissa ja asenteissa, kansainväliset kokemukset tai kansainvälinen lainsäädäntö tai sääntely. Tällöin teksteissä pyritään tuomaan esiin, että nykyinen olemassa oleva järjestelmä ei enää sovi sen ulkoisiin puitteisiin. Järjestelmän ulkoisia perusteluja ovat lisäksi viittaukset hallitusohjelmaan tai aiempaan valmistelutyöhön, jotka kertovat lukijalle, että päätös uudistuksesta on jo tehty ja kyseessä on enää ryhtyminen käytännön työhön.

Nämä vastakkainasettelut pyritään tuomaan tutkimuksen tuloksia raportoitaessa esiin taulukoin, joista ilmenee kunkin lainsäädännöllisen uudistuksen perustelut. Tällä tavoin pystytään havainnollisesti kuvaamaan ne ideat, jotka kunkin julkisen sektorin uudistamiskokonaisuuden taustalla kulloinkin ovat olleet. Näin ollen aineistoa analysoidaan tutkimusmenetelmällisesti teorialähtöisen sisällönanalyysin (ks. Tuomi ja Sarajarvi 2004) keinoin, jossa analyysirunkona toimii edellä mainittu vastakkainasettelu vanhan, olemassa olevan järjestelmän epäkohtien ja uuden, ehdotetun järjestelmän etujen ja tavoitteiden välillä. Tiukempaa diskurssianalyttistä retoriikan analyysia, jossa pyrkimyksenä olisi ollut tavoittaa kielellisen kommunikaation taustalla olevia oletuksia ja merkityksiä, ei sen sijaan nähty tutkimuksen tavoitteisiin nähden relevanttina lähestymistapana (ks. esim. Palonen ja Summa 1996).

4 JULKISEN SEKTORIN REFORMIT JA NIIDEN PERUSTELUT

4.1 Kohti joustavaa, kansanvaltaista ja paikalliset olosuhteet huomioon ottavaa hallintokäytäntöä

1970-lukua voidaan pitää monilta osin julkisen sektorin reformien lähtökohtana. Tällöin käynnistettiin useita julkisen sektorin reformeja taustoittavia mietintöjä, joissa pohdittiin kuntien itsehallintoa sekä suunnittelu- ja rahoitusjärjestelmien uudistamista (esim. KM 1976, 1978a ja 1979). Uudistukset lähtivät kuitenkin konkreettisesti käyntiin vasta 1980-luvun puolella. Näistä merkittävin oli vuoden 1984 alusta voimaan tullut uudistus sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskevasta lainsäädännöstä (ns. Valtava-uudistus), joka oli osa sosiaalihuollon kokonaisuudistusta. Valtava-uudistuksen valmistelutyö alkoi sosiaali- ja terveysministeriön virkatyönä jo vuonna 1976, ja lausuntokierroksien ja eri ministeriöiden neuvottelujen jälkeen hallituksen esitys uudistuksesta valmistui vuonna 1981.

Valtava-uudistus koski sekä suunnittelujärjestelmiä että kuntien valtionosuuksia. Suunnittelu- ja ohjausjärjestelmien osalta uudistusta perusteltiin sillä, että olemassa oleva järjestelmä on yksityiskohtaisuuden, monimutkaisuuden ja vanhentuneiden menettelytapojen vuoksi raskas ohjauskeino, jossa päätöksenteko on tarpeettoman korkealla tasolla ja jossa kunnilla ei ole tarpeeksi liikkumavaraa (KM 1979; HE 101/1981). Uudistusta perusteltiin myös hallinnon kehittämistä koskeviin komiteamietintöihin viittaamalla, joissa lähtökohdiksi oli otettu jo 1970-luvun alussa kansanvaltaisuuden, suunnitelmallisuuden ja tehokkuuden lisääminen. Näihin tavoitteisiin pyrittiin hajauttamalla tehtäviä ja toimivaltaa, selkeyttämällä tehtävienjakoa, keventämällä valvontaa sekä yhdenmukaistamalla, uudistamalla ja järjeistämällä vanhentuneita hallinnollisia menettelytapoja. Yleisesti ottaen tavoitteena oli siirtyä ”yksityiskohtaisesta valvonnasta nykyistä joustavampaan hallintokäytäntöön”, jonka avulla voidaan parantaa hallinnon tehostamisen ja palvelutuotannon edellytyksiä (KM 1979, 10).

Uudistuksen perusteluissa nähtiin, että ”hallinnon järjeistäminen” merkitsee palvelutason nostoa ja se myös antaa ”edellytykset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen tarkoituksenmukaiselle kehittämiselle” (HE 101/1981). Valtava-uudistukseen liittyvää lakia sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta onkin pidetty ensimmäisenä yksityistämiseen viittaavana lakina (Oulasvirta 1996, 45). Yksityisten toimintayksiköiden osalta vapaaehtoistyön toimikunta arvosteli 1970-luvun lopulla vapaaehtoisten palvelujen järjestämiseen liittyvien käytäntöjen hajanaisuutta ja sattumanvaraisuutta (KM 1978a). Toimikunnan mietinnössä myös mainittiin, että käynnissä oleva Valtava-uudistus ”mahdollistaisi tulevaisuudessa palvelujärjestelmän kehittämisen myös käyttämällä suunnitelmallisemmin järjestöjen palveluksia”. Valtava-uudistuksen myötä kunnille annettiin mahdollisuus ostaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja yksityisiltä toimintayksiköiltä.

”Yksityisten toimintayksiköiden julkinen rahoitustuki ehdotetaan järjestettäväksi siten, että kunnat ostaisivat sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tällaisilta toimintayksiköiltä – – Kaikkien yksityisten toimintayksiköiden julkinen rahoitustuki

suoritettaisiin palveluja käyttävien kuntien toimesta. Uudistuksella turvattaisiin yksityisten yhteisöjen taloudellinen asema siten, että kunnilla olisi velvollisuus suorittaa täysi korvaus asukkaittensa saamista palveluista. Nykyisin yksityisillä yhteisöillä on useissa tapauksissa epävarmuutta kokonaisrahoituksen järjestämisessä. Kuntien ja yksityisten toimintayksiköiden yhteistoimintaa tultaisiin laajentamaan nykyisestään. Yksityisten toimintayksiköiden omistussuhteisiin ja hallintoon ei uudistuksella olisi vaikutusta.” (HE 101/1981, 12.)

Kiintoisaa on, että yksityisten toimintayksiköiden aseman vakiinnuttaminen palvelutuotantoon perusteltiin nimenomaan yksityisten yhteisöjen rahoituksen turvaamisella. Se oli ikään kuin tekninen asia, jolla ”järjestettiin” yksityisten yhteisöjen rahoitustuki. Sen enempää kansanvaltaisuuteen kuin palvelujen laatuun tai tehokkuuteen liittyviä argumentteja ei tässä yhteydessä nostettu esiin. Uudistus kuitenkin kuvaa hyvinvointivaltion byrokratia- ja kustannuskritiikin tuomaa muutosta, jonka myötä alettiin vähitellen nähdä, että palvelujen järjestämisvastuu ja niiden tuottaminen voidaan myös erottaa toisistaan (ks. esim. Pulma 1996).

Neljä päivää Valtava-uudistukseen liittyvän lain voimaantulosta Valtioneuvosto asetti pääministeri Kalevi Sorsan 4. hallituksen ohjelmaan perustuen hallinnon hajauttamiskomitean laatimaan selvityksen tehtävien ja toimivallan siirtämisestä keskushallinnosta alue- ja paikallishallintoon. Komitean tehtävänä oli valmistella ehdotukset valtionhallinnon rakenteen uudistamiseksi, tehtävien ja toimivallan siirtämisestä keskusvirastoilta valtion väliportaanhallinnolle ja paikallishallinnolle tai asianomaisille ministeriöille ja hallinnollisten keskusvirastojen uudelleen järjestämisestä, yhdistämisestä tai lakkauttamiseksi (KM 1986). Hallinnon hajauttamisen päämääräksi nähtiin jo edellisellä vuosikymmenellä esiin tuodut tavoitteet, jotka olivat valtionhallinnon tehokkuuden, kansanvaltaisuuden ja oikeusturvallisuuden parantaminen (ks. KM 1978b ja 1979).

Hallinnon hajauttaminen oli ollut keskeinen toimintalinja aina 1950-luvulta lähtien. Perusteluissa nostettiin esiin kansalaisten esittämä byrokratiakritiikki ja kunnallishallinnon vaatimukset ohjauksen vähentämisestä ja väljentämisestä. Järjestelmän sisällöllisiä perusteluja hallinnon hajauttamiselle olivat suunnittelujärjestelmien ja normiohjauksen laajentuminen ja valtionhallinnon tehtävien lisääntyminen. Hallintojärjestelmän keskittyneisyys ja sektoroituneisuus nähtiin ongelmalliseksi kansanvaltaisen poliittisen ohjauksen ja kansalaisten välisen suhteen kannalta. Hallintojärjestelmän nähtiin olevan ”vanhakantaisessa tilassa” ja tarvitaan ”asennemuutosta, jotta hallintoa voidaan uudistaa yhteiskunnan kehitystä ja nykyaikaisia vaatimuksia vastaavaksi” (KM 1986, 32).

Taulukko 1. Valtava-uudistusta, hallinnon hajauttamista ja vapaakuntakokeiluja koskevat perustelut.

VANHA JÄRJESTELMÄ JA SEN PUITTEET	UUDEN JÄRJESTELMÄN TAVOITTEET
<i>Valtava-uudistus</i>	
<ul style="list-style-type: none"> – Yksityiskohtaisuus, vanhentuneet menettelytavat, päätöksenteko tarpeettoman korkealla tasolla, monimutkaisuus, kunnilla ei liikkumavaraa, raskas ohjauskeino 	<ul style="list-style-type: none"> – Kansanvaltaisuus, suunnitelmallisuus, tehokkuus – tehtävien ja toimivallan hajautus, selkeyttäminen ja valvonnan keventäminen – joustavampi, järkevämpi, yhdenmukaisempi ja tehokkaampi hallintokäytäntö – edellytykset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen tarkoituksenmukaiselle kehittämiselle
<i>Hallinnon hajauttaminen</i>	
<ul style="list-style-type: none"> – Suunnittelujärjestelmät ja normiohjaus laajentuneet, valtionhallinnon tehtävät lisääntyneet – Hallintojärjestelmän keskittyneisyys ja sektoroituneisuus 	<ul style="list-style-type: none"> – Valtionhallinnon tehokkuuden, kansanvaltaisuuden ja oikeusturvallisuuden parantaminen – palveluhenkisyttä, palveluajattelua ja palvelujen laatua hallintoon – hallinnon keveys, väljyys, yksinkertaisuus, tuloksellisuus ja tehokkuus – päätöksenteko lähemmäs ihmisiä, kansalaisten yksilölliset tarpeet
<i>Vapaakuntakokeilu</i>	
<ul style="list-style-type: none"> – Muiden Pohjoismaiden esimerkit – Valtion liian yksityiskohtaista ohjausta ja valvontaa, josta aiheutuu kankeutta ja epätarkoituksenmukaisuutta hallinnossa – Järjestelmä rajoittaa kuntien mahdollisuuksia vaihtoehtoiseen toimintatapojen valintaan ja toiminnan järjestämiseen paikallisiin olosuhteisiin parhaiten soveltuvalla tavalla 	<ul style="list-style-type: none"> – Kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistaminen – Kunnallisen hallinnon ja palvelutuotannon tehokkuuden ja taloudellisuuden lisääminen – Palvelukyvyyn ja palveluhenkisyyden lisääminen – Kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen

Komitea myös korosti, että keskitetty järjestelmä kuuluu hyvinvointipalvelujen luomisen ja laajentumisen aikakaudelle, mutta olosuhteet ovat muuttuneet: ”hyvinvointipalvelujen määrän kasvattamisen sijasta painottuu tarve parantaa ensisijaisesti palvelujen laatua”. Nähtiin, että tarvitaan palveluhenkisyyden ja palveluajattelun astumista ”vanhanaikaisen käskyvalta- ja valvontahengen tilalle”. Hallinnon hajauttaminen nähtiin keinoksi, jolla voidaan edistää hallinnon palvelukykyä sekä nykyäikaistaa hallinnon toimintaa. Hyvinvointipalvelujen kilpailuttamisen näkökulmasta komiteanmietinnön merkitys olikin muun muassa siinä, että hallinnon kehittämisen suunta oli selvästi muuttumassa byrokraattisesta ohjauksesta kohti liike-elämästä omaksuttua informaatio- ja tulosohjausjärjestelmää (Alasuutari 2006, 50).

”Juuri ohjausjärjestelmiä muuttamalla vaikutetaan olennaisesti hallinnon rakenteen kehittämiseen nykyistä hajautetummin – – Ohjauksen muotojen valinnassa komitea painottaa väljempien ja joustavien ohjausmuotojen käyttöä yksityiskohtaisesti ja tiukasti alempien viranomaisten toimintaa sitovan ohjauksen sijasta. Ohjauksen painopistettä tulee siirtää mahdollisuuksien mukaan normityyppisestä pehmeämpään, asiantuntijapohjaiseen informaatioluonteiseen ohjaukseen.” (KM 1986, 85.)

Näillä toimenpiteillä pyrittiin kunnallishallinnon oman toimivallan laajentamiseen ja valtionhallinnon resurssiohjauksen ja toiminnallisen ohjauksen vähentämiseen. Pyrkimyksenä oli edistää hallinnon tehokkuutta karsimalla asioiden moniportaista ja vaiheittaista käsittelyä. Hallinnon hajauttaminen nähtiin keinoksi palvelujen laadun parantamiselle myös kansanvaltaisuuden näkökulmasta. Komiteanmietinnössä korostettiin, että ”palvelujen laadun kehittäminen edellyttää paikallisten olosuhteiden ja kansalaisten yksilöllisten tarpeiden huomioonottamista” (KM 1986, 14). Nähtiin, että päätöksentekoa on siirrettävä ”läemmäs ihmisiä”. Hallinnon tuottamien palvelujen laadun katsottiin paranevan, kunhan kunnilla on kansalaisia lähimpänä hallinnon tasona tosiasiallinen ratkaisovalta kansalaisille tarjottavia palveluja koskevassa päätöksenteossa.

”Hallinnonaloilla, joiden toiminta kohdistuu pääasiallisesti hyvinvointi- ja muiden palvelujen tuottamiseen kansalaisille, kansalaisläheisyysvaatimus edellyttää erityisesti kansalaisten ja muiden hallinnon palvelujen tarvitsijoiden näkemysten huomioon ottamista – – Siltä osin kuin suorittavia toimia hoidetaan keskushallinnossa edellyttää kansalaisläheisyyden tavoite tällaisten toimenpiteiden ja päätösvallan siirtämistä keskushallinnosta alaspäin. Kuntien itsehallinnollista toimintaa on vahvistettava, koska kunnallishallinnolla on kansalaisia lähimpänä olevana hallinnon tasona parhaat mahdollisuudet toteuttaa kansalaisläheisyystavoitetta. Kansalaisille tarjottavia palveluja koskevan päätöksenteon siirtäminen mahdollisimman pitkälti kuntien vastuulle lisää kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa heitä koskeviin päätöksiin.” (KM 1986, 9–10.)

Valtava-uudistuksesta ja hallinnon hajauttamisesta alkanut kuntien itsehallinnon vahvistaminen, normien purkaminen ja suunnittelujärjestelmien kehittäminen jatkuivat 1980-luvun lopulla vielä vapaakuntakokeilujen muodossa. Vapaakuntakokeilujen valmistelutyö alkoi vuonna 1985 ja kokeilutoiminta lähti käyntiin vuonna 1989. Kokeilussa mukana olevat vapaakunnat pystyivät erityislainsäädännöstä poiketen järjestämään hallintoaan oman päätäntävaltansa nojalla. Lisäksi vapaakunnille annettiin mahdollisuus kokeilla käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmiä.

Järjestelmien muutosten dynamiikan näkökulmasta on kiintoisaa, että kuntien itsehallinnon kehittämistoiminta haluttiin toteuttaa, muiden Pohjoismaiden tapaan, juuri kokeilutoimintana. Vapaakuntakokeilua pohtineen työryhmän mielestä ”kunnallisen itsehallintojärjestelmän oleellinen muuttaminen ja uudelleenarviointi samalla kertaa koko kunnallishallinnon osalta saattaisi olla liian suuri ja merkittäviä riskitekijöitä sisältävä hanke” (KM 1987a, 3). Näin ollen tietoisesti valittiin vähittäisten muutosten

linja, joka usein järjestelmämuutosta käsittelevän kirjallisuuden perusteella saattaa kumuloituessaan johtaa myös selviin järjestelmämuutoksiin (esim. Pierson 2004, 82–83; Palier 2005). Merkittävää uudistuksessa olikin, että aluksi kokeilutoimintaan hyväksyttiin ainoastaan 56 kuntaa ja se oli kestoaltaan neljä vuotta. 1990-luvun alussa vapaakuntakokeilua kuitenkin jatkettiin vuosiksi 1993–1996, jotta kunnissa ei jouduttaisi vuoden 1993 alussa palaamaan vanhoihin hallintorakenteisiin. Vähitellen suuri osa kunnista alkoi kokeilla uusia hallinnollisia ratkaisuja. Myös 1990-luvun alussa tehdyt valtionosuusjärjestelmän ja kunnallislain muutokset mahdollistivat vapaakuntakokeiluun liittyvien joustavampien säännösten korvautumista pysyviksi.

Vapaakuntakokeilujen taustat kumpusivat vahvasti muiden Pohjoismaiden esimerkeistä, sillä muut Pohjoismaat olivat jo toteuttamassa kokeilutoimintaa. Muutoin vapaakuntakokeilua perusteltiin samoista lähtökohdista kuin hallinnon hajauttamista ja Valtava-uudistusta. Vapaakuntakokeilua pohtineen työryhmän mukaan kunnallishallinnon kehittämisen syitä olivat talous- ja henkilöstövoimavarojen kasvun hidastuminen, kuntalaisten vaatimukset palvelujen lisäämisestä ja parantamisesta, palvelujen lisääntymisen aiheuttama rasitus kunnallis- ja valtiontalouteen, hallinnon liiallinen sektoroituminen ja byrokratisoituminen, kunnallishallintoa koskeva yksityiskohtainen lainsäädäntö sekä valtion ohjaus ja valvonta (KM 1987a). Kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistamisen esteenä pidettiin ”valtion liian yksityiskohtaista ohjausta ja valvontaa, josta aiheutuu kankeutta ja epätarkoituksenmukaisuutta hallinnossa”. 2000-luvun kuntarakennetta koskevaan diskurssiin verraten on kiintoisaa, että ”varsinkin suuremmissa kuntayksiköissä hallinto- ja palvelutuotantojärjestelmä” nähtiin olevan ”byrokratisoitunut”. (HE 54/1988, 8.)

Hyvinvointipalvelujen osalta vapaakuntakokeilua perusteltiin hallinnon hajauttamiskomitean mietinnön kaltaisesti sillä, että palvelujen järjestämisessä tulisi ottaa huomioon paikalliset olosuhteet. Pyrkimyksenä oli parantaa kunnallisten toimielinten mahdollisuuksia sopeuttaa päätökset ja toimenpiteet paikallisiin tarpeisiin ja vastuun antaminen peruspalvelujen suorittamisesta kunnille väestönsä perustarpeista. Liittyen kuntien mahdollisuuksista vaihtoehtoihin toimintatapoihin pohdittiin myös palvelujen markkinoistamiseen ja kilpailuttamiseen liittyviä seikkoja:

”Kunnallisessa palvelutuotannossa (esimerkiksi sosiaalitoimessa) on elementtejä, joissa liiketaloudellisia periaatteita on mahdollista soveltaa vain vähän tai ei ollenkaan. Kunnalliseen palvelutuotantoon kuuluu tämän ohella kuitenkin varsin runsaasti myös sellaisten erilaisten palvelujen tuottamista, joissa voidaan perustellusti selvittää sekä liiketaloudellisten periaatteiden soveltamisen lisäämismahdollisuuksia että mahdollisuuksia joidenkin palvelujen ostamiseen yksityisiltä palvelujen tuottajilta (yksityiset yritykset tai yksityishenkilöt).” (KM 1987a, 18.)

Yleisesti ottaen vapaakuntakokeilun tavoitteena oli luoda ”mahdollisuudet suunnata kunnan voimavaroja tehokkaasti, taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti”. Tavoitteina olivat myös hallinnon hajauttamisesta tutut kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistaminen, hallinnon ja palvelutuotannon tehokkuuden ja taloudellisuuden

lisääminen palvelukyvyyn ja palveluhenkisyiden lisääminen ja kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen.

4.2 Tavoitteena joustava, yksinkertainen ja selkeä valtionosuusjärjestelmä

Kuntien rahoitusjärjestelmien muutokset ovat kulkeneet käsi kädessä kuntien ja valtion ohjaus- ja suunnittelujärjestelmien kanssa. Myös kuntien valtionosuus- ja avustusjärjestelmän kehittämistyö alkoi 1970-luvulla, jolloin muun muassa kunnallistalouden neuvottelukunta pohti kuntien valtionosuus- ja avustusjärjestelmän muutostarpeita (KM 1976). Neuvottelukunta jatkoi edelleen työtään myös tämän jälkeen, mutta vuonna 1982 valmistuneesta komiteanmietinnöstä (KM 1982) annettujen lausuntojen pohjalta päädyttiin siihen, että uudistuksen valmistelu ei ollut tuolloin ajankohtaista.

Valtionosuusjärjestelmää kuitenkin uudistettiin Valtava-uudistuksen yhteydessä, jolloin pyrittiin tasaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin suoritettavia valtionosuuksia ja yhtenäistämään valtionosuusperusteita. Erisuuruiset sosiaali- ja terveydenhuollon toimintoihin suoritettavat valtionosuudet olivat johtaneet siihen, että kunnat ja kuntainliitot pyrkivät kehittämään toimintoja erityisesti niillä aloilla, joilla valtionosuus oli suurin. Ongelma koski erityisesti sosiaalihuoltoa, jossa eri toimintojen valtionosuuksissa oli merkittäviä eroja, eräät toiminnot olivat jopa ilman valtionosuutta. Uudistuksen perusteluissa valtionapulainsäädäntöä arvosteltiin hajanaiseksi ja hallintokustannuksiltaan kalliiksi. Lisäksi todettiin, että ”säännöstöstä on muotoutunut niin monimutkainen kokonaisuus, että sen hallitseminen on lähes ylivoimainen tehtävä”. Tavoitteena uudistuksella oli yhtenäistää ja yksinkertaistaa järjestelmää, jolloin asiakas voisi käyttää palveluja ”joustavasti ja tarkoituksenmukaisesti”. Uudistus olisi myös ”omiaan nopeuttamaan valtionosuuksien suorittamista ja vähentämään hallintokustannuksia”. (HE 101/1981.)

Arvostelu valtionosuuksien ja -avustusten tehtäväsidoonaisuudesta ja kustannusperusteisuudesta kiihtyi 1980-luvun mittaan. Hallinnon hajauttamiskomitea (KM 1986) piti tärkeänä, että järjestelmää ”uudistetaan siten, että kunnat voivat nykyistä itsenäisemmin päättää valtionosuusvarojen käytöstä”. Myös vapaakuntakokeilun yhteydessä pohdittiin valtionosuusjärjestelmän uudistamista nimenomaan kuntien itsehallinnon näkökulmasta. Vapaakuntakokeilua pohtineen työryhmän (KM 1987a) mukaan järjestelmän ”monimutkaisuus vaikeuttaa kuntakohtaista suunnittelua ja vähentää kunnan omaa ratkaisovaltaa”, eikä sen voida katsoa ”riittävästi korostavan kuntien itsehallinnollista asemaa ja omavastuisuutta”. Järjestelmän nähtiin synnyttävän tarpeen ohjata ja valvoa kuntien toimintaa liian yksityiskohtaisesti ja näin ollen järjestelmää arvosteltiin hallinnollisesti työlääksi ja hallintokustannuksiltaan kalliiksi.

Vuoden 1989 alussa pääministeri Harri Holkerin hallitus teki periaatepäätöksen selvitysmiehen asettamisesta valmistelemaan ehdotusta kuntien ja kuntainliittojen

opetustoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sellaisesta valtionosuus- ja avustusjärjestelmän uudistuksessa, jossa valtionosuudet ja -avustukset määräytyvät laskennallisista perusteista (KM 1989). Uusi kuntien valtionosuuslaki tuli voimaan vuoden 1993 alusta. Samaan aikaan uudistettiin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskeva lainsäädäntö. Uudistusta perusteltiin yhtäältä toimintaympäristön muutoksilla ja toisaalta tehtäväkohtaisen lainsäädännön sisältämällä ongelmilla. Toimintaympäristöön liittyen nähtiin, että palvelunäkökulma on korostunut yhteiskunnallisen muutoksen myötä. Keskeiseen rooliin nostettiin väestön ikäntymisestä johtuva vanhusväestön tarvitsemien palvelujen kehittäminen. Katsottiin, että ”on tärkeää, että olemassa olevaa palvelurakennetta voidaan suunnata uudelleen kulloistenkin tarpeiden mukaisesti” (HE 216/1991, 7). Lisäksi todettiin, että kattavan ja alueellisesti samantasoiset palvelut takaavan palvelujärjestelmän tultua rakennetuksi valtionosuusjärjestelmän tavoitteita voidaan tarkistaa, sillä yksityiskohtainen suunnitteluohjaus ja sääntely eivät ole enää tarpeen. Korostettiin päinvastoin, että ”yksityiskohtainen sääntely on alkanut merkittävässä määrin rajoittaa kuntien mahdollisuuksia organisoida ja järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto paikalliset olosuhteet huomioon ottaen tarkoituksenmukaisimmalla tavalla” (HE 216/1991, 10).

Tehtäväkohtaisen suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmän ongelmana pidettiin sen erillisyyttä ja kirjavuutta. Järjestelmän ei nähty korostavan riittävästi kuntien omaa vastuuta järjestää palvelut paikalliset olot huomioon ottaen parhaalla mahdollisella tavalla. Valtion ohjauksen katsottiin olevan yliorganisoidunutta ja se koettiin hallinnollisesti raskaaksi ja taloudellisesti tehottomaksi.

”Kuntien valtionosuusjärjestelmä on syntynyt eri aikoina. Sitä on uudistettu osittain uudistuksin. Uudistuksista huolimatta kuntien valtionosuus- ja valtionavustusjärjestelmä on edelleen monimutkainen ja hallinnollisesti työläs. Valtionosuuden perusteet ja menettelytavat poikkeavat osin tarpeettomasti toisistaan. Nykyinen valtionosuus- ja valtionavustusjärjestelmä ei korosta riittävästi kuntien itsehallintoa ja omavastuuta – – Tehtävän hoidosta on laeissa ja niiden nojalla annetuissa alemmanasteisissa säännöksissä määrätty yksityiskohtaisesti. Näin rajoittuvat kuntien mahdollisuudet valita vaihtoehtoisia toimintatapoja ja järjestää toiminta paikallisiin oloihin ja tarpeisiin parhaiten soveltuvaksi.” (HE 214/1991, 3.)

Uudistuksen tavoitteena olivat kunnallisen itsehallinnon lisääminen, suunnitteluohjauksen keventäminen, valtionosuusjärjestelmän yksinkertaistaminen ja palvelujen turvaaminen paikalliset olosuhteet huomioon ottavalla tavalla. Keventämällä valtion suunnitteluohjausta pyrittiin lisäämään kuntien omaa päätösvaltaa, jolloin kuntien edellytykset toiminnan vapaammalle järjestämiselle lisääntyisivät. Tavoitteena oli kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen ja kuntien kustannusvastuun lisääminen. Uuden valtionavustusjärjestelmän tavoitteena olivat järjestelmän perusteiden yhtenäistäminen ja yksinkertaistaminen siten, että järjestelmästä tulisi ”hallinnollisesti yksinkertaisempi, joustavampi ja selkeämpi”. (KM 1989; HE 214/1991.) Sillä pyrittiin kannustamaan kustannustietoiseen toimintaan, lisäämään kuntien toimivaltaa ja poistamaan valtion viranomaisten tarpeetonta ohjausta, painottamaan toiminnan

taloudellisuutta ja tuloksellisuutta, tasoittamaan kuntien taloudellisessa asemassa olevia eroja, yksinkertaistamaan ja selkeyttämään järjestelmää siten, että se toimisi viivytyksettä ja joustavasti ja perustuisi mahdollisimman pieneen asiakirjat tuotantoon ja hallinnolliseen työhön (HE 214/1991).

Taulukko 2. Valtionosuusjärjestelmän uudistamista koskevat perustelut.

VANHA JÄRJESTELMÄ JA SEN PUITTEET	UUDEN JÄRJESTELMÄN TAVOITTEET
<i>1993 uudistus</i>	
<ul style="list-style-type: none"> – Tehtäväkohtainen lainsäädäntö syntynyt eri aikoina ja sitä on uudistettu osauudistuksin – järjestelmien erillisuus ja kirjavuus – monimutkainen, hallinnollisesti työläs, yksityiskohtainen – sääntely rajoittaa kuntien mahdollisuuksia organisoida ja järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto paikalliset olosuhteet huomioon ottaen tarkoituksenmukaisimmalla tavalla 	<ul style="list-style-type: none"> – Kuntien itsehallinnon vahvistaminen – Kuntien kustannusvastuun lisääminen – Valtion viranomaisten tarpeettoman ohjauksen poistaminen – Ohjausjärjestelmän keventäminen, yhtenäistäminen ja yksinkertaistaminen – Toiminnan taloudellisuuden ja tuloksellisuuden painottaminen – Kuntien taloudellisessa asemassa olevien erojen tasoittaminen – Vaikutuksiltaan hallittava ja ennakoitava – Perusteet olisivat sopuosinnussa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan kanssa
<i>1997 uudistus</i>	
<ul style="list-style-type: none"> – Järjestelmä hajanainen ja epäyhtenäinen – Valtiontalouden tasapainottamisen tarve 	<ul style="list-style-type: none"> – Valtionosuuksien vähentäminen – Järjestelmän selkeyttäminen – Valtionosuuksien kohdentuminen kuntien kesken oikeudenmukaisesti – Perusteet olisivat sopuosinnussa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan kanssa

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen osalta ehdotetulla valtionosuusjärjestelmällä ei pyritty muuttamaan palvelujen tuottajien tehtävien jakoa tai omistussuhteita. Sen yhteydessä kuitenkin luovuttiin yksityisten yhteisöjen tuottamista palveluista perittävistä korvauksista ja mahdollistettiin kuntien ohjata näiden palvelujen käyttöä maksusitoumuksilla ja muilla sopimuksilla. Myös tämä muutos lisäsi kuntien päätösvaltaa ja sitä perusteltiin sillä, että ”kunnat voisivat maksujen suuruutta säätelemällä ohjata palvelujen käyttöä olemassa olevan palvelujärjestelmän kannalta tarkoituksenmukaisesti” (HE 216/1991, 10). Palvelujärjestelmän näkökulmasta tavoitteena oli kokonaisuudessaan ”järjestelmä, joka takaisi riittävät palvelut kaikille niitä tarvitseville, mutta olisi samalla taloudellinen, tehokas, mahdollistaisi kunnille laajan toimintavapauden ja olisi hallinnollisesti yksinkertainen” (HE 216/1991, 9).

Tehtäväkohtaisesta ja kustannusperusteisesta kantokykyluokitusta hyväksi käytävästä järjestelmästä siirtyminen yleisavustustyyppiseen ja olosuhteet huomioivaan laskennalliseen järjestelmään merkitsi kuntien palvelutuotannon ohjauksen vähenemistä entisestään. Laskennalliset valtionavut myös kannustivat taloudellisuuteen. Valtion valtionapumenojen näkökulmasta järjestelmästä tuli hallittavampi, sillä yksittäisten kuntien menopäätökset eivät enää suoraan vaikuta valtionapumenoihin (Oulasvirta 2003, 118). Toisaalta yleisaputyyppinen järjestelmä on aiempaa alttiimpi valtionapuleikkauksille. Osana valtiontalouden 1990-luvun alun laman säästötoimia kuntien yleisiin valtionosuuksiin tehtiinkin asiakasmaksuihin liittyviä vähennyksiä. Vuodelle 1996 valtionosuusjärjestelmään tehtiin osin väliaikaiseksi tarkoitettuja erillismuutoksia. Erillismuutokset koottiin yhteen vuoden 1997 uuteen valtionosuuslakiin. Uudistus koski lähinnä tehtäväkohtaisten valtionosuuksien määräytymisperusteiden tarkistamista. Näin ollen järjestelmän rakenne pysyi uudistuksesta huolimatta samana.

Uudistuksen perustelujen näkökulmasta uutta valtionosuuslakia koskeva hallituksen esitys (HE 149/1996) on kiintoisa. Siinä valtionosuuksia ehdotettiin vähennettäväksi valtiontalouden tasapainottamisen tarpeeseen viitaten. Määräytymisperusteiden muuttamista puolestaan perusteltiin sillä, että ne pohjautuvat 1980-luvun loppupuolelta olevaan tutkimustietoon eivätkä ne enää täysin vastaa nykytilannetta. Perusteet olisivat sopusoinnussa myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan kanssa. Kokonaisuudessaan hallituksen esitys on luonteeltaan tekninen. Huolta kannetaan ennen kaikkea siitä, että valtionosuudet kohdentuisivat kuntien kesken oikeudenmukaisesti ja että järjestelmä olisi kunnan näkökulmasta selkeä ja yhdenmukainen. Vaikka myös vuoden 1993 uudistuksen perusteluissa kiinnitettiin huomiota järjestelmän yhdenmukaistamiseen, keskeisenä perusteluna oli myös palvelujen laatu, kuntien toimintavapauden lisääminen ja se, että päätöksenteko palvelujen järjestämisestä on uudistuksen myötä lähempänä kuntalaista. Vuoden 1997 uudistuksen perusteluissa kuntalainen ja hänelle turvatut palvelut on jätetty täysin perusteluiden ulkopuolelle. Kommentoidessaan hallituksen esitystä hallintovaliokunta puuttui mietintönsä (HaVM 24/1996) kannanotossa juuri tähän seikkaan.

”Palvelujärjestelmä on olemassa kansalaisten tarpeiden tyydyttämiseksi sekä heidän työ- ja elinolojensa parantamiseksi. Tästä syystä myös valtionosuusjärjestelmän periaatteellisen lähtökohdan tulee olla tämä, joskin myös rahoitukseen ja vähäisemmässä määrin organisointiin liittyvät kysymykset ovat verovaroin rahoitettavassa järjestelmässä osa kansalaisnäkökulmaa. On kuitenkin korostettava sitä, että myös rahoitusjärjestelmässä tulee ottaa huomioon ensisijaisesti palvelujen käyttäjien tarpeet ja virkakoneiston tulisi olla tämän tehtävän toteuttamiseksi tehokas ja taloudellinen, mutta luonteeltaan palveleva.” (HaVM 24/1996, 6.)

1990-luvulla tehdyistä uudistuksista huolimatta kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on yhä edelleen käynnissä. Uudistaminen toteutuu kahdessa vaiheessa. Sen ensimmäinen vaihe tuli voimaan vuoden 2006 alusta, jolloin muutettiin eräitä kuntien yleisen valtionosuuden sekä sektorikohtaisten sosiaali- ja terveydenhuollon ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden määräytymisperusteita.

Samalla uudistettiin valtion ja kuntien välistä kustannustenjaon tarkistusta koskevat säännökset ja täydennettiin harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen myöntämisperusteita. Uudistuksen toinen vaihe toteutetaan kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä. Tähän liittyen sisäasiainministeriö asetti vuoden 2007 alussa työryhmän selvittämään kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamista. Työryhmän tehtävänä on laatia kaksi vaihtoehtoista esitystä hallinnonaloittaisten valtionosuuksien yhdistämisessä: toisessa valtionosuudet yhdistetään, toisessa ne pysyvät nykyisen järjestelmän kaltaisesti erillisinä (ks. Sisäasiainministeriö 2007). Tavoitteena on, että järjestelmää uudistetaan vuoden 2010 alusta ja ”siitä tehdään nykyistä yksinkertaisempi, selkeämpi ja läpinäkyvämpi” ja ”kannustavampi” (PPO 2007, 42).

4.3 Markkinamekanismeja ja eurooppalaista sääntelyä

Vuoden 1993 valtionosuusuudistuksen lisäksi keskeinen 1990-luvun alkupuolen kuntien tehtäviä koskeva ja hallinnon hajauttamista lisäävä lainsäädännöllinen muutos kohdistui kunnallislakiin. Jo vuonna 1992 tehtiin muutoksia kunnallislakiin ja kuntajaosta annettuun lakiin. Muutoksien tavoitteena oli lisätä kuntien päätösvaltaa hallinnon järjestämisessä. Samalla kuntainliitot muutettiin kuntayhtymiksi. Kuntainliittohallinnon nähtiin olevan etäällä jäsenkunnista ja kansalaisista. Lisäksi yhteistoiminta nähtiin kuntainliittohallinnossa jäykäksi, byrokraattiseksi, eriytyneeksi ja moniportaiseksi. Lakimuutoksilla oli tarkoitus lisätä kuntien päätösvaltaa hallinnon järjestämisessä. Kuntayhtymiin siirtymistä perusteltiin sillä, että uudet ”säännökset antaisivat mahdollisuuden kansanvaltaisuuden nykyistä välittömämpään toteutumiseen ja korostaisivat jäsenkuntien yhteiskunnallista vastuuta kunnan harjoittamassa yhteistoiminnassa” (HE 70/1992, 10). Samassa yhteydessä myös kunnan liiketoiminnan sääntelyä väljennettiin siten, että kunnat voivat omilla päätöksillään muodostaa kunnan liikelaitoksen. Kokonaisuudessaan lakimuutokset olivat tavoitteiltaan ja perusteluiltaan pitkälti linjassa 1980-luvulta lähteneen kehityksen kanssa, jossa kuntien itsehallinnon vahvistamista perusteltiin kansanvaltaisuudella, joustavammilla toiminnoilla ja taloudellisuudella.

Varsinainen kunnallislain muutos tuli voimaan vuonna 1995 uudessa kuntalaissa, joka korvasi vuoden 1976 kunnallislain. Kuntalaissa määriteltiin kunnan ja valtion suhteet sekä kunnan tehtävät. Sen tavoitteena oli olla aikaisempaa joustavampi ja väljempi laki, joka korostaa kunnallista itsehallintoa ja kuntalaisten osallistumisoikeutta. Ajan henki näkyy kuntalakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa monin tavoin (HE 192/1994). Ensinnäkin siirtyminen jälkiekspansiiviseen hyvinvointipolitiikkaan näkyy siinä, että nykytilannetta peilataan voimakkaasti hyvinvointivaltion rakentamisvaiheen tavoitteisiin, jotka eivät enää sovi muuttuneeseen toimintaympäristöön. Toiseksi kansainvälisen ja ennen kaikkea eurooppalaisen sääntelyn vaikutukset tuotiin korostuneesti esiin.

Taulukko 3. Kunnallislakia ja kuntalakia koskevien uudistusten perustelut.

VANHA JÄRJESTELMÄ JA SEN PUITTEET	UUDEN JÄRJESTELMÄN TAVOITTEET
<i>Vuoden 1992 muutos</i>	
<ul style="list-style-type: none"> – Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja: kuntien oikeus yhteistyöhön ja vapaaseen organisoitumiseen – Kunnallistalouden kiristyminen lisää kuntien tarvetta etsiä yhteistyöstä kustannussäästöjä – Kuntainliittojärjestelmän ongelmat <ul style="list-style-type: none"> – yhteistoiminnan jäykkyys, byrokraattisuus ja eriytyneisyys sekä vallan ja vastuun epätasainen jakautuminen – hallinto etäällä jäsenkunnista ja kuntalaisista 	<ul style="list-style-type: none"> – Kuntien päätösvallan lisääminen – Lainsäädännöllisten valmiuksien luominen nykyistä pitemmälle menevälle ja joustavammalle kuntien väliselle yhteistyölle – Mahdollisuus kansanvaltaisuuden nykyistä välittömämpään toteutumiseen
<i>Vuoden 1995 uusi kuntalaki</i>	
<ul style="list-style-type: none"> – Toimintaympäristön muutos <ul style="list-style-type: none"> – kuntien talousvaikeudet – julkinen talous saavuttanut kasvun rajat – yleisten ajattelutapojen muutos korostaa yksilöllisyyttä – Kansainvälinen lainsäädäntö <ul style="list-style-type: none"> – vuoden 1989 Euroopan neuvoston jäsenyys, vuoden 1994 ETA-sopimus, Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, Euroopan yhteisöjen lainsäädäntö – Kansainväliset esimerkit <ul style="list-style-type: none"> – kunnallislakiuudistukset muissa Pohjoismaissa – Erytyslainsäädännön runsaus – Hallinnon vapaus on ollut näennäistä ja rajoitettua 	<ul style="list-style-type: none"> – Yleisesti <ul style="list-style-type: none"> – aikaisempaa joustavampi – kunnallisen itsehallinnon korostuminen – Kunnan ja valtion suhde <ul style="list-style-type: none"> – kunnan suhde valtioon itsenäisempi – yksittäisten päätösten jälkikäteisestä valvonnasta yhteistoimintaan – Tehtävien hoitaminen ja palvelujen järjestäminen <ul style="list-style-type: none"> – kunnalla oltava vapaus valita palvelujensa järjestämistapa parhaaksi katsomallaan tavalla – entistä käyttäjäläheisemmät palvelut

Toimintaympäristön nähtiin muuttuneen siten, että talousvaikeudet rajoittavat kuntien mahdollisuuksia ja pakottavat voimavarojen uudelleenarviointiin. Myös ajattelutapojen tulkittiin muuttuneen yksilöllisempään suuntaan ja yhteiskunnan kehityksen ohjaaminen valtiokeskeisesti nähtiin vaikeutuneen. Katsottiin, että ”julkinen talous on Suomessakin saavuttanut nykypohjalta kasvun rajat”. ”Hyvinvointivaltion rakentamisvaiheen” keskeiset tavoitteet ”sosiaalinen ja taloudellinen hyvinvointi” olivat päivittämisen tarpeessa: ”kansalaisten yhdenvertaisuutta [ei] voida saavuttaa tiukalla yhdenmukaisuudella eikä yksityiskohtaisella sääntelyllä ja valtionvalvonnalla”. (HE 192/1994, 5.) Perusteluissa myös nostettiin esiin, että 1980-luvulla tehdyistä kunnan ja valtion välisiä suhteita koskevista uudistuksista (esim. vapaakuntakoikeilut) huolimatta muutokset ovat toteutuneet vasta säännöstarolla. Kokonaisuudessaan

kuntalain perusteluissa oltiin valmiita pohjoismaisen hyvinvointimallin kriittiseen arviointiin.

”Muutokset pakottavat pohjoismaisen mallin eräiden toimintaperiaatteiden uudelleenarviointiin. Samassa määrin kuin aikaisemmin ei voida pitäytyä siihen, että julkinen valta aina itse tuottaa hyvinvointipalvelut. Kunnalla on vastuu hyvinvointipalveluista, mutta se voi hankkia niitä myös muualta. Valtiollisena strategiana on antaa kunnille liikkumavaraa siten, että kunnat ottavat uudelleen vastuuta asukkaidensa hyvinvoinnista aitona itsehallinnollisena tehtävänä.” (HE 192/1994, 5.)

Vanhan kunnallislain nähtiin sitoutuneen säättämisaikansa ja sen ei enää nähty parhaalla mahdollisella tavalla tukevan kuntia niiden toiminnassa: ”Erityislainsäädännön runsaudesta ja yksityiskohtaisuudesta johtuen kunnallislaki ei ole ollut se kunnallishallinnon perusta, joksi se on tarkoitettu” (HE 192/1994, 15). Palvelujen osalta korostettiin, että erilaisten olosuhteiden huomioon ottaminen ja kuntien päätösvalta tarkoituksenmukaisesta palvelujen järjestämistavasta ovat hyvien ja laadukkaiden palvelujen tae. Yksityisillä markkinoilla tuotettavat palvelut tuotiinkin vaihtoehtona esiin korostetummin kuin koskaan aikaisemmin kuntien tehtäviä koskevissa uudistuksissa.

”Valtion ohjauksen väheneminen ja normien purkaminen ovat pakottaneet kuntia muuttamaan toimintatapojaan. Myös markkinamekanismeja pyritään käyttämään hyväksi julkisten toimintojen tuloksellisuuden parantamisessa. Julkisen vallan vastuulla on peruspalvelujen saatavuus ja kohtuullinen laatu. Sen sijaan julkinen valta ei välttämättä tuota palveluja itse, vaan voi valita tarkoituksenmukaisimman tavan.” (HE 192/1994, 7.)

”Perinteiseen viranomaistoimintaan perustunut hallintomalli hakee uutta suuntaa palvelujen tuottamisessa käyttämällä hyväksi yksityissektorin toimintatapoja. Kunnan on käytettävä joustavasti hyväksi kaikkia palvelujen tuottajia, sekä julkisia että yksityisiä. Kunnan ja valtion suhteen muutos korostaa kunnallishallinnon merkitystä, mutta pakottaa kunnat uudistumaan myös sisäisesti – Kuntien nopeasti kiristynyt talous osana koko kansantalouden kriisiä on vaatinut myös kuntien tehtävien ja veloitteiden uudelleen arviointia.” (HE 192/1994, 15.)

Tärkeänä lähtökohtana nähtiin, että kunnalle on annettava valinnanvapaus, millä tavoin palvelut tuotetaan. Tavoitteena oli entistä käyttäjäläheisemmät palvelut, joiden ”tuottaminen on voitava organisoida tilanteen mukaan järkevästi ja taloudellisesti”. Uusi kuntalaki kiteyttikin ne vaihtoehdot, joilla kunta voi järjestää palvelut: ”Vaihtoehtoina ovat lähinnä tuottaa palvelu itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa, hankkia palvelu toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä, perustaa tai olla osakkaana osakeyhtiössä tai muussa yksityisoikeudellisessa yhteisössä, hankkia palvelu valtiolta tai muualta julkisyhteisöltä taikka hankkia palvelu yksityiseltä palvelujen tuottajalta” (HE 192/1994, 19).

Kuntalain perustelut nojasivat vahvasti myös kansainväliseen lainsäädäntöön ja kokemuksiin.

”Ensi kertaa kunnallislain valmistelun historiassa kansainvälinen – erityisesti eurooppalainen – sääntely myös suoranaisesti ja sitovalla tavalla vaikuttaa kunnallislain ja muun kunnallislainsäädännön uudistamiseen. Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten sisältämät periaatteet suuntaavat kunnallislain tavoitteenasettelua. Kunnallista itsehallintoa, demokratiaa sekä kuntalaisten hyvinvointia ja oikeusturvaa arvioitaessa on otettava huomioon myös kansainvälisten sopimusten asettamat velvoitteet.” (HE 192/1994, 9.)

Kansainvälistymisen ja taloudellisen yhdentymisen välillisten vaikutusten tulkittiin näkyvän niin kuntien asemassa kuin niiden oikeudellisessa sääntelyssäkin. Euroopan osalta perusteluissa viitattiin vuoden 1989 Euroopan neuvoston jäsenyyteen, ETA-sopimuksen voimaantuloon vuonna 1994 sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan ja Euroopan yhteisöjen lainsäädäntöön (EY-säännöstö). Perusteluissa myös selostettiin eri maiden kokemuksia kuntalaisten osallistumiskeinojen parantamiseksi. Esimerkkejä haettiin muista Pohjoismaista, joissa oli jo tehty kunnallislain uudistuksia, Ruotsissa vuonna 1992 ja Norjassa vuonna 1993. Tanska oli tehnyt kunnallislain uudistuksen jo vuonna 1970. Myös kansainvälisiä kokemuksia käsiteltäessä päädyttiin perustelemaan hyvinvointipalvelujen tuotantotapojen monipuolistamista.

”Kansalaisten osallistuminen ei ole vain kunnan hallinto-organisaatiota koskeva ongelma, vaan kysymys on siitä, millä tavoin hyvinvointipalvelut tuotetaan ja miten tätä tuotantoa ohjataan. Ruotsissa keskustelu on nopeasti laajentunut koskemaan kunnallisten ja yksityisten palvelujen suhdetta, markkinamekanismien hyödyntämistä palvelujen järjestämisessä ja niin edelleen.” (HE 192/1994, 11.)

Kokonaisuudessaan kuntalain perustelut ovat jatkoa jo 1970-luvulla alkaneesta kehityksestä, jossa kuntien tehtäviä ja päätösvaltaa lisätään kuntien itsehallinnon ja kansanvaltaisuuden nimissä. Kansanvaltaisuus toteutuu, kun päätöksenteko tapahtuu lähellä kuntalaista ja tämän nähdään parantavan kunnan palvelujen laatua ja lisäävän toiminnan taloudellisuutta ja tehokkuutta. Järjestelmiä on pyritty saamaan joustavammiksi, yksinkertaisemmiksi, yksilöllisemmiksi, kevyemmiksi, läpinäkyvämmiksi, ja ylipäätään kuntia koskevaa sääntelyä on pyritty kauttaaltaan purkamaan. Samoja argumentteja kuntien itsehallinnon vahvistamiseksi on käytetty suunnittelu-, ohjaus- ja rahoitusjärjestelmiä koskevista 1970- ja 1980-luvun uudistuksista lähtien. Kuntalain perusteluissa nousee voimakkaasti esiin nykyisen toimintaympäristön ja ”hyvinvointivaltion rakentamisvaiheen” toimintakehyksen välinen ero. Viitteitä tästä jälkiekspansiviseen hyvinvointivaltioon siirtymisen ideasta on tosin havaittavissa jo hallinnon hajauttamisen yhteydestä. Sama perustelu toistui nyt korostetummin ja se otettiin itsestäänselvyytenä kymmenisen vuotta myöhemmin kuntalain perustelujen kohdalla. Uutena seikkana kuntalain perusteluissa oli kuitenkin eurooppalaisen lainsäädännön tuleminen ja sen vaikutukset kuntia koskevaan lainsäädäntöön.

4.4 Kilpailua sääntelyä lisäämällä

Yhtäältä Euroopan integraation syventymisen ja toisaalta kunnallisten palvelujen järjestämistapojen monipuolistumisen myötä kilpailupolitiikka alkoi 1990-luvun alussa vaikuttaa kuntien toimintaan. Kilpailulainsäädännön uudistaminen oli toki lähtenyt käyntiin jo edellisellä vuosikymmenellä, jolloin esimerkiksi kilpailu- ja hintakomitea pohti markkinoiden toimivuuden parantamista ja kilpailun edistämistä (KM 1987b; myös Alasuutari 2006). Kilpailu- ja hintakomitean linjauksia pitkälti seuraileva laki kilpailun rajoituksista tuli voimaan vuonna 1988 (HE 148/1987). Sekä komiteanmietinnössä että hallituksen esityksessä taloudellista kilpailua pidettiin ensisijaisena markkinoiden sääntelyssä. Komiteanmietinnön (KM 1987b, 34) mukaan ”kilpailu tulisikin ulottaa luovuutena ja yrittämisenä kaikkeen taloudelliseen toimintaan kansantalouden yksityisellä ja julkisella sektorilla”. Kilpailupolitiikkaa voidaan edistää julkista sääntelyä purkamalla, sillä ”taloudellinen kilpailu on sekä julkisen vallan että elinkeinoelämän itsensä toteuttamaa sääntelyä suotuisampi hyödykkeiden tuotannon, jakelun organisoinnin ja taloudellisten resurssien kohdentamisen mekanismi” (KM 1987b, 1; HE 148/1987).

Laki julkisista hankinnoista on kuntia ja kunnallisia palveluja koskeva keskeinen kilpailupoliittinen laki. Sen tausta liittyy kiinteästi Euroopan yhdentymiseen, sillä Suomen vuonna 1992 allekirjoittama Euroopan talousaluetta koskeva sopimus sisälsi monia julkisia hankintoja koskevia määräyksiä. Vuonna 1994 voimaan tullutta lakia julkisista hankinnoista perusteltiinkin ensi sijassa ETA-sopimuksen tuomilla velvoitteilla: lailla ”täytettäisiin ETA-sopimuksesta aiheutuvat velvollisuudet”, jotka edellyttävät, että ”riippumatta hankintojen suuruudesta, hankinnoissa on noudatettava avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatetta” (HE 154/1992, 1). Lain toisena päätarkoituksena oli lisätä kilpailua julkisen hallinnon hankinnoissa. Perusteluissa nähtiin, että julkisten hankintojen markkinat ovat olleet puutteellisesti kilpailutettuja ja tämä on osaltaan kasvattanut julkisen sektorin menoja. Julkisten hankintojen kilpailuttamisen perimmäisenä tavoitteena nähtiinkin kustannusten säästö ja sen oletettiin saavan aikaan tuotannon tehokkuutta.

Jo ETA-sopimukseen liittyvien ”määräysten” ja ”säännösten” huomioon ottaminen eroaa aiemmista kuntia ja niiden toimintoja koskevien uudistusten perusteluista. Näiden lisäksi perusteluissa korostettiin, että julkisista hankinnoista ei ole olemassa ”yhtenäisiä” säännöksiä, eikä lainsäädäntö sisällä ”tarkkoja ja sitovia määräyksiä” yrittäjien oikeudesta osallistua tarjouskilpailuun. Perustelujen mukaan tarvitaankin ”yhtenäistä sääntelyä” yrittäjien tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi. (HE 154/1992, 2.) 1970-luvulta alkaneen kuntien itsehallinnon vahvistamisen, paikallisten olosuhteiden huomioon ottamisen, joustavien ja yksilöllisten käytäntöjen edistämisen sekä yhtenäisten ja yksityiskohtaisten säännösten purkamisen jälkeen alettiinkin peräänkuuluttaa tarkkoja määräyksiä ja yhtenäistä sääntelyä ja vieläpä kilpailupolitiikan alalla, jonka yhteydessä vielä muutama vuosi aiemmin pidettiin kaikkea sääntelyä lähes tarpeettomana (ks. KM 1987b). Kiintoisaa onkin, että ETA-sopimuksen lisäksi lakia julkisista hankinnoista perusteltiin kustannusten säästöä, tuotannon

tehokkuutta ja yrittäjien tasapuolista kohtelua koskevilla argumenteilla. Palvelujen laatuun, kansanvaltaisuuteen tai kuntien itsehallinnolliseen päätöksentekoon liittyviä argumentteja ei lakiehdotuksen perusteluista löydy.

Taulukko 4. Julkisia hankintoja koskevien uudistusten perustelut.

VANHA JÄRJESTELMÄ JA SEN PUITTEET	UUDEN JÄRJESTELMÄN TAVOITTEET
<i>Vuoden 1994 laki</i>	
<ul style="list-style-type: none"> – ETA-sopimuksen ”määräykset” – Ei ole voimassa yhtenäisiä eri viranomaisia koskevia säännöksiä – Lainsäädäntö ei sisällä tarkkoja ja sitovia määräyksiä yrittäjien oikeudesta osallistua tarjouskilpailuun 	<ul style="list-style-type: none"> – Kaksi päätarkoitusta <ul style="list-style-type: none"> – täytetään ETA-sopimuksesta aiheutuvat velvollisuudet – lisätään kilpailua julkisissa hankinnoissa – Kustannusten säästö – Tehokkuuden lisääminen
<i>Vuoden 1998 lakimuutos</i>	
<ul style="list-style-type: none"> – Ongelmat palvelujen osalta tarkoituksenmukaisten rajausten suorittamisessa – Euroopan yhteisöjen komission huomautukset Suomen hankintalainsäädännöstä – WTO:n julkisten hankintojen sopimus – Oman työnä teettämisen käytännöt eräissä Euroopan maissa – Palvelutuotannon kilpailuttamisen kokemukset eräissä Euroopan maissa 	<ul style="list-style-type: none"> – Kilpailuttamisen lisääminen niissä hankinnoissa, joita hankintayksiköt voivat tehdä omana työnään tarjouskilpailua järjestämättä
<i>Vuoden 2007 laki</i>	
<ul style="list-style-type: none"> – Euroopan yhteisöjen oikeus ja EU:n hankintadirektiivit – WTO:n julkisia hankintoja koskeva sopimus – Hankintalainsäädäntö muissa Pohjoismaissa – On kaivattu aiempaa joustavampia kilpailuttamismenettelyjä – Sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamiseen liittyvät ongelmat 	<ul style="list-style-type: none"> – Edistetään Euroopan yhteisön perustamis-sopimuksen mukaisia tavoitteita – Tarjoajien ja toimittajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu – Julkisten palvelujen tehostaminen ja laadun parantaminen – Talouden kasvun, kilpailukyvyn ja työllisyyden edistäminen – Hankintoja koskevan oikeudellisen kehyksen nykyaikaistaminen, yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen

Lakia julkisista hankinnoista muutettiin sittemmin vuonna 1998, jolloin tarkennettiin siihen liittyvää niin sanottua omana työnä tekemisen sääntöä. Muutoksen tarkoituksena oli ”lisätä kilpailuttamista niistä hankinnoista, joita hankintayksiköt, erityisesti

kunnat, voivat tehdä voimassa olevan lain nojalla omana työnään tarjouskilpailua järjestämättä” (HE 69/1997, 1). Lakimuutosta perusteltiin jälleen Euroopan unionin säännöksillä. Euroopan yhteisöjen komissio oli tehnyt huomautuksia tutkiessaan Suomen hankintalainsäädännön vastaavuutta Euroopan yhteisön julkisia hankintoja koskevien direktiivien kanssa. Lisäksi viitattiin säännösten yhteensovittamiseen Maailman kauppajärjestön (WTO) julkisten hankintojen sopimuksen kanssa. Kuntien näkökulmasta muutos oli keskeinen, sillä kunnat ovat perinteisesti tuottaneet itse valtaosan palveluistaan. Lakimuutos muutti tältä osin omana työnä tekemisen sääntöä ja säänteli yhä enemmän kuntien toimintaa. Kommentoidessaan hallituksen esitystä talousvaliokunta (TaVM 24/1997) ottikin mietinnössään esiin, että lainmuutos kaventaa kuntien itsehallintoa.

”Valtionosuuksia koskevaa lakia uudistettaessa kunnille annettiin laaja toimintavapaus ja mahdollisuus harkita toimintojen järjestämistapoja. Kuntalain muutoksella myös vähennettiin valtion ohjausta ja lisättiin kuntien omaa toimintavapautta. Julkisia hankintoja koskeva lainmuutos sen sijaan periaatteessa kaventaa kuntien mahdollisuutta harkita toimintojensa järjestämistä mielekkäimmäksi katsomallaan tavalla.” (TaVM 24/1997, 2.)

Uusin lakimuutos julkisten hankintojen osalta tapahtui vuonna 2007, jolloin tuli voimaan uusi hankintalaki. Sen perusteluissa jatkuu edelleen eurooppalaisen ja kansainvälisen sääntelyn vaikutus (HE 50/2006). Kansainvälisesti jo edellisessä lakimuutoksessa mainitulla WTO:lla on keskeinen rooli, sillä sen *Government Procurement Agreement* -sopimus sääntelee kansainvälisesti julkisten hankintojen kilpailuttamista. Uutta hankintalakia koskevassa hallituksen esityksessä luetellaan lisäksi lukuisia määriä erilaisia EU-direktiivejä ja Euroopan komission tiedonantoja, jotka sääntelevät kilpailutusmenettelyjä. Julkisten hankintojen tavoitteet liittyvät Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisiin tavoitteisiin tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta, palvelujen tarjoamisvapaudesta sekä sijoittautumisvapaudesta. Lisäksi ”sääntelyn tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä” ja ”samalla avataan julkisten hankintojen markkinat koko yhteisön alueelle”. Tavoitteina ovat myös ”julkisten palvelujen tehostaminen, laadun parantaminen sekä talouden kasvun, kilpailukyvyn ja työllisyyden edistäminen”. Palvelujen kilpailuttaminen toimii julkisten markkinoiden avaajana yksityisille palveluntarjoajille. (HE 50/2006, 6–7.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta on kiintoisaa, että eurooppalainen lainsäädäntö ”soveltuu vain osittain niin kutsuttuihin toissijaisiin palveluhankintoihin, kuten sosiaali- ja terveystoimen hankintoihin”, mutta ”Suomen kansallinen lainsäädäntö velvoittaa myös näiden hankintojen kilpailuttamisen” (HE 50/2006, 15). Tietynlainen epätietoisuus eurooppalaisen sääntelyn ja kansallisen lainsäädännön välisestä suhteesta näkyy myös hallituksen esitystä koskevan talousvaliokunnan mietinnön (TaVM 26/2006) kannanotossa.

”Yleisenä huomionaan valiokunta toteaa, että kansallista sääntelyä hankaloittaa epätietoisuus yhteisösääntelyn sille asettamista rajoista. Sääntely perustuu tältä

osin erityisesti EU:n oikeuskäytäntöön ja siinä esille tulleisiin periaatteisiin, joiden soveltaminen erityisesti suomalaisen kuntajärjestelmään ja kolmanteen sektoriin ei ole yksiselitteistä.” (TaVM 26/2006, 2.)

Lain tavoitteeksi asetettiin ”hankintadirektiivien tavoitteiden mukaisesti nykyai-kaistaa, yksinkertaistaa ja joustavoittaa julkisia hankintoja koskevaa oikeudellista kehystä” (HE 50/2006, 25). Pulmana pidettiin sitä, että lisääntyneen sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen kilpailuttamisen myötä hankintaosaamisessa on puutteita. Julkisten hankintojen säätelyn vaikutus onkin ollut se, että tarkat säännökset ovat merkinneet palvelujen kilpailutuksen käytäntöjen juridisoitumista siten, että hankintayksiköiden (esim. kuntien) on vaikea toteuttaa kilpailutusta ilman lainsäädännöllisiä eksperttejä (keskustelusta ks. Niemelä ja Saarinen 2008b). Toisin kuin vuoden 1994 julkisia hankintoja koskevaa lakia perusteltaessa, nyt ei enää kaivattu ”tarkempia ja sitovampia määräyksiä” vaan huomio kiinnitettiin kilpailutusmenettelyjen jäykkyysiin hankintayksiköiden kannalta.

”Etenkin tutkimus- ja kehityspalvelujen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamiseen on kaivattu aiempaa joustavampia kilpailuttamismenettelyjä, mahdollisuuksia neuvotella hankinnan kohteesta ja ehtoista tarjoajien kanssa sekä arvioida erityisesti henkilökohtaista työsuoritusta edellyttävissä palveluhankinnoissa palveluntuottamisesta vastaavien henkilöiden pätevyyttä koko hankintamenettelyn ajan.” (HE 50/2006, 15.)

”Sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamiseen on liittynyt monia ongelmia, kuten palvelumarkkinoiden kehittymättömyys, järjestöjen palveluntarjontaan liittyvät kysymykset, sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisen strategisen suunnittelun vajavaisuus, palvelujen sisällön ja laatutason määrittelyyn liittyvät ongelmat sekä puutteet tietotaidossa.” (HE 50/2006, 15.)

Kokonaisuudessaan julkisia hankintoja sääntelevä lainsäädäntö ja sen perustelut pohjautuvat eri lähtökohtiin kuin aiemmat kuntia ja niiden tehtäviä koskevat uudistukset. Käänteentekevää oli ennen kaikkea eurooppalaisen lainsäädännön vahva vaikutus. Voidaankin epäillä, että ilman vuonna 1992 allekirjoitettua ETA-sopimusta Suomessa ei olisi lähdetty ajamaan yhtä tiukasti säänteleviä julkisia hankintoja koskevia menettelytapoja. Toisaalta on huomattava, että 2000-luvun puolella kuntien hankintamenettelyjä ei säännellä enää pelkästään Euroopasta käsin, vaan globalisaatio on ulottunut Maailman kauppajärjestön sopimusten toimesta myös kuntien toimintaan. Kansainvälisten toimijoiden rooli ei tässä suhteessa ole ideoiden tai agendan asettamista, vaan sääntelyä, joka suoraan vaikuttaa kansalliseen lainsäädäntöön. Toinen selkeä käänne perusteluissa on havaittavissa siinä, että 1970-luvulta alkaneista uudistuksista vuoden 1995 kuntalakiin asti pyrkimyksenä oli sääntelyn purkaminen, kuntien oman päätösvallan vahvistaminen ja byrokratian vähentäminen. Lakia julkisista hankinnoista perusteltiin sen sijaan tarpeella yksityiskohtaisempiin ja tarkempiin säännöksiin sekä julkisten varojen tehokkaampaan käyttöön ja kustannusten säästöön. Vaikka muitakin 1990-luvun uudistuksia (vuoden 1993 valtiosuusjärjestelmän uudistus ja

vuoden 1995 kuntalaki) perusteltiin osittain myös talouden termein, taloudellisuus- ja säästöretoriikka näkyi kaikkein voimakkaimmin ensi kertaa juuri julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön perusteluissa.

4.5 Yhdistymisillä tasapainoisempaan ja alueellisesti eheämpään kuntarakenteeseen, yhteistyöllä parempaan palvelujen saatavuuteen

1990-luvun jälkipuoliskolta lähtien keskeisimmät kuntien tehtäviä ja palvelujen järjestämistä koskevat uudistukset ovat liittyneet kuntarakenteeseen. Kuntarakenteen muutoksilla on yleensä pyritty kuntien lukumäärän pienentämiseen ja kuntakoon kasvattamiseen. Keskustelua kuntarakenteen muutoksista onkin kiintoisa verrata aiempiin kuntia koskeviin uudistuksiin, joissa 1970-luvulta alkaen on painotettu kansalaislähtöisyyttä ja pyritty siihen, että kuntalaisia koskeva päätöksenteko saataisiin ”lähemäs ihmisiä” (KM 1986, 1). Kuntien lukumäärän vähentämissyrkimykset tulivat selvästi esiin vuonna 1998 voimaan tulleessa kuntajakolaissa, joka käsitteli kuntajaon kehittämistä ohjaavia laadullisia tavoitemäärityksiä sekä kuntajakomuutoksia koskevia selvitys-, valmistelu- ja päätöksentekoprosesseja. Kuntien rakenteellisten toimintaedellytysten erilaisuutta ja niistä seuraavien korvaavien järjestelyjen tarvetta sekä pienten kuntien tilannetta pidettiin ongelmallisena.

”Pienemmät kunnat tarvitsevat enemmän valtion tukea. Tilanne johtuu kokoeroihin liittyvistä elinkeino-, yhdyskunta-, väestö- ynnä muista yhteiskunnallisista rakennetekijöistä. Sellaisessa tapauksessa, jossa näiden tekijöiden muodostama kokonaisuutta voidaan tasapainottaa kuntajakoa muuttamalla, siihen tulisi olla mahdollisuus. Nykyisin siihen ei ole kaikissa tapauksissa riittäviä keinoja.” (HE 135/1997, 4-5.)

Pyrkimyksenä oli päästä aiempaa tavoitteellisempaan, toimintakykyisempään, aloitteellisempaan, taloudellisesti toimivampaan ja eri rakennetekijöiden suhteen tasapainoisempaan kuntajaon kehitykseen. Näiden tavoitteiden toteutuminen edellyttäisi ”alueellisesti ehyitä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimivia kuntia, ja tavoitteiden pääasiallinen toteuttamiskeino on kuntajakolainsäädännössä säädetty kuntajaon muutosmenettely” (HE 135/1997, 6). Muutosmenettelyn uudistuksilla vahvistettaisiin ja selkeytettäisiin kuntajaon muutoksia koskevien päätöksien toimivaltahierarkkista asemaa sekä tehostettaisiin ja joustavoitettaisiin kuntajaon muutoksia koskevia prosesseja. Mielenkiintoista näissä tavoitteissa on se, että niissä ei mainita kuntien lukumäärän vähentämisen tavoitetta, vaan puhutaan yleisesti ”alueellisesti ehyistä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimivista” kunnista. Kuitenkin puhuttaessa ”kuntajaon kehittämiseen” osoitettavasta valtion avustuksen määräytymisperusteista tavoitteena on pelkästään suurempi kuntakoko ja pienten kuntien lukumäärän vähentäminen.

”Tuki ehdotetaan ulotettavaksi koskemaan kaikkia sellaisia muutoksia, joiden seurauksena on kuntien määrän vähentyminen, sekä painotettavaksi ohjaamaan

kuntajaon kehitystä kuntakokoa tasapainottavaan suuntaan ohjaamalla se suhteellisesti suurimpana pienimpiä kuntia koskeviin muutoksiin.” (HE 135/1997, 6.)

Perusteluissa on havaittavissa jonkinasteinen ristiriita siinä, keiden intressi kuntajaon muutokset ovat. Yhtäältä katsotaan, että kunta tai kuntalaiset haluavat kuntarajojen muutoksia. Mainitaan esimerkiksi, että ”kunta katsoo” taloudellisen ja muun selviytymistilanteen käyneen vaikeaksi tai ”yksi tai useampi kunta toteavat” tuottavansa palveluksia toisen kunnan tai toistensa asukkaiden käyttöön. Kuntarajojen muutoksien syynä voi myös olla se, että ”yksittäiset kuntalaiset tai kuntalaisten ryhmät” saattavat katsoa ”asuin- taikka elinkeinonharjoittamispaikkansa sijainnin paremmaksi toisessa kunnassa”. Toisaalta perusteluissa kuitenkin pidetään lainsäädännöllisenä ongelmana tilanteita, ”joissa asianomaisia kuntia alueellisesti laajemmat intressit puoltaisivat kokonaisten kuntien lakkaamista merkitseviä muutoksia, mutta muutoksilla ei ole asianomaisten kuntien valtuustojen kannatusta”. (HE 135/1997, 4–5.)

2000-luvun puolella kuntajakolakiin sisältyviä kuntien yhdistämismuutoksia muutettiin edelleen kannustavammaksi. Vuonna 2002 yhdistymismuutoksia pidennettiin ja lakiin lisättiin uutena kokeilumuotoisena yhdistymismuutoksena investointi- ja kehittämishankkeiden tuki, jota kunnat voivat hakea, jos kuntien määrä kuntajaon muutoksen perusteella on vähentynyt. Perustelujen mukaan tuki ”tehostaisi kuntien lukumäärän vähentymistä merkitsevien kuntajaon muutosten taloudellisia kannustimia ja parantaisi siten kuntajaotuksen kehittämisedellytyksiä” (HE 129/2001, 2). Kuntajaon muutosten nähtiin tehostavan kuntien toimintaa ja sen tulkittiin synnyttävän pidemmällä aikavälillä kuntataloudellisia säästöjä. Kuntien yhdistymisiä perusteltiin pitkälti kuntien taloudellisiin ongelmiin viittaamalla.

” – – maassamme on silti suuri määrä voimavaroiltaan niin heikkoja kuntia, että ne eivät selviä tehtävistään omista tuloistaan ja valtionosuuksista muodostuvilla säännönmukaisilla voimavaroilla. Koko tämän kuntaryhmän ongelmia ei voida ratkaista valtionosuusjärjestelmän muutoksilla eikä niitä voida hoitaa pysyvästi tilapäisiin ja poikkeuksellisiin vaikeuksiin tarkoitetulla harkinnanvaraisella valtionavustuksella. Huomattava osa tästä kuntajoukosta on sellaisia, että niiden voimavaraongelmat voidaan ratkaista kuntajaotusta kehittämällä.” (HE 129/2001, 2.)

Perusidea kuntien lukumäärän vähentämisen taustalla on ollut, että pienet kunnat eivät pysty vähäisillä voimavaroillaan suoriutumaan tehtävistään. Kuntajakolain muutoksilla ei kuitenkaan ole ollut kovinkaan merkittävää vaikutusta kuntarakenteen muutoksiin. Kuntien välinen yhteistyö onkin nähty ”vaihtoehtoisena menetelmänä” palvelujen järjestämisen turvaamisessa (HE 248/2001, 2). Vuonna 2002 alkaneet seutuyhteistyökokeilut ovat esimerkki kuntien välistä yhteistyötä koskevistä uudistuksista. Perusongelmana pidettiin, samoin kuin kuntarakenteen muutoksia koskeissa perusteluissa, liian rikkonaista kuntarakennetta ja pienten kuntien vaikeuksia. Erotuksena kuitenkin kuntajakoa koskeneeseen lainsäädäntöön kuntien välistä yhteistyötä perusteltiin nimenomaan hyvinvointipalveluista ja niiden saatavuuden turvaamisesta käsin.

”Yhä useammilla pienillä kunnilla on vaikeuksia järjestää asianmukaisia palveluja asukkailleen. Kuntarakenteen rikkonaisuuden vuoksi Suomessa on runsaasti niin pieniä kuntia, ettei niissä pystytä rahoittamaan edes julkisten palvelujen perusrakennetta. Kuntakoon pienuuden vuoksi yksittäisessä kunnassa ei myöskään ole aina riittävästi kysyntää peruspalvelujen tehokkaaksi järjestämiseksi. Erityispalvelujen kohdalla tilanne on vielä selvästi huonompi. Kuntarakenne on yksi julkisen hallinnon keskeisimmistä ongelmista.” (HE 248/2001, 2.)

Taulukko 5. Kuntaliitoksiin (kuntajakolaki) liittyvien uudistusten perustelut.

VANHA JÄRJESTELMÄ JA SEN PUITTEET	UUDEN JÄRJESTELMÄN TAVOITTEET
<i>Vuoden 1998 kuntajakolaki</i>	
<ul style="list-style-type: none"> – Kunnat rakenteellisilta toimintaedellytyksiltään hyvin erilaisia, josta seuraa korvaavien järjestelyjen tarve – Erityisesti pienet kunnat ongelmallisessa tilanteessa – Parlamentaarisesti määräytyvä valtakunnallinen tahto ja kuntalaisten tahto eivät ohjaa kuntajaon kehittymistä – Kuntajaon kokonaiskehitys hidasta ja hajanaista 	<ul style="list-style-type: none"> – Aiempaa tavoitteellisempi kuntarakenteen uudistumista edistävämpi luonne – Entistä toimintakykyisempi, taloudellisempi ja eri rakennetekijöiden suhteen tasapainoisempi kuntajaon kehittyminen – Prosessien tehostaminen ja joustavoittaminen – Nykyistä aloitteellisemmän kuntajaon kehittymisen mahdollistaminen
<i>Vuoden 2002 lakimuunnos</i>	
<ul style="list-style-type: none"> – Maassa suuri määrä taloudellisilta voimavaroiltaan heikkoja kuntia <ul style="list-style-type: none"> – Ongelmat voidaan ratkaista kuntajaotusta kehittämällä 	<ul style="list-style-type: none"> – Kuntajakolain yhdistymisavustussäännöksiä kehittäminen tehokkaammin kannustaviksi – Investointi- ja kehittämishankkeiden tuki <ul style="list-style-type: none"> – tehostaa kuntajaon muutosten taloudellisia kannustimia ja kuntajaotuksen kehittämisedellytyksiä
<i>Vuoden 2005 lakimuunnos</i>	
<ul style="list-style-type: none"> – Kuntajaon muutokseen liittyvässä järjestämissopimuksessa ei ole velvollisuutta laatia suunnitelmaa, miten kuntien palvelurakenteita sovitetään yhteen taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi 	<ul style="list-style-type: none"> – Parannetaan palvelujen tuotantorakenteita kuntajaon muutoksen yhteydessä – Kannustetaan kuntajaon muutoksen kohteena olevia kuntia tekemään tuottavuutta parantavia rakenteellisia muutoksia – Lisätään kunnallishallinnon tehokkuutta

Seutuyhteistyökokeilua perusteltiin sillä, että kuntarakenteen muutokset eivät nykyvauhdilla auta julkista hallintoa vastaamaan väestön ikääntymisen, muuttoliikkeen, kasvavien julkisten palvelujen laatuvaatimusten ja julkisen talouden kehityksen tuomiin haasteisiin. Lisäksi julkista hallintoa ja julkisten palvelujen tuotantorakennetta koskeva seutuyhteistyö ei ole ollut riittävän kehittynyttä verrattuna esimerkiksi

elinkeinopolitiikkaan tai työmarkkinoihin. Seutuyhteistyökokeilun tavoitteena oli ”antaa lisää liikkumavaraa ja harkintavaltaa palvelujen ja hallinnon järjestämisessä” ja ”edistää kuntien vapaaehtoista seutuyhteistyötä”. Se antaisi ”parempia hallinnollisia mahdollisuuksia ja toisaalta se kannustaisi kokeiluseutuja ryhtymään laajempaan ja syvempään yhteistyöhön”. Samalla kuitenkin korostettiin, että ”yhteistyön kehittäminen ei poista tarvetta kuntaliitoksiin”. Sen avulla voitaisiin kuitenkin ”luoda tärkeimpien palvelujen tuotantoon riittävä yksikkökoko palvelujen rahoittamiseksi ja myös erityispalvelujen turvaamiseksi”. (HE 248/2001, 3–5.)

Vuonna 2004 seutuyhteistyökokeilulakiin tehtiin tarkennuksia ja samalla tuli voimaan laki seutuvaltuustokokeilusta. Seutuvaltuustokokeilua perusteltiin sillä, että kuntien tehtävien siirtyessä yhä enemmän yhteistyössä hoidettavaksi on vaarana hajanaisen ja vaikeasti hahmotettavan järjestelmän syntyminen. Lisäksi oltiin huolissaan siitä, että päätöksenteko siirtyy kauemmas kansalaisista. Hallituksen esityksessä myös todettiin, että ”kokeilujen alkuvaiheessa yhteinen palvelutuotanto ja siihen liittyvä päätöksenteko ovat jääneet melko vähäisiksi” (HE 41/2003, 9). Samaan arvioon päädyttiin vuotta myöhemmin myös seutuyhteistyökokeilua laajennettaessa, jolloin todettiin, että ”palvelujen järjestämistä koskevaan yhteistyöhön pääseminen on ollut odotettua vaikeampaa ja hitaampaa” (HE 198/2004, 2). Kokeilun laajentaminen oli kirjattu pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmaan ja sillä pyrittiin vastaamaan asetettuihin valtakunnallisiin alueiden kehittämistavoitteisiin.

Kuntien välistä yhteistyötä pyrittiin parantamaan lisäksi vuoden 2005 alusta voimaan tulleella valtioneosuuslain muutoksella, joka mahdollisti uuden harkinnanvaraisen yhteistoiminta-avustuksen. Sitä voidaan myöntää ”kuntien laaja-alaiseen tai kuntien palvelujen järjestämisen, talouden ja kehittämisen kannalta merkittävään yhteistoimintaan” (HE 143/2004, 1). Lakimuutoksen perusteluissa nähtiin, että kokeiluhankkeiden ongelma on ollut se, että niissä ei ole tuettu muutaman kunnan laaja-alaista yhteistoimintaa. Laajemmasta yhteistoiminnan mahdollistamisesta huolimatta pidettiin kuitenkin edelleen tiukasti kiinni siitä, että yhteistoiminta ei vähennä kuntaliitoksien tarvetta. Tämä voidaan havaita esimerkiksi hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 16/2004) kannanotosta.

”Valiokunnan mielestä on tärkeää, että uudet yhteistyön kannustimet eivät heikennä kuntien yhdistymisavustusten kannustavuutta, sillä jatkossa tarvitaan sekä kuntien yhdistymisiä että kuntien tiivistä toiminnallista yhteistyötä.” (HaVM 16/2004, 2.)

Toisin kuin aiemmissa kuntien yhdistymistä koskevissa kuntajakolain uudistuksissa kuntien välistä yhteistyötä edistävässä uudistuksissa peruslähtökohdaksi otettiin palvelurakenteeseen liittyvät argumentit, kuten palvelujen riittävä väestöpohja, laatu ja saatavuus. Palvelurakenteen näkökulma tuli kuntajakolainsäädäntöön vasta vuonna 2005, jolloin tarkistettiin investointi- ja kehittämishankkeiden tuen myöntämisperusteita. Tällöin huomio kiinnitettiin ennen kaikkea siihen, millä tavoin palvelujen tuotantorakenteita voitaisiin parantaa kuntajaon muutoksien yhteydessä. Kuntajakolain mukaan kuntajaon muutoksen yleisenä edellytyksenä on, että ”kuntajaon

muutos edistää palvelujen järjestämistä alueen asukkaille, parantaa alueen asukkaiden elinolosuhteita tai alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia tai edistää kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta”. Pulmaksi kuitenkin nähtiin, että kuntajaon muutoksien yhteydessä ”ei ole liittynyt velvollisuutta laatia suunnitelmaa, miten kuntien palvelurakenteita sovitetaan yhteen taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi”. (HE 264/2004, 3.) Vuodesta 2005 lähtien kuntien oli liitettävä hallinnon ja palveluiden järjestämissopimukseen suunnitelma siitä, miten kuntien palvelurakenteita tullaan sovittamaan yhteen. Tällä tavoin ”pyritään kokonaisuutena kannustamaan kuntajaon muutoksen kohteena olevia kuntia tekemään tuottavuutta parantavia rakenteellisia muutoksia” (HE 264/2004, 4).

Taulukko 6. Kuntien väliseen yhteistyöhön liittyvien uudistusten perustelut.

VANHA JÄRJESTELMÄ JA SEN PUIKTEET	UUDEN JÄRJESTELMÄN TAVOITTEET
<i>Seutuyhteistyökokeilu</i>	
<ul style="list-style-type: none"> – Perusongelmana rikkonainen kuntarakenne <ul style="list-style-type: none"> – kuntarakenteen muutoksen hitaus – kuntien yhteistyön lisääminen vaihtoehto – Seutuyhteistyö kehittämätöntä julkisessa hallinnossa ja julkisissa palveluissa – Kuntayhtymien ongelmat 	<ul style="list-style-type: none"> – Erityisosaamista vaativien palvelujen verkostoituminen, erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon välisen rajan madaltaminen – Riittävän väestöpohjan turvaaminen – Kokeiluseutujen kannustaminen ryhtymään laajempaan ja syvempään yhteistyöhön – Julkisten palvelujen valikoiman, saatavuuden, laadun ja taloudellisuuden turvaaminen – Maankäytön suunnittelun tehostaminen – Päätösvallan hajauttamisen edistäminen sekä kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen
<i>Vuoden 2004 seutuyhteistyökokeilun tarkennus, seutuvaltuustokokeilu sekä vuoden 2005 seutuyhteistyökokeilun laajennus</i>	
<ul style="list-style-type: none"> – Väestön ikääntyminen, työvoiman määrän väheneminen, muuttoliike ja julkisen talouden paineet <ul style="list-style-type: none"> – tuottavuuden parantamisen ja uusiutumisen pakko julkisessa hallinnossa – Palvelujen järjestämistä koskevaan yhteistyöhön pääseminen ollut vaikeaa ja hidasta – Yhteistyön vaarana hajanaisen järjestelmän syntyminen ja päätöksenteon siirtyminen kauemmas kansalaisista 	<ul style="list-style-type: none"> – Palvelujen saatavuuden parantuminen – Seutuvaltuustokokeilulla kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääntyminen
<i>Vuoden 2005 valtionosuuslain muutos</i>	
<ul style="list-style-type: none"> – Kuntia kannustettu laajaan yhteistoimintaan lähinnä kokeiluluonteisilla ja hallinnonalakohtaisilla säännöksillä – Kokeiluhankkeissa ei ole tuettu laaja-alaista yhteistoimintaa 	<ul style="list-style-type: none"> – Harkinnanvarainen yhteistoiminta-avustus <ul style="list-style-type: none"> – tukee kuntien laaja-alaista tai kuntien palvelujen järjestämisen, talouden ja kehittämisen kannalta merkittävää yhteistoimintaa

Vuoden 2005 kuntajakolainsäädännön muutoksen perusteluissa esiintynyt tuottavuus-käsite ilmestyi kuntien palveluja koskeviin puhetapoihin 2000-luvulla (ks. myös Kananen 2008). Palvelujen tuottavuuteen on kiinnitetty erityistä huomiota peruspalveluihin liittyvässä ohjelmatyössä, joka alkoi pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen toimesta. Sitä valmistelevan ministerityöryhmän ensimmäinen peruspalveluohjelma valmistui vuonna 2004. Ohjelman tarkoituksena on tarkastella kuntien toimintatapoja ja tehokkuutta sekä kartoittaa tarvetta rakenteellisiin uudistuksiin, joiden avulla taloudellisuutta ja tehokkuutta on mahdollista lisätä. Valtionvarainministeriö toteutti peruspalveluohjelmaan liittyen yhdessä valtionosuusministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton kanssa palvelujen tuottavuutta koskevan toimenpideohjelman. Siinä peruspalvelujen tuottavuutta parannetaan edistämällä hyviä käytäntöjä ja laajoilla kansallisilla hankkeilla (esim. kansallinen terveydenhuollon hanke ja sosiaalialan kehittämishanke). Tuottavuusohjelmaan sisältyi myös kunta- ja palvelurakennemuutosten käynnistäminen (PPO 2005, 40–41).

Myös kuntarakenteen muutoksia ja kuntien välistä yhteistyötä lähestyttiin tuottavuuden, taloudellisuuden ja tehokkuuden termein. Kuntien menojen ja tulojen tasapainottamisen keskeisenä keinona on ”kuntien syvällisen rakenteellisen yhteistyön” tukeminen niin, että tuet ”kannustavat tuottavuutta parantaviin rakenteellisiin muutoksiin” (PPO 2004, 33). Ohjelmissa painotettiin, että kuntarajat ylittävän yhteistyön lisäämisessä on vielä parannettavaa ja nähtiin, että ”yksittäisten kuntien näkemysten liiallinen painottaminen heikentää mahdollisuuksia tehokkaampiin palvelujärjestelmäratkaisuihin” (PPO 2005, 26). Kuntaliitoksien ohella tulee kuitenkin myös kehittää toimintaorganisaatioita ja edistää julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kumppanuutta sekä kannustaa tilaaja-tuottajamallien käyttöönottoon (PPO 2007, 39).

4.6 Elinvoimainen ja eheä kuntarakenne – tuottavat ja laadukkaat palvelut

Kuntarakennetta koskevat muutokset yhdistettiin palvelurakenteiden muutoksiin vasta 2000-luvun alussa kuntien välisen yhteistyön ja peruspalveluohjelmien myötä. Vuonna 2005 käynnistetty kunta- ja palvelurakennemuutistus kokoaa yhteen edellä mainittuja kuntien välisen yhteistyön muotoja ja se voidaankin ymmärtää jatkeeksi käynnistyneelle prosessille, jossa palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja. Kunta- ja palvelurakennemuutistusta koskeva puitelaki tuli voimaan vuonna 2006 ja sen perusteella käynnistettiin uudistuksen käytännön toteuttamisen edellyttämä lainsäädännöllinen ja hallinnollinen uudistustyö. Tämä työ on tarkoitus toteuttaa vuoden 2009 loppuun mennessä. Koska puitelalla on tarkoitus luoda suuntaviivat ja puitteet uudistuksen toteuttamiselle tarvittavalle työlle, sen luonne on korostuneen ohjelmallinen ja sitä voidaankin perustuslakivaliokunnan mietinnön (PeVL 37/2006, 2) mukaisesti ”luonnehtia lähinnä poliittiseksi toimintaohjelmaksi tai -suunnitelmaksi”.

Uudistusta perusteltiin kuntien toimintaympäristön tulevaisuuden muutoksilla, joita ovat väestön vanheneminen, palvelukysynnän kasvu, sisäinen muuttoliike, henkilöstön eläkkeelle siirtyminen, työvoiman niukkuus ja julkisen talouden paineet. Näiden tekijöiden seurauksena oletettiin kuntien erojen kasvavan niin taloudessa kuin huoltosuhteessakin. Lisäksi muuttoliikkeen, työssäkäyntiliikenteen ja kuntien välisen yhteistoiminnan tehostamisen tarpeen nähtiin vähentävän kuntarajojen merkitystä. Väestörakenteen muutokset vaikuttavat ennen kaikkea kuntien taloudellisiin edellytyksiin tuottaa palveluja. Kuntien taloudellisten edellytysten heikentymisen ohella väestörakenteen muutokset myös kasvattavat palvelutarpeita erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa. Lisäksi palveluihin kohdistuvat vaatimukset ovat kasvamassa.

”Kuntatalouden ongelmat liittyvät olennaisesti edellä selostettuun väestörakenteen kehitykseen ja muuttoliikkeeseen. Edellä todetun vuoksi kunta- ja palvelurakenteita sekä palveluiden järjestämistapoja tulee uudistaa merkittävästi. Meneillään olevien eri puolilla maata toteutettavien kehittämishankkeiden ei voida odottaa tuovan riittävän nopeaa, kokonaisvaltaista ja laajaa ratkaisua kuvattuihin ongelmiin. Edessä oleviin haasteisiin vastaaminen edellyttää selvää rytmimuutosta kunta- ja palvelurakenteiden sekä palveluiden järjestämistapojen kehittämiseen.” (HE 155/2006, 58.)

Kuntarakenteen uudistuksen tavoitteena on ”elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne” (HE 155/2006, 74). Ongelmallisena pidettiin kuntarakenteen rikkonaisuutta, pienten kuntien heikkoja toimintaedellytyksiä ja suuremman väestöpohjan tarvetta niin kuntatalouden vahvistamiseksi kuin palvelujen järjestämisen turvaamiseksi. Useimpien kuntien katsottiin olevan liian pieniä tuottamaan itse kaikkia peruspalveluja ja niiden edellytykset huolehtia yksin erityisosaamista vaativista palveluista nähtiin riittämättömiksi. Käynnissä olevissa sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämishankkeissa olikin jo lähdetty siihen, että niissä pyritään palvelujen järjestämiseen aiempaa suuremmalla väestöpohjalla. Eräänä ongelmana pidettiin sitä, että pienillä kunnilla ei ole riittävästi ostopalvelutoiminnan edellyttämää hankintalainsäädännön ja sopimusjuridiikan erityisosaamista ja ”varsinkin palvelujen ostamisessa kunnilla on ollut vaikeuksia määritellä laatuvaatimuksia” (HE 155/2006, 68). Tällä on vaikutuksensa myös palvelutuotannon kehittämisen mahdollisuuksiin.

”Palvelutuotannon tehostamiseksi ja laadun turvaamiseksi kunnat ovat kehittäneet muun muassa markkinasuuntautuneita ja markkinaehtoisia tuotantotapoja esimerkiksi tilaaja-tuottaja-mallin ja vastaavien mallien pohjalta – – Tilaaja-tuottajamallin edellyttämässä osaamisessa on vielä merkittäviä puutteita sekä kunta- että tuottajatahoilla. Aito todellisen vaihtoehdon julkiselle tuotannolle tarjoava yksityinen sektori on vasta muotoutumassa. Lisäksi tilaaja-tuottajamallin mukaiset tilaajan ja tuottajan roolit ovat myös usein epäselvät.” (HE 155/2006, 68.)

Erityisen huolissaan oltiin palvelujen saatavuudesta, joka ”on heikointa erittäin harvaan asutuissa ja vanhusvoittoisissa kunnissa sekä kasvukeskuskunnissa” (HE 155/2006, 58). Kuntien välillä katsottiin olevan liian suuria eroja. Palvelujen saatavuus

vaihtelee myös palveluittain. Lisäksi kuntakohtaiset erot palvelujen kustannuksissa ”antavat viitteitä laajoihin eroihin palvelujen rahoitusmahdollisuuksissa ja saatavuudessa” (HE 155/2006, 61).

”Nykyisin perusterveydenhuollon ja erityisesti sosiaalitoimen palveluita hoitavat yksin hyvinkin pienet kunnat. Sekä perus- että erityispalvelujen saatavuus on väestön näkökulmasta osittain sattumanvaraista ja riippuvaista asuinpaikasta – – Nykyjärjestelmässä pienet kunnat ovat usein yksin kohtuuttomien ja mahdottomienkin tehtävien edessä.” (HE 155/2006, 60.)

Lisävahvistusta näkemykselle heikosta palvelujen saatavuudesta antoi myös OECD:n Suomen terveystalouden arvioiva raportti (OECD 2005b), jossa hallituksen esityksen mukaan ”moititaan epätasa-arvoisesta hoitoon pääsystä” ja ”useat politiikka-suositukset tukevat selvästi kunta- ja palvelurakennemuutosten tavoitteita palvelujen saatavuuden, laadun ja rahoituksen turvaamisesta”. Lisäksi ”OECD:n arvion mukaan palvelujen saatavuuden maantieteellinen epätasa-arvo helpottuisi, mikäli kuntakoko olisi suurempi ja palveluiden rahoituksesta suurempi vastuu siirrettäisiin kunnilta valtiolle”. (HE 155/2006, 64.)

Kuntien välinen yhteistyö nähtiin aiemmin kuntaliitoksien suhteen vaihtoehtoisena menetelmänä turvata hyvinvointipalvelujen saatavuus ja järjestäminen. Kuntien yhteistoiminta on jatkuvasti lisääntynyt ja monipuolistunut, mutta ”laaja-alaista yhteistoimintaa on ollut sen sijaan vaikea saada aikaan” ja yhteistyön edistyminen ”on muutostarpeeseen nähden ollut hidasta ja alueellisesti epäyhtenäistä” (HE 155/2006, 28, 61).

”Palvelujen saatavuuden turvaaminen maan kaikissa osissa sekä tuottavuuden lisääminen edellyttäisi kuitenkin nykyistä selvästi pidemmälle menevää kuntien välistä yhteistyötä ja työnjakoa sekä sosiaali- että terveydenhuollon palvelujen järjestämisessä. Pyrkimyksistä huolimatta kuntien välinen yhteistyö on kuitenkin valtakunnallisesti tarkastellen monilta osin yksittäisten alueiden aktiivisuuden varassa ja kokonaisuutena tarkastellen sattumanvaraista.” (HE 155/2006, 61.)

Toisaalta oltiin huolissaan kansanvaltaisuuden heikentymisestä kuntien yhteistyön lisääntymisen myötä, sillä monimuotoiset ja päätöksentekojärjestelmiltään vaikeasti hahmottuvat kuntien yhteistyömenettelyt heikentävät demokraattisen päätöksenteon edellytyksiä kunnallisessa toiminnassa. Näin ollen ”kuntien tehtävien siirto yhteistoimintaelimille vaikeuttaa kunnan asukkaiden mahdollisuuksia ohjata toimintaa kansanvaltaisesti” (HE 155/2006, 68).

Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa pyritään löytämään ratkaisuja ongelmiin vahvistamalla kunta- ja palvelurakennetta, kehittämällä palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistamalla kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä ja tarkistamalla kuntien ja valtion välistä tehtävienjakoa. Tällä tavoin pyritään parantamaan tuottavuutta ja hillitsemään kuntien menojen kasvua sekä luomaan edellytyksiä

kuntien järjestämien palvelujen ohjauksen kehittämiseksi. Yleisellä tasolla keinot, joilla tavoitteisiin pyritään, heijastavat jo aiempien kunta- ja palvelurakennetta koskevien muutoksien yhteydessä tehtyjä linjauksia.

Taulukko 7. Kunta- ja palvelurakennemuutosten perustelut.

VANHA JÄRJESTELMÄ JA SEN PUITTEET	UUDEN JÄRJESTELMÄN TAVOITTEET
<ul style="list-style-type: none"> – Toimintaympäristön muutos <ul style="list-style-type: none"> – väestön vanheneminen, palvelukysynnän kasvu, muuttoliike, henkilöstön eläkkeelle siirtyminen, työvoiman niukkuus ja julkisen talouden paineet – Myös muissa Pohjoismaissa vireillä kunta- ja palvelurakennemuutoksia – Rikkinainen kuntarakenne – Pienten kuntien heikot toimintaedellytykset – Suuremman väestöpohjan tarve palveluiden järjestämiselle <ul style="list-style-type: none"> – palvelujen saatavuuden alueelliset erot – Kuntien välisen yhteistoiminnan ongelmat <ul style="list-style-type: none"> – laaja-alaista yhteistoimintaa on ollut vaikea saada aikaan – kehitys muutostarpeeseen nähden hidasta ja alueellisesti epäyhtenäistä – vaikeuttaa kunnan asukkaiden mahdollisuuksia ohjata toimintaa kansanvaltaisesti – Osaamistarpeiden kasvu <ul style="list-style-type: none"> – pienissä kunnissa vähän ostopalvelutoiminnan edellyttämää hankinta- ja sopimusjuridiikan osaamista – tilaaja-tuottajamallin edellyttämässä osaamisessa on vielä merkittäviä puutteita sekä kunta- että tuottajatahoilla. 	<ul style="list-style-type: none"> – Yleiset tavoitteet <ul style="list-style-type: none"> – vahvistetaan kunta- ja palvelurakennetta kunnallisen kansanvallan lähtökohdista – kehitetään palvelujen tuotantotapoja ja organisointia – uudistetaan kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä – tarkistetaan kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoa – parannetaan tuottavuutta – hillitään kuntien menojen kasvua – turvataan perusoikeuksien toteutuminen palvelujen saatavuuden ja laadun osalta yhdenvertaisesti asuinpaikasta riippumatta – tavoitteena on elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne – Palvelujen saatavuuden ja tuottavuuden takaaminen <ul style="list-style-type: none"> – kuntien toimintaa palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa tehostetaan – kuntien kehittämiseksi riittävän vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta – kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen kokoaminen ja kuntien yhteistoiminnan lisääminen – Kuntarakenteen muutos <ul style="list-style-type: none"> – riittävän väestöpohjan luominen palvelujen tehokkaalle ja tuottavalle järjestämiselle – yhdistymisavustuksin kannustetaan useita kuntia liittymään väestömäärältään merkittävästi nykyistä suuremmiksi kunniksi

”Esityksen mukaan kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Tavoitteena on varmistaa koko maassa laadukkaat ja kansalaisten saatavilla olevat palvelut. Palvelurakenteen on oltava kattava ja taloudellinen ja sen on mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö.” (HE 155/2006, 1.)

Tavoitteena on kuntarakenteiden ja palvelujen järjestämisen uudistaminen siten, että ”kuntien vastuulla olevat palvelut ja kuntien kehittäminen saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan, jotta voidaan turvata palveluiden järjestämisen ja tuottaminen myös tulevaisuudessa” (HE 155/2006, 73). Tällä varmistetaan koko maassa laadukkaat ja kansalaisten saatavilla olevat palvelut. Toiminnan tuottavuutta parannetaan ”tehostamalla kuntien toimintaa palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa” (HE 155/2006, 76). Toiminnan tuottavuuden parantamisessa ”kuntarakenteen vahvistamisen ohella on erityisesti kiinnitettävä huomiota, miten palvelut voidaan tuottaa mahdollisimman tehokkaasti heikentämättä palveluiden laatua” (HE 155/2006, 74).

Edellä mainitut tavoitteet palvelurakenteen uudistamisesta kuvaavat hyvin abstraktiuden astetta, joka palvelujen saatavuuden ja tuottavuuden parantamiseen pyrkivissä toimissa nousee esiin. Palvelurakenteiden uudistamisen osalta ei tuoda esiin muita konkreettisia toimenpiteitä tai uudistuksia kuin ne, jotka liittyvät kuntajakolainsäädäntöön. Peruslähtökohtana onkin parantaa palvelujen saatavuutta ja toiminnan tuottavuutta nimenomaan kuntarakenteen muutoksien kautta. Pyrkimyksenä on yksiselitteisesti luoda suurempia toimintayksiköitä, jotka takaavat ”riittävän väestöpohjan” palvelujen laadukkaalle ja kattavalle järjestämisellä sekä toiminnan rahoitukselle ja henkilöstön rekrytoinnille ja osaamiselle. Toiminnan tuottavuuden näkökulmasta ”riittävä väestöpohja vähentää myös kustannusten satunnaisvaihtelua sekä vähentää erillisten tasausjärjestelmien tarvetta” (HE 155/2006, 176).

Jotta yksiköillä olisi riittävä väestöpohja, kuntajakolakiin lisättiin kuntajaon kehittämisen lähtökohdaksi ”vaatimus kunnan muodostumisesta työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta” (HE 155/2006, 78). Yhdistymisavustuksiin tehtyjen muutosten tavoitteena on puolestaan se, että avustukset kannustavat kuntia liittymään väestömäärältään merkittävästi nykyistä suuremmiksi kunniksi. ”Kokonaisvaltaisen kuntarakennepolitiikan” nimissä oltiin myös valmiita lisäämään valtioneuvoston harkintavaltaa kuntajaon muutoksia koskevissa asioissa. Nykyisestä poiketen valtioneuvosto ”ei olisi velvollinen hyväksymään kuntajaon muutosta, vaikka muutoksen kohteena olevat kunnat olisivat tehneet muutoksesta yhtäpitävät päätökset” (HE 155/2006,78). Näin ollen muutoksella kavennettiin kuntien itsehallinnollista päätösvaltaa.

Kokonaisuudessaan voidaan sanoa, että 1990-luvun lopulta lähtien kuntia ja niiden tehtäviä koskeva keskustelu on liittynyt voimakkaasti kuntarakenteen muutoksiin.

Uudistusten tavoitteena on ollut kannustaa kuntaliitoksiin ja pyrkimyksenä on ollut suurempi kuntakoko. Kuntajakolainsäädäntöön liittyvien kannustimien lisäksi myös kuntien väliseen tiiviimpään yhteistyöhön kannustaminen voidaan nähdä osittain polkuna kuntaliitoksiin. Seutuyhteistyökokeilua jatkettaessa arvioitiin, että kokeilut ovat jossain määrin edistäneet kuntien liittymistä yhteen. Puhetapojen osalta kuntarakennetta koskevia muutoksia on perusteltu talouden retoriikalla. On pyritty kuntatalouden tasapainoon, taloudellisuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden lisäämiseen. Kunta- ja palvelurakennetta koskevasta diskurssista on puolestaan hävinnyt kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistaminen, paikallisten olosuhteiden huomioon ottamisen tarve ja kansalaislähtöisyys, joihin kuntia koskevien uudistusten puhetavat pitkälti rakentuivat aina 1990-luvun alkupuolelle asti. Ainoastaan seutuvaltuustokokeilun yhteydessä tuotiin esiin, että kuntien välinen yhteistyö on heikentänyt kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Yhteenvedo

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu julkisen sektorin reformin kehitystä Suomessa. Sen suunnittelutyö alkoi jo 1970-luvulla, mutta uudistukset lähtivät käyntiin varsinaisesti vasta 1980-luvun puolella. 1990-luvun alussa julkisen sektorin uudistaminen kiihtyi, jolloin Suomi kuului OECD-maiden aktiivisempien julkisen sektorin uudistajien joukkoon (Harrinvirta 2000, 150–151). Kunakin ajankohtana vallalla olleita ideoita julkisen sektorin uudistamisesta voidaan hahmottaa tarkastelemalla muutoksia, joita on tapahtunut julkisen sektorin reformin tavoitteissa eri aikoina (taulukko 8). Vuoden 1984 Valtava-uudistuksesta vuoden 1995 uuteen kuntalakiin asti perustelut reformeille noudattelivat samaa kaavaa. Valtion ja kunnan välisiä suhteita muutettiin lisäämällä kuntien tehtäviä ja päätösvaltaa kuntien itsehallinnon ja kansanvaltaisuuden nimissä. Nähtiin, että kansanvaltaisuus toteutuu päätöksenteon tapahtuessa lähellä kuntalaisia ja tämä parantaa kunnan palvelujen laatua ja lisää toiminnan taloudellisuutta ja tehokkuutta. Järjestelmiä pyrittiin saamaan joustavammiksi, yksinkertaisemmiksi, yksilöllisemmiksi, kevyemmiksi ja läpinäkyvämmiksi, ja ylipäätään kuntia koskevaa sääntelyä pyrittiin kauttaaltaan purkamaan. Perustelut noudattavat vahvasti uuden julkisjohtamisen periaatteita, ja siinä mielessä suomalaisen julkisen sektorin reformi seuraa esimerkiksi OECD:n lanseeraamia käsitteitä ja ideoita (ks. myös Harrinvirta 2000; Alasuutari 2006).

Taulukko 8. *Julkisen sektorin uudistamisen tavoitteet ja niiden muutokset 1970-luvulta 2000-luvulle.*

1970-luku	1980-luku	1990-luvun alku	1990-luvun loppu	2000-luku
<ul style="list-style-type: none"> – Kansanvaltaisuus – Kuntien itsehallinnon vahvistaminen – Sääntelyn ja byrokratian vähentäminen – Palveluhenkisyiden lisääminen 		<ul style="list-style-type: none"> – Kuntien kustannusvastuu – Kuntien itsehallinnon vahvistaminen – Taloudellisuus ja tehokkuus 	<ul style="list-style-type: none"> – Kuntarakenteiden uudistaminen 	<ul style="list-style-type: none"> – Palveluille riittävä väestöpohja – Palvelujen tehostaminen ja saatavuuden parantaminen – Tuottavuuden parantaminen – Talouden kasvun, kilpailukyyn ja työllisyyden edistäminen

Vuoden 1995 kuntalaki toimi monessa suhteessa käännekohtana. Sen perusteluissa nousee voimakkaasti esiin nykyisen toimintaympäristön ja ”hyvinvointivaltion rakentamisvaiheen” toimintakehyksen välinen ero. Viitteitä tästä jälkiekspansiiviseen hyvinvointivaltioon siirtymisen ideasta on tosin havaittavissa jo hallinnon hajauttamisen yhteydessä, mutta se otettiin itsestäänselvyytensä kymmenisen vuotta myöhemmin kuntalakia perusteltaessa. Uutena seikkana kuntalain perusteluissa oli eurooppalaisen lainsäädännön tuleminen ja sen vaikutus kuntia koskevaan lainsäädäntöön. Katseita ei kuitenkaan kokonaan käännetty Eurooppaan, sillä 1990-luvun ja 2000-luvun uu-

distusten keskeisinä kansainvälisinä esimerkkeinä toimivat yhä edelleen myös muut Pohjoismaat. Syy tähän saattaa olla se, että muissa Pohjoismaissa julkisen sektorin uudistaminen on kulkenut monin paikoin Suomea edellä (ks. Forma ym. 2006).

Kaikkein selkeimmin eurooppalainen lainsäädäntö vaikutti 1990-luvun alussa julkisia hankintoja koskevaan lainsäädäntöön. Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö oli käänteentekevä myös toisessa mielessä. 1970-luvulta alkaneen kuntien itsehallinnon vahvistamisen, paikallisten olosuhteiden huomioon ottamisen, joustavien ja yksilöllisten käytäntöjen edistämisen sekä yhtenäisten ja yksityiskohtaisten säännösten purkamisen jälkeen alettiin peräänkuuluttaa tarkkoja määräyksiä ja yhtenäistä sääntelyä ja vieläpä kilpailupolitiikan alalla, jonka yhteydessä vielä muutama vuosi aiemmin pidettiin kaikkea sääntelyä lähes tarpeettomana (ks. KM 1987b). Pyrkimyksenä oli lisäksi julkisten varojen tehokkaampi käyttö ja kustannusten säästö. Vaikka muitakin 1990-luvun alun uudistuksia (vuoden 1993 valtionosuusjärjestelmän uudistus ja vuoden 1995 kuntalaki) perusteltiin osittain myös talouden termein, taloudellisuus- ja säästöretoriikka näkyi kaikkein voimakkaimmin ensi kertaa juuri julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön perusteluissa.

1990-luvun lopulta lähtien kuntia ja niiden tehtäviä koskeva keskustelu on koskenut lähinnä kuntarakenteen muutoksia. Uudistusten tavoitteena on ollut kannustaa kuntaliitoksiin ja pyrkimyksenä on ollut suurempi kuntakoko. Kuntajakolainsäädäntöön liittyvien kannustimien lisäksi myös kuntien väliseen tiiviimpään yhteistyöhön kannustaminen voidaan nähdä osittain polkuna kuntaliitoksiin. Seutuyhteistyökokeilua jatkettaessa arvioitiin, että kokeilut ovat jossain määrin edistäneet kuntien liittymistä yhteen. Puhetapojen osalta kuntarakennetta koskevia muutoksia on perusteltu myös talouden retoriikalla, jossa 2000-luvun sosiaalipoliittiseen paradigmaan sisältyvät tuottavuuden ja kilpailukyvyyn ideat tulevat voimakkaasti esiin (Kananen 2008). On pyritty kuntatalouden tasapainoon sekä taloudellisuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden lisäämiseen. Kunta- ja palvelurakennetta koskevasta diskurssista on puolestaan hävinnyt kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistaminen, paikallisten olosuhteiden huomioon ottamisen tarve ja kansanvaltaisuus, joihin kuntia koskevien uudistusten puhettavat pitkälti rakentuivat aina 1990-luvun alkupuolelle asti. Ainoastaan seutuvaltuustokokeilun yhteydessä tuotiin esiin, että kuntien välinen yhteistyö on heikentänyt kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia.

Vähittäisiä kehityslinjoja ja äkkinäisiä muutoksia

Järjestelmämuutoksien nopeus on ollut keskeinen puheenaihe institutionaalista muutosta käsittelevässä kirjallisuudessa. Länsimaisten hyvinvointivaltioiden sopeutusvaiheen analyysissä on havaittu, että institutionaalisista polkuriippuvuuksista johtuen järjestelmämuutokset ovat olleet usein luonteeltaan inkrementalistisia eli vähittäisiä (Pierson 1994 ja 2004). Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että uuden järjestelmän perustamiskustannukset ovat kalliita. Toiseksi järjestelmien käytäntöihin totutaan ja uuden järjestelmän vaatimien käytäntöjen oppiminen on usein aikaa vievää ja kallista.

Kolmanneksi olemassa olevilla järjestelmillä on usein vankempi kannatusperusta ja niihin liittyy intressejä. Tällöin moitteiden välttämisen (*blame avoidance*, Weaver 1986) nimissä äkkinäistä intressitahojen asemaan vaikuttavaa systeemimuutosta on hankala ajaa poliittisesti läpi. Neljänneksi kyse on myös mentaalista malleista, niiden pysyvyydestä ja vaikutuksesta odotuksiin (Denzau ja North 1994). Kun jokin ajattelutapa vakiintuu, sitä on usein vaikea muuttaa. Institutionaalisen muutoksen luonne riippuu tällöin paljolti siitä, millä tavoin uusi idea tai ajattelutapa asetetaan agendalle ja millä tavoin se kehystetään (Kingdon 1995; Surel 2000).

Suomalaisen julkisen sektorin muutoksia tarkasteltaessa sillä, mitkä puolueet ovat olleet hallitusvastuussa, vaikuttaa olevan melko pieni merkitys. Uudistusideoiden lyötyä kerran läpi ne ovat pysyneet voimissaan riippumatta hallituskokoonpanosta ja niiden mukaisia toimenpiteitä on toteutettu niin oikeiston kuin vasemmistonkin johdolla. Rakenteellisista tekijöistä julkisen talouden kiristymisen 1990-luvun alussa vaikutti monin tavoin esimerkiksi valtiosuuslainsäädäntöön. 1990-luvun alun lama nopeutti sitä, että kunnille annettiin lisää vastuuta tehtävien hoitamisesta ja rahoittamisesta. Lama myös lisäsi kiinnostusta yksityisen palvelutuotannon hyödyntämistä kohtaan. Myös demografiset muutokset ja rikkonainen kuntarakenne ovat vaikuttaneet julkisen sektorin reformeihin. Nämä molemmat tekijät olivat vahvasti esillä esimerkiksi Paras-hankkeen perusteluissa. Olemassa olevat instituutiot ovat kuitenkin vaikuttaneet siihen, millä tavoin ja millä nopeudella uudistuksia voidaan toteuttaa (myös Harrinvirta 2000, 198). Aiemmat päätökset ja olemassa olevat järjestelmät ovatkin vaikuttaneet siihen, että julkisen sektorin uudistaminen on tapahtunut yleensä vähittäisten muutosten tietä.

Suomalaisessa julkisen sektorin reformissa suuret ja äkkinäiset systeemimuutokset ovatkin olleet harvassa. Vuoden 1993 valtiosuusjärjestelmän uudistus oli hallinnon eri tasojen välisen suhteen sekä kuntien itsehallinnon ja talousvastuun näkökulmasta merkittävä uudistus. Tästä huolimatta järjestelmämuutos on ollut hidas. Järjestelmän yksinkertaistaminen on ollut tavoitteena jo 1970-luvulta lähtien ja vuoden 1993 lakia muutettiin jo vuonna 1997. Tehdyistä uudistuksista huolimatta kuntien rahoitus- ja valtiosuusjärjestelmän uudistaminen on yhä edelleen käynnissä. Kiinnostavaa on, että verrattaessa 2000-luvun perustelua aiempaan, juuri mikään ei ole muuttunut. Ideat valtiosuusjärjestelmän uudistamisen taustalla ovat pitkälti samoja kuin 1970-luvun lopullakin. Järjestelmää halutaan yksinkertaistaa ja tehdä siitä kuntien kannalta entistä kannustavampi.

Kuntarakennepolitiikan muutos on ollut toisenlainen. 1990-luvun puolivälissä rikkonaista kuntarakennetta alettiin pitää ongelmallisena. Tämän jälkeen kuntajakolainsäädäntöön tehtyjen muutosten avulla kuntia kannustettiin tekemään kuntaliitoksia. Kuntarakenteiden kehitys oli kuitenkin hidasta: 1990-luvulla kuntien lukumäärä pieneni vain seitsemällä. 2000-luvulla palvelurakenteet alettiin sitoa yhä tiiviimmin kuntarakennepolitiikkaan. Tämä näkyi aluksi kuntien välistä yhteistyötä koskevassa lainsäädännössä, mutta myös kuntajakolainsäädäntöön tehdyissä muutoksissa. 1990-luvun puolivälistä alkanut kehitys kiteytyi vuonna 2005 käynnistetyssä kunta- ja

palvelurakenneuudistuksessa, joka kokoaa yhteen ajatukset, jotka olivat luettavissa jo aiemmista kuntajakolainsäädännön ja kuntien välistä yhteistyötä koskevan lainsäädännön uudistusten perusteluista.

Paras-hanke on merkinnyt kuntaliitosten osalta suurta muutosta aiempaan, ja kuntaliitosten lukumäärän kehitystä tarkastelemalla voidaankin puhua äkkinäisestä muutoksesta. Toisaalta palvelujärjestelmän osalta on toistaiseksi liian varhaista arvioida, missä määrin palvelujen järjestämisen puitteet ja tuotantotavat tulevat muuttumaan. Aika myös näyttää, riittääkö Paras-hankkeeseen sidottu ydinajatus, että palvelurakenteita voidaan uudistaa ainoastaan kuntarakenteen muutosten kautta. Pyrkimyksenä on ollut suurempien toimintayksiköiden luominen, joka takaa riittävän väestöpohjan palvelujen tehokkaalle tuottamiselle. Tulevaisuudessa on tärkeä tutkia myös sitä, missä määrin tämä on onnistunut strategia. Toistaiseksi julkista keskustelua kuntaliitoksista ovat hallinneet väittelyt kuntien vaakunoista, kuntien nimistä sekä se, missä viroissa liitoskuntien kunnanjohtajat liitoksen jälkeen toimivat. Selvästi vähemmän on keskusteltu siitä, millä tavoin kunnalliset palvelut sovitetaan yhteen, missä muodossa palveluja aletaan tuottaa ja mitä palvelurakenteiden muutos tarkoittaa kuntalaisen arkipäivässä.

Kuntarakenteiden ja valtiosuusjärjestelmän lisäksi kolmas kiintoisa institutionaalisen muutoksen luonnetta kuvaava uudistus on liittynyt hankintalainsäädäntöön. Kokonaisuudessaan julkisia hankintoja sääntelevä lainsäädäntö ja sen perustelut pohjautuvat eri lähtökohtiin kuin aiemmat kuntia ja niiden tehtäviä koskevat uudistukset. Hankintalainsäädäntö syntyi 1990-luvun alussa uutena järjestelmänä Suomen liittyttyä Euroopan talousalueeseen. Eurooppalainen sääntely ja sittemmin myös globaali sääntely Maailman kauppajärjestön toimesta ovat toimineet hankintalainsäädännön taustalla. Kyse kansainvälisten järjestöjen vaikutuksesta ei näin ollen ole agendan asettamista tai ideoiden luomista, vaan kyse on yksinkertaisesti kansainvälisistä säännöksistä, joita julkisia hankintoja tehtäessä on noudatettava.

Uudet toimintatavat eivät ole juurtuneet vanhoihin käytäntöihin ongelmitta. Vuoden 1994 jälkeisissä julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön uudistusten perusteluissa tuotiin esiin, että uuden järjestelmän luominen on aiheuttanut perustamiskustannuksia niin hallinnollisessa työssä kuin oppimisvaikeuksinkin. Edelleen on esimerkiksi epätietoisuutta siitä, miten Euroopan unionin oikeuskäytäntöjä sovelletaan suomalaisessa kuntajärjestelmässä ja kun mukana on kolmannen sektorin toimijoita. Lisäksi sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamiseen on liittynyt monia ongelmia, kuten palvelumarkkinoiden kehittymättömyys, järjestöjen palveluntarjontaan liittyvät kysymykset, palvelujen sisällön ja laatutason määrittelyyn liittyvät ongelmat sekä puutteet tietotaidossa. Hankintayksiköiden, kuten kuntien, näkökulmasta ongelmalliseksi on muodostunut hankintaosaamisen heikko taso. Julkisten hankintojen säätelyn vaikutus on ollut se, että tarkat säännökset ovat merkinneet palvelujen kilpailutuksen käytäntöjen juridisoitumista siten, että hankintayksiköiden on vaikea toteuttaa kilpailutusta ilman lainsäädännöllisiä eksperttejä. (Keskustelusta ks. Niemelä ja Saarinen 2008b.)

Kohti tulevaisuutta

Suomalaisen julkisen sektorin muutoksen luonteessa ei ole havaittavissa yhtä selkeää linjaa. Käynnissä oleva valtionosuusjärjestelmän muutos on esimerkki, jossa kuntien ja valtion välistä tehtävienjakoa ja rahoitusjärjestelmää on muutettu useaan otteeseen. Uudistuksista huolimatta toimivaa järjestelmää ei ole onnistuttu luomaan. Toisaalta valtionosuusjärjestelmän uudistamisen periaatteet ovat olleet linjassa suunnittelu- ja ohjausjärjestelmien sekä hallinnon uudistuksien kanssa: kuntien tehtäviä ja vastuuta on lisätty systemaattisesti. Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen sijaan kuntarakennetta on lähdetty uudistamaan 2000-luvun puolella erittäin nopeasti. Käynnissä oleva Paras-hanke onkin vaikuttanut toistaiseksi erityisesti kuntarakenteisiin. Sen sijaan palvelurakenteiden uudistaminen tapahtunee selvästi pidemmällä aikavälillä ja tässä kunnat ovat mitä todennäköisimmin avainasemassa.

Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäminen on kuntien keskeisimpiä tehtäviä. Nykyisin kunnilla on useita eri tapoja järjestää palvelut ja lainsäädännöllä on annettu mahdollisuus myös uusien kilpailullisten toimintatapojen käyttöön. Yksityisen sektorin roolia onkin alettu korostaa julkisten palvelujen tuotannossa ja yksityisten palvelutuottajien määrä on kasvanut viimeisten kymmenen vuoden aikana. On kiintoisaa nähdä, millä tavoin ja millaisella aikataululla palvelumarkkinat tulevat kehittymään, kun kuntarakenteiden muutosten kautta saavutetaan suurempia hankintayksiköitä. Toistaiseksi uusien palveluntuottamistapojen käyttöönottoon on suhtauduttu kunnissa varsin pragmaattiselta pohjalta (Forma ja Vaalavuo 2008). On kuitenkin oletettavaa, että kilpailulliset toimintatavat ja julkisten palvelujen markkinoistaminen tulevat lisääntymään. Tämän myötä yhä keskeisemmäksi nousevat toimeentuloturvan ja hyvinvointipalvelujen väliset rajapinnat, kun hyvinvointipalvelujen asiakkaista tulee palvelujen kuluttajia.

KIRJALLISUUS

Alasuutari P. Suunnitteluloudesta kilpailulouuteen: miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? Julkaisussa: Heiskala R, Luhtakallio E, toim. Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus, 2006: 43–64.

Anttonen A, Sipilä J. European social care service: Is it possible to identify models? *Journal of European Social Policy* 1996; 6 (2): 87–100.

Armingeon K. The organisation for economic co-operation and development: Another actor in designing social policy? Julkaisussa: Marjanen J, Stenius H, Vauhkonen J, eds. Research on the study of the Nordic welfare state. Papers from the August 2003 conference in Helsinki. Helsinki: Renvall Institute, Publications 16, 2004: 9–19.

Armingeon K, Beyeler M, eds. The OECD and European welfare states. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.

Béland D. Ideas and social policy: An institutional perspective. *Social Policy & Administration* 2005; 39 (1): 1–18.

Béland D. Ideas and institutional change in social security: Conversion, layering and policy drift. *Social Science Quarterly* 2007; 88 (1): 20–38.

Björklund L. Ideat politiikan muutoksessa. Instituutioista ja intresseistä ideoihin. *Janus* 2008; 16 (1): 4–18.

Campbell JL. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and Society* 1998; 27 (3): 377–409.

Cox RH. The path-dependence of an idea: Why Scandinavian welfare state remain distinct. *Social Policy & Administration* 2004; 38 (2): 204–219.

Denzau AT, North DC. Shared mental models: Ideologies and institutions. *Kyklos* 1994; 47 (1): 3–31.

Diez T. Speaking “Europe”: The politics of integration discourse. *Journal of European Public Policy* 1999; 6 (4): 598–613.

Djelic M-L. Social networks and country-to-country transfer: dense and weak ties in the diffusion of knowledge. *Socio-Economic Review* 2004; 2 (3): 341–370.

Djelic M-L. Sociological studies of diffusion: Is history relevant? *Socio-Economic Review* 2008; 6 (3): 538–557.

Dostal JM. Campaigning on expertise: How the OECD framed EU welfare and labour market policies – and why success could trigger failure. *Journal of European Public Policy* 2004; 11 (3): 440–460.

- Edelman M J. *Constructing the political spectacle*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1988.
- Elinkeinoelämän valtuuskunta. *Menestyksen eväät*. Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta, 2004.
- Fairclough N. *Discourse and social change*. Cambridge: Polity Press, 1992.
- Ferrera M. *The boundaries of welfare. European integration and the new spatial politics of social protection*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Forma P, Vaalavuo M. Miksi ja minkälaisen prosessin kautta kunnat päätyvät kilpailullisiin toimintatapoihin hyvinvointipalvelujen järjestämisessä? Julkaisussa: Forma P, Niemelä M, Saarinen A, toim. *Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen*. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö, 2008: 42–58.
- Forma P, Niemelä M, Saarinen A. *Julkisen sektorin uudistus ja hyvinvointipalvelujen muutos muissa Pohjoismaissa*. Julkaisussa: Fredriksson S, Martikainen T, toim. *Kilpailuttamisen kokemukset*. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö, 2006: 39–51.
- Forma P, Niemelä M, Saarinen A. *Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen*. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö, 2008.
- Friedman T. *The politics of translation: How state-level political relations affect the cross-national travel of ideas*. *Organization* 2005; 12 (2): 275–301.
- Haas PM. *Introduction: Epistemic communities and international policy coordination*. *International Organization* 1992; 46 (1): 1–35.
- Hall P. *Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain*. *Comparative Politics* 1993; 25 (3): 275–296.
- Harrinvirta MO. *Strategies of public sector reform in the OECD countries. A comparison*. Helsinki: Suomen tiedeseura, *Commentationes Scientiarum Socialium* 57, 2000.
- Heiskala R, Luhtakallio E, toim. *Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta*. Helsinki: Gaudeamus, 2006.
- Hellsten K. *Sosiaalinen markkinatalous Euroopan sosiaalisena mallina?* *Janus* 2005; 13 (2): 201–210.
- Immergut E. *Health politics. Interests and institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Julkunen R. *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino, 2001.

- Julkunen R. Hyvinvointivaltion uusi politiikka – Paul Piersonin historiallinen institutionalismi. Julkaisussa: Saari J, toim. Hyvinvointivaltio. Suomen mallia analysoimassa. Helsinki: Yliopistopaino, 2005: 332–359.
- Kananen J. Kilpailukyky ja tuottavuus 2000-luvun sosiaalipolitiikassa. *Yhteiskuntapolitiikka* 2008; 73 (3): 239–249.
- Kantola A. Suomea trimmaamassa: suomalaisen kilpailuvaltion sanastot. Julkaisussa: Heiskala R, Luhtakallio E, toim. Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus, 2006: 156–178.
- Kattelus M, Saari J. Terveyspolitiikan eurooppalaistuminen – Reflektioprosessi sisämarkkinoiden tasa-painottamisen välineenä. *Yhteiskuntapolitiikka* 2006; 71 (1): 73–88.
- Kela. Kelan tilastollinen vuosikirja 2006. Helsinki: Kela, SVT, Sosiaaliturva, 2007.
- Kingdon JW. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: HarperCollins, 1995.
- Korpi W. *The Working class in welfare capitalism: Work, unions and politics in Sweden*. London: Routledge & Kegan Paul, 1978.
- Korpi W. *The democratic class struggle*. London: Routledge & Kegan Paul, 1983.
- Korpi W, Palme J. New politics and class politics in the context of austerity and globalization: Welfare state regress in 18 countries 1975–1995. *American Political Science Review* 2003; 97 (3): 425–446.
- Kröger T. The dilemma of municipalities: Scandinavian approaches to child day-care provision. *Journal of Social Policy* 1997; 24 (4): 485–507.
- Kuhn T. *The structure of scientific revolutions*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1962.
- Kuivalainen S, Airio I, Hiilamo H, Niemelä M. Suomalainen köyhyyspolitiikka. Julkaisussa: Saari J, toim. Köyhyyspolitiikka – johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2005: 63–120.
- Laitinen-Kuikka S, Saari J. Sosiaalipolitiikan eurooppalaistuminen – Suomen vastaukset Euroopan integraatiosta aiheutuviin haasteisiin. *Janus* 2006; 14 (1): 357–371.
- Lehto J, Moss N, Rostgaard T. Universal public social care and health services. Julkaisussa: Kautto M, Heikkilä M, Hvinden B, Marklund S, Ploug N, eds. *Nordic social policy. Changing welfare state*. London: Routledge, 1999: 104–132.
- Mahoney J. Path dependence in historical sociology. *Theory and Society* 2000; 29 (4): 507–548.
- Niemelä M, Saarinen A. Kuntaliitosten tavoitteet ja perustelut. *Janus* 2008a; 16 (1): 58–63.

Niemelä M, Saarinen A. Kuntatasolla toimivassakin kilpailuttamislainsäädännössä on ongelmansa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2008b; 36 (1): 97–100.

Niemelä M, Saarinen A. Monimutkaisen järjestelmän hidaskuutos – Miten ja miksi valtionosuusjärjestelmää on uudistettu 1970-luvulta lähtien. *Hallinnon tutkimus* 2008c; 27 (2): 80–84.

Nygård M. Welfare-ideological change in Scandinavia. A comparative analysis of partisan welfare-policy positions in four Nordic countries 1970–2003. *Scandinavian Political Studies* 2006; 29 (4): 356–385.

OECD. The welfare state in crisis. An account of the conference on social policies in the 1980s. Paris: OECD, 1981.

OECD. Economic survey of Finland 2004. Paris: OECD, 2004.

OECD. Ageing. Welfare services and municipalities in Finland (Jens Lundgaard). Paris: OECD, Economics Department Working Papers, 2005a.

OECD. Reviews of health care systems: Finland. Paris: OECD, 2005b.

Oulasvirta L. Kuinka kunta toimii. Helsinki: Kuntakoulutus, 1996.

Oulasvirta L. Kuntien taloudelliset erot ja valtion apu – antaako julkisen valinnan teoria vastauksia? Julkaisussa: Saari J, toim. Instituutiot ja sosiaalipolitiikka. Johdatus institutionaalisen muutoksen tutkimukseen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2003: 112–125.

Paavonen T, Kangas O. Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana. Helsinki: Edita, 2006.

Palier B. Ambiguous agreement, cumulative change: French social policy in the 1990s. Julkaisussa: Streeck W, Thelen K, eds. Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies. Oxford: Oxford University Press, 2005: 127–144.

Palola E. Euroopan sosiaalinen malli. *Yhteiskuntapolitiikka* 2004; 69 (6): 569–582.

Palola E. Sosiaalipolitiikka muutosprojektina – analyysi Euroopan komission tiedonantojen modernisaatiodiskurssissa. *Janus* 2006; 14 (4): 372–388.

Palonen K, Summa H, toim. Pelkkää retoriikkaa. Tutkimuksen ja politiikan retoriikat. Tampere: Vastapaino, 1996.

Pfau-Effinger B. Culture and welfare state policies: Reflections on a complex interrelation. *Journal of Social Policy* 2005; 34 (1): 3–20.

Pierson P. Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

Pierson P. *Politics in time. History, institutions, and social analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

Pulma P. *Valtion lainoista VALTAVAan. Kunnan ja valtion suhde sosiaalitoimen valtionapujärjestelmän kehityksessä 1918–1982*. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 60, 1996.

Raivio K. *Paras-hanke Suomea muokkaamassa*. *Yhteiskuntapolitiikka* 2006; 71 (2): 186–192.

Rauch D. *Institutional fragmentation and social service variations: A Scandinavian comparison*. Umeå: Umeå University, 2005.

Rintala T. *Euroopan unionin sosiaalipoliittiset linjaukset ja suomalainen vanhuspolitiikka*. *Yhteiskuntapolitiikka* 2005; 70 (4): 396–410.

Rothstein B, Steinmo S. *Restructuring the welfare state. Political institutions and policy change*. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

Savio A. *Lissabonin jälkeinen aika*. *Janus* 2003; 11 (3): 196–209.

Sipilä J, toim. *Social care services: The key to the Scandinavian welfare model*. Aldershot: Avebury, 1997.

Sisäasiainministeriö. *Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen. Väliraportti*. Helsinki: Sisäasiainministeriö, 2007.

Skocpol T. *From social security to health security? Opinion and rhetoric in U.S. social policy making*. *Political Science and Politics* 1994; 27 (1): 21–25.

Steensland B. *Cultural categories and the American welfare state: The case of guaranteed income policy*. *American Journal of Sociology* 2006; 111 (5): 1273–1326.

Stephens JD. *The transition from capitalism to socialism*. London: Macmillan, 1979.

Streeck W, Thelen K, eds. *Beyond continuity: Institutional change in advantaged economies*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Surel Y. *The role of cognitive and normative frames in policy-making*. *Journal of European Public Policy* 2000; 7 (4): 495–512.

Tallberg J. *The agenda-shaping powers of the EU council presidency*. *Journal of European Public Policy* 2003; 10 (1): 1–19.

Tuomi J, Sarajarvi A. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi, 2004.

Vabø M. *Henkilökohtaisesta luottamuksesta sopimuskontrolliin*. *New Public Management pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa*. *Janus* 2005; 13 (2): 172–178.

Valtioneuvosto. Alueellinen väestökehitys ja politiikan uudistamistarpeet. Tulevaisuusselonteon liite-raportti 2. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 30/2004a.

Valtioneuvosto. Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi. Suomi maailmantaloudessa -selvityksen loppu-raportti. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2004b.

Valtionvarainministeriö. Yksityisen palvelutuotannon rooli julkisessa palvelutuotannossa. Helsinki: Valtionvarainministeriö, Työryhmämuistioita 6/2005.

Weaver K. The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy* 1986; 6 (October–December): 371–398.

Wiberg M. Valta kunnassa. Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätiö, Kunnallissalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 58, 2005.

Wilensky HL. *The welfare state and equality*. Berkeley, CA: University of California Press, 1975.

LIITE. Tutkimuksen asiakirja-aineisto (aineistoon sisältyy myös hallituksen esityksiä koskevat valiokuntien mietinnöt ja lausunnot).

Hallituksen esitykset

- HE 101/1981 Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta
- HE 54/1988 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vapaakuntakokeilusta
- HE 148/1987 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailunrajoituksista
- HE 214/1991 Hallituksen esitys eduskunnalle kuntien valtionosuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi
- HE 216/1991 Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta
- HE 70/1992 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kunnallislain ja kuntajaosta annetun lain muuttamisesta
- HE 97/1992 Hallituksen esitys eduskunnalle vapaakuntakokeilun jatkamisesta ja kokeilua koskevien lakien muuttamisesta
- HE 154/1992 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja laiksi kilpailuneuvostosta annetun lain muuttamisesta
- HE 264/1992 Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon keskushallinnon uudelleenjärjestämistä sekä terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen perustamista koskevaksi lainsäädännöksi
- HE 192/1994 Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi
- HE 149/1996 Hallituksen esitys eduskunnalle kuntien valtionosuuslaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi
- HE 69/1997 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta
- HE 135/1997 Hallituksen esitys eduskunnalle kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi
- HE 129/2001 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntajakolain muuttamisesta
- HE 248/2001 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi seutuyhteistyökokeilusta
- HE 41/2003 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi seutuvaltuustokokeilusta ja seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta
- HE 143/2004 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntien valtionosuuslain muuttamisesta

HE 198/2004	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi seutuyhteistyökokeilulain muuttamisesta
HE 264/2004	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntajakolain muuttamisesta
HE 50/2006	Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista
HE 155/2006	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta

Komiteanmietinnöt

KM (1976)	Kunnallistalouden neuvottelukunnan mietintö. Komiteanmietintö 1976:24.
KM (1978a)	Vapaaehtoistyön toimikunnan mietintö. Komiteanmietintö 1978:62.
KM (1978b)	Valtion keskushallintokomitean II osamietintö. Komiteanmietintö 1978:22.
KM (1979)	Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan järjestelytoimikunnan (STM II-toimikunta) mietintö. Komiteanmietintö 1979:56.
KM (1982)	Kunnallistalouden neuvottelukunnan mietintö. Komiteanmietintö 1982:66.
KM (1986)	Hallinnon hajauttaminen. Hallinnon hajauttamiskomitea. Komiteanmietintö 1986:12.
KM (1987a)	Vapaakuntatyöryhmän mietintö. Komiteanmietintö 1987:2.
KM (1987b)	Kilpailu- ja hintakomitean mietintö. Komiteanmietintö 1987:4.
KM (1989)	Selvitysmies Teemu Hiltusen ehdotus valtionapujärjestelmän uudistamisesta. Komiteanmietintö 1989:56.

Peruspalveluohjelmat

PPO (2004)	Peruspalveluohjelma 2005–2008. Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministerityöryhmä. Helsinki.
PPO (2005)	Peruspalveluohjelma 2006–2009. Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministerityöryhmä. Helsinki.
PPO (2006)	Peruspalveluohjelma 2007–2011. Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministerityöryhmä. Helsinki.
PPO (2007)	Peruspalveluohjelma 2008–2011. Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministerityöryhmä. Helsinki.

VIIMEISIMMÄT KELAN SOSIAALI- JA TERVEYSTURVAN TUTKIMUKSET

- 101 Miettunen L.** Lasten kotihoidon tuen kuntalisät osana suomalaista päivähoidojärjestelmää. 2008. ISBN 978-951-669-788-1 (nid.), 978-951-669-789-8 (pdf).
- 100 van Gerven M.** The broad tracks of path dependent benefit reforms. A longitudinal study of social benefit reforms in three European countries, 1980–2006. 2008. ISBN 978-951-669-784-3 (print), 978-951-669-785-0 (pdf).
- 99 Paltta P.** Kenelle korvataan? Sairauden vuoksi tehtyjen matkojen korvaaminen Suomessa ja eräissä muissa maissa. 2008. ISBN 978-951-669-782-9 (nid.), 978-951-669-783-6 (pdf).
- 98 Salmelainen U.** Tiedon välittyminen ja rakentuminen kuntoutuksessa. Moniammatillinen asiantuntijayhteistyö ikäihmisten laitosmuotoisessa kuntoutuksessa. 2008. ISBN 978-951-669-779-9 (nid.), 978-951-669-780-5 (pdf).
- 97 Latvala M.** Puolison armoilla. Työttömyysturvan tarveharkinta. 2008. ISBN 978-951-669-777-5 (nid.), 978-951-669-778-2 (pdf).
- 96 Saarikallio M, Hellsten K, Juutilainen V-P.** Korkeakoulusta työelämään? Väylänä ulkomainen tai kotimainen tutkinto. 2008. ISBN 978-951-669-775-1 (nid.), 978-951-669-776-8 (pdf).
- 95 Aaltonen T, Lind J.** Miten työkyky muuttuu Kelan tukeman psykoterapia-kuntoutuksen jälkeen? Rekisteriseuranta Kelan psykoterapiaa saaneiden työ- ja opiskelukyvyistä vuosina 2002–2004. 2008. ISBN 978-951-669-773-7 (nid.), 978-951-669-774-4 (pdf).
- 94 Ahponen H.** Vaikeavammaisen nuoren aikuistuminen. Yksilöllinen ja erilainen elämäntyyli. 2008. ISBN 978-951-669-766-9 (nid.), 978-951-669-767-6 (pdf).
- 93 Paltamaa J.** Assessment of physical functioning in ambulatory persons with multiple sclerosis. Aspects of reliability, responsiveness, and clinical usefulness in the ICF framework. 2008. ISBN 978-951-669-764-5 (print), 978-951-669-765-2 (pdf).
- 92 Airio I.** Change of norm? – In-work poverty in a comparative perspective. 2008. ISBN 978-951-669-762-1 (print), 978-951-669-763-8 (pdf).