
KUNNAT KUNTOKUURILLE

Kuntademokratia koetaan vieraaksi;
palvelutuotantoon toivotaan tehoja

ILKKA HAAVISTO

- Kunnissa kytee demokratiaongelma. 70 prosenttia suomalaisista kokee oman kuntansa hallinnon ja päätöksenteon itselleen hyvin etäiseksi. 59 prosentin mielestä valtuustoissa istuu liikaa kunnan omia työntekijöitä.
- Noin joka toinen vaatii suoran demokratian lisäämistä, kuten kunnallisia kansanäänestyksiä tai suoraa pormestarivaalia.
- Koulu, kaavoitus ja kirjastot muodostavat jatkossa kuntien tehtävien kovimman ytimen. Nämä tehtävät kuntien tulisi suomalaisten enemmistön mielestä hoitaa kokonaan itse.
- Kuntien muiden tehtävien suhteen suomalaiset ovat pragmaattisia: niitä voidaan hyvin hoitaa yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa. 74 prosenttia suomalaisista ajattelee, että olennaista julkisissa palveluissa ei ole se, kuka niitä tuottaa.
- Suomalaisten mielestä kuntapalveluissa hukataan rahaa tehottomuuteen. Vain 15 prosenttia kansalaisista arvelee, ettei kuntien palvelutuotannossa ole juurikaan tehostamisen varaa.
- Tästä huolimatta vain 34 prosenttia suomalaisista uskoo siihen, että kilpailu parantaisi kuntapalveluita. Enemmistö myös torjuu laajat ulkoistamiset palveluiden tehostamiseksi.
- Kuntien omavaraisuutta palvelutuotannossa pidetään arvona sinänsä. 57 prosenttia suomalaisista arvelee, että on kuntalaisen etu, että kunta tuottaa palveluistaan mahdollisimman paljon itse.

Demokratia otti sata vuotta sitten, kesällä 1917, ison askeleen eteenpäin, kun eduskunta hyväksyi uuden kunnallislain. Sääty-yhteiskunnan jäännös, tuloihin ja varallisuuteen sidottu äänioikeus korvattiin kunnallisvaaleissa yleisellä ja yhtäläisellä äänioikeudella. Kunnallisesta itsehallinnosta tuli leimallisesti lähidemokratiaa, kuntalaisten yhteistä hallintoa.

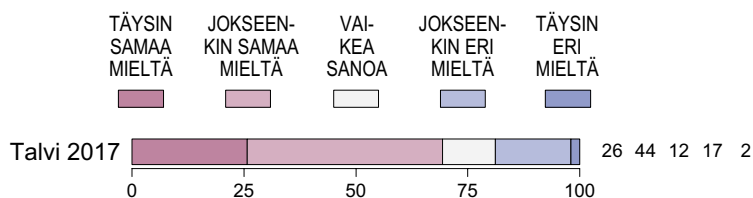
Tänään kunnilla on kuitenkin demokratiaongelma. Peräti 70 prosenttia suomalaisista ilmoittaa kokevansa oman kuntansa päätöksenteon ja hallinnon itselleen hyvin etäiseksi. Käsitys jaetaan laajalti kaikissa väestöryhmissä, ja sen torjua vain viidennes (19 %) suomalaisista. (Kuvio 1.)

Välittömän syy siihen, ettei kuntalainen koe kuntansa päätöksentekijöiden edustavan itseään, saattaa löytyä peilistä. Äänestysprosentit ovat laskeneet reippaasti vuosikymmenten takaisista lukemista. Vuoden 2012 kunnallisvaaleissa äänioikeuttaan käytti 58,2 prosenttia äänioikeutetuista. Jos kuntalainen ei edes osallistu edustajiensa valintaan, on vähemmän todennäköistä, että valtuutetut edustavat juuri häntä.

EVA:n Arvo- ja asennekysely paljastaa kuntademokratian edustuksellisuuden toteutumisessa toisenkin ongelman. 59 prosenttia suomalaisista ajattelee, että kuntien päätöksentekojärjestelmässä on liikaa kuntien omia työntekijöitä, jotka päättävät omista ja toinen toistensa asioista. Eri mieltä on vain 12 prosenttia vastaajista. (Kuvio 2.) Suomalaiset siis kokevat kuntademokratian edustuksellisuuden vinoutuneen tavalla, joka saattaa aiheuttaa jääviyttä poliittisessa päätöksenteossa.¹

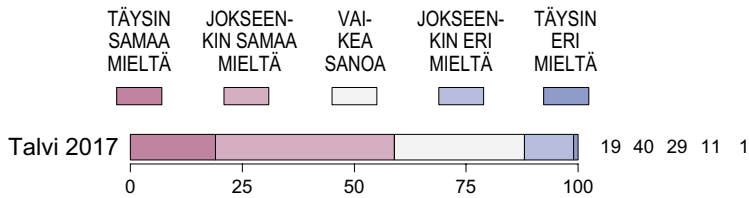
Kuntien sisäpiiriongelma tunnustetaan kaikissa väestöryhmissä läpi koko Suomen. Kunnissa työskentelevistäkin joka toinen (50 %) on vait-

Kuvio 1. ”Koen oman kuntani päätöksenteon ja hallinnon itselleni hyvin etäiseksi” (%)



KUNNAT KUNTOKUURILLE

Kuvio 2. ”Kuntien päätöksentekoeuimissa on liikaa kuntien omia työntekijöitä, jotka päättävät omista ja toinen toistensa asioista” (%)



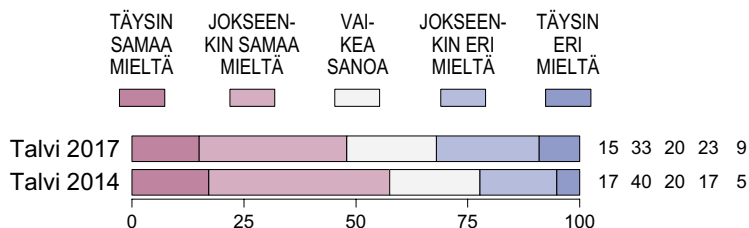
tämän kanssa samaa mieltä. Eniten vastaväitteitä se herättää keskustaa äänestävien sekä kuntatyöntekijöiden parissa. Molemmissa ryhmissä 23 prosenttia torjuu väittämän.

LISÄÄ SUORAA DEMOKRATIAA

Kuntademokratian edustuksellisuuden kriisistä voidaan tuskin syyttää yksinomaan kuntalaisia ja heidän alhaista äänestysaktiivisuuttaan. Alhainen osallistuminen kun voidaan mieltää myös merkiksi tarpeesta korjata kunnallispolitiikkaa.

Kunnallista päätöksentekoa voitaisiin uudistaa ja tuoda lähemmäksi kuntalaista esimerkiksi lisäämällä suoraa demokratiaa. 48 prosenttia kansalaisista katsoo, että kunnallispolitiikassa olisi järjestettävä paljon nykyistä useammin neuvoo-antavia kansanäänestyksiä. Eri mieltä on 32 prosenttia kansalaisista. (Kuvio 3.)

Kuvio 3. ”Kunnallispolitiikassa olisi järjestettävä paljon nykyistä useammin neuvoo-antavia kansanäänestyksiä” (%)



Vaikka asennoituminen kunnallisten kansanäänestysten lisäämiseen on melko myönteistä, on niiden suosio kuitenkin vähentynyt kymmenisen prosenttiyksikköä vuodesta 2014. Kielteinen suhtautuminen kansanäänestysten lisäämiseen on kasvanut saman verran.

Muutoksen syynä saattavat olla viimevuotiset esimerkit Ison-Britanniasta tai Italiasta. Näissä maissa järjestetyistä valtakunnallisista kansanäänestyksistä kehkeytyi pienimuotoisia vallankumouksia, protesteja päätöksentekijöitä ja poliittista järjestelmää kohtaan.

Meilläkin lisää kunnallisia kansanäänestyksiä eivät kuuluvimmin vaadi puolueiden suitut kaaderit vaan pikemmin syrjässä politiikan valtavirroista olevat: työttömät, EU-jäsenyyteen kielteisesti suhtautuvat, ilman ammatillista koulutusta olevat sekä perussuomalaisia äänestävät.

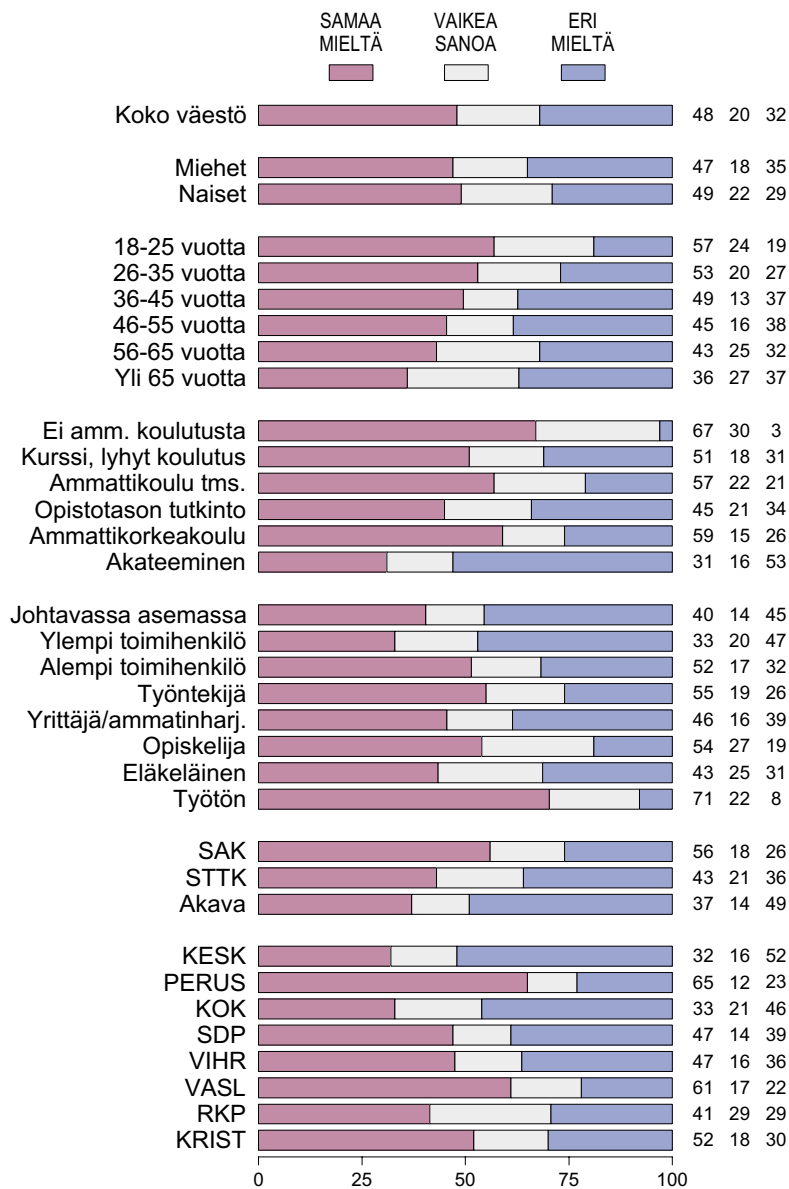
Nuoret vastaajat lisääisivät kansanäänestyksiä selvästi vanhempia ikäryhmiä herkemmin. Innostus kansanäänestyksiin laimenee myös koulutustason karttuessa, ja yksittäisistä ryhmistä akateemisesti koulutetut suhtautuvat kansanäänestyksiin kaikkein nihkeimmin. (Kuvio 4.)

Toinen suoran kuntademokratian muoto kohdistuu yksittäisistä kysymyksistä päättämisen sijaan johtajan valintaan. Maailmalla melko yleinen on malli, jossa kunnan- tai kaupunginjohtaja valitaan suoralla vaalilla.

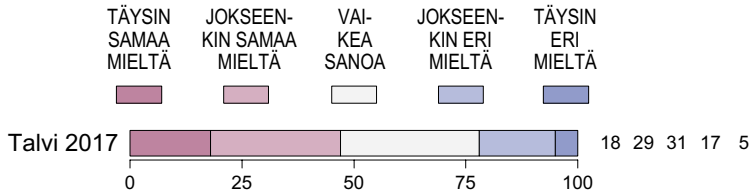
Lähes joka toinen (47 %) pitäisi hyvänä, jos hänen omassa kunnassaan siirryttäisiin malliin, jossa asukkaat valitsevat kunnanjohtajan tai pormestarin suoralla vaalilla. 22 prosenttia suomalaisista torjuisi ajatuksen. (Kuvio 5.)

Kiinnostus pormestarivaalia kohtaan kasvaa iän myötä. Ikäryhmien välillä syntyykin kiinnostava mielipide-ero suoran kunnallisdemokratian keinojen paremmuusjärjestyksestä: nuoret järjestäisivät hanakammin kansanäänestyksiä, kun iäkkäämmät laittaisivat panoksensa mieluummin johtajan valintaan.

Kuvio 4. ”Kunnallispolitiikassa olisi järjestettävä paljon nykyistä useammin neuvoo-antavia kansanäänestyksiä” (%)



Kuvio 5. ”Omassa kunnassani tulisi siirtyä malliin, jossa asukkaat valitsevat kunnanjohtajan tai pormestarin suoralla vaalilla” (%)



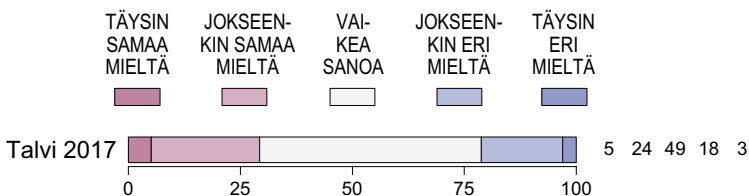
KUNNAN HOIDETTAVA: KOULU, KAAVOITUS JA KIRJASTO

Lähivuosina maakuntauudistus mullistaa kuntien tehtäväkentän. Maakuntien vastuulle siirtyvät kunnista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden muassa pelastustoimen järjestäminen vuonna 2019. Kunnat kutistuvat, kun ne menettävät noin puolet henkilöstöstään ja tuloistaan.

Kuntien lakisääteisiä tehtäviä on yritetty karsia jo pitkään, mutta huonolla menestyksellä. Vuonna 2015 arvioitiin, että kuntien hoidossa olevien tehtävien määrä nousi 611 eri tehtävään.² Ministeriöt eivät ole löytäneet niiden joukosta tuiki turhia tehtäviä, ja kunnat taas ovat hyödyntäneet vapauttaan ottaa hoitaakseen vielä lisää tarpeelliseksi katsomiaan tehtäviä.

Suomalaisilla ei kuitenkaan ole selkeää mielipidettä siitä, ovatko kunnat todella haalineet itselleen liikaa tehtäviä. 29 prosenttia väestöstä on tätä mieltä. Toista mieltä on hieman pienempi joukko (21 %), mutta selvästi suurin vastaajaryhmä (49 %) on vailla kantaa. (Kuvio 6.)

Kuvio 6. ”Kunnat ovat ottaneet hoitaakseen aivan liikaa tehtäviä” (%)



KUNNAT KUNTOKUURILLE

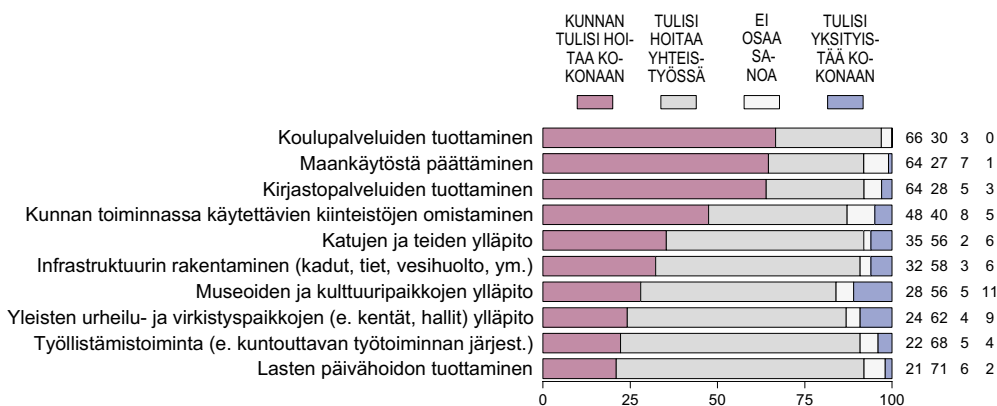
Monessa kunnassa pohditaan lähivuosina, mitkä oman kunnan jäljelle jäävistä tehtävistä ovat kaikkein tärkeimmät. Lisäksi kuntien tulee ratkaista hoitaako ja kehittääkö se niitä kokonaan itse vai yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa.

Tämänkertainen EVAn Arvo- ja asennetutkimus tarjoaa apua tähän päätöksentekoon. Suomalaisilta kysyttiin kymmenen tehtävän osalta, mitkä niistä kunnan tulisi hoitaa kokonaan itse, mitkä taas tulisi hoitaa yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa ja mitkä tehtävistä tulisi yksityistää kokonaan.

Suomalaisten enemmistön mielestä kunnan on pidettävä kokonaan omissa käsissään kolme k:ta: koulut, kaavoitus ja kirjastot. Näiden osalta kaksi kolmesta vaatii, että kunnan tulisi hoitaa niiden toiminnot kokonaan. Muiden toimintojen kohdalla suomalaisten enemmistö ohjeistaa kuntia yhteistyöhön yksityisen sektorin kanssa. Kokonaan yksityistämään suomalaiset eivät lähtisi yhtään mainitusta kymmenestä tehtävästä. (Kuvio 7.)

Selvä enemmistö vastaajista arvioi tehtävistä kuusi sellaiseksi, joissa yhteistyö kunnan ja yksityisen välillä on luontevaa. Ne ovat katujen ja teiden ylläpito, infrastruktuurin rakentaminen, kulttuuritoiminta, virkistyspaikkojen ylläpito, työllistämistoiminta ja päivähoito.

Kuvio 7. Näkemykset yksityisen sektorin osallistumisesta kunnan tehtävien hoitamiseen (%)

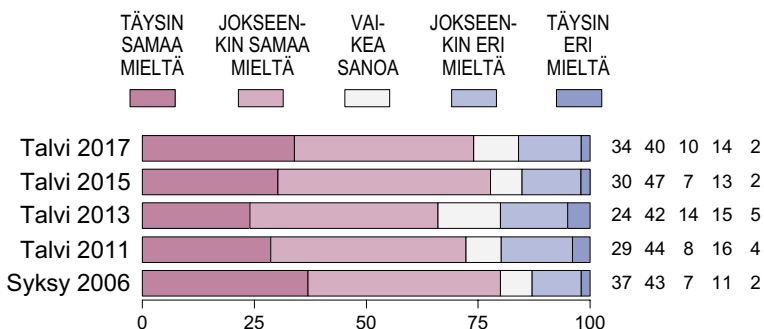


Näistä kaikkein selvin yhteistyön kohde on lasten päivähoido. 71 prosenttia suomalaisista toteuttaisi päivähoidon yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa. Kiinnostavaa kyllä, tuloskuvaajan toisessa ääripäässä ovat koulutuspalvelut, joiden osalta lähes yhtä moni (66 %) pitäisi palvelutuotannon kokonaan kunnan omissa näpeissä, vaikka yhdet ja samat lapset kulkevat lapsuutensa ja nuoruutensa aikana molempien järjestelmien läpi.

Koulussa on suomalaisten mielestä selvästikin jotain erityistä, jonka vuoksi kunnan on pidettävä se tiukemmin omassa hallussaan (ks. artikkeli *Opettajaan uskovat kaikki*, s. 52–69). Sama näyttäisi pätevän myös kunnan toiminnassa käytettävien kiinteistöjen omistamiseen. Vaikka kunnat painiskelevat homekoulujen, korjausvelkaisten kunnantalojen ja muiden kiinteistöpommiensa kanssa, pitää 48 prosenttia suomalaisista tärkeänä, että kunta omistaa tarvitsemansa kiinteistöt kokonaan itse.

Kokonaisuutena tulokset kuitenkin osoittavat, että useimmissa tapauksissa palvelun käyttäjälle olennaisia ovat aivan muut asiat kuin se, onko palveluntuottaja kunta vai ei. 74 prosenttia katsoo, että olennaisista julkisissa palveluissa ei ole se, kuka ne tuottaa, vaan se, että ne ovat kaikkien saatavilla. Vain pienehkö joukko (16 %) on asiasta toista mieltä. (Kuvio 8.)

Kuvio 8. ”Olennaisista julkisissa palveluissa ei ole se, kuka ne tuottaa, vaan se että ne ovat kaikkien saatavilla” (%)



KUNNAT KUNTOKUURILLE

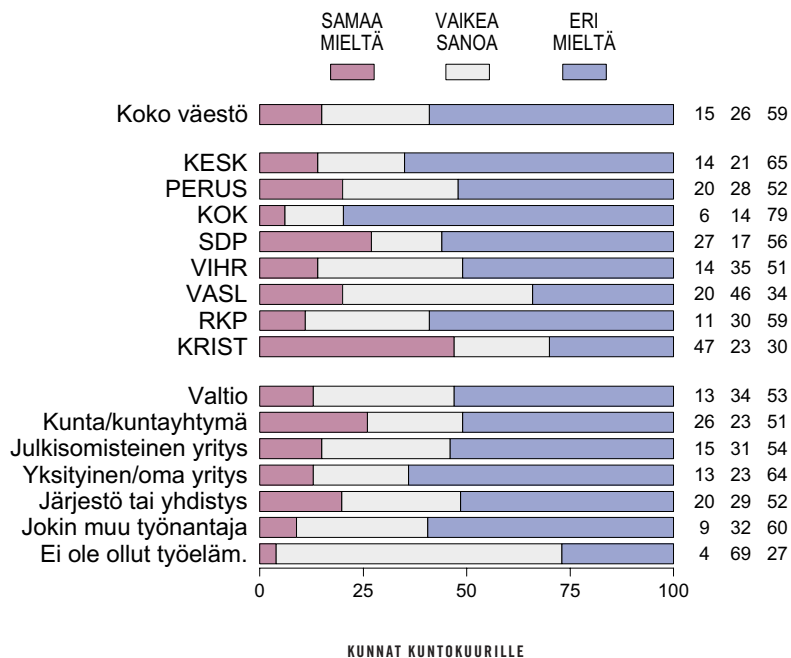
RAHAA PALAA TEHOTTOMUUTEEN – MUTTA ENTÄ SITTEN?

Mielipiteisiin syntyy enemmän säröä, kun huomio kiinnitetään julkisten palveluiden tärkeyteen ikuisuusaiheeseen, palvelutuotannon tehokkuuteen.

Suomalaisten mielestä kuntapalvelut voitaisiin tuottaa nykyistä tehokkaammin. Vain 15 prosenttia kyselyyn vastannaista arvelee, ettei kuntien palvelutuotannossa ole juurikaan tehostamisen varaa. Enemmistö (59 %) on asiasta toista mieltä.

Havainto siitä, että kuntien palvelutuotantoa olisi mahdollista tehostaa, jaetaan laajalti kaikissa väestöryhmissä. Myös niukka enemmistö kuntien omista työntekijöistä on samaa mieltä. Eniten hajontaa mielenpitoissa syntyy puolueiden äänestäjäryhmien välillä, mutta näistä vain kahdessa, vasemmistoliiton ja kristillisdemokraattien kannattajissa, enemmistö ei yhdy väestön valtavirtaan. (Kuvio 9.)

Kuvio 9. ”Kuntien palvelutuotannossa ei ole juurikaan tehostamisen varaa” (%)

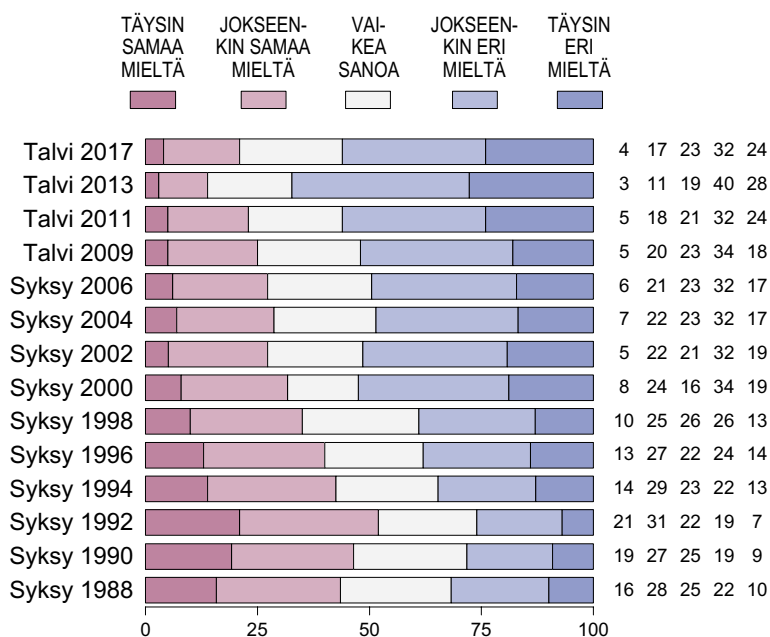


Vaikka kuntien palvelutuotannossa nähdään selvää tehottomuutta, valtaosa suomalaisista toivoo, että kunnat onnistuisivat ratkomaan tämän ongelman itse ilman ulkopuolisten apua. Näin voidaan päätellä siitä, että vain viidesosan (21 %) mielestä maamme julkisista palveluista suuri osa tulisi ulkoistaa yksityisten palveluntuottajien hoidettavaksi, jotta palveluitten tuotanto tehostuisi. Enemmistö (56 %) on asiasta toista mieltä. (Kuvio 10.)

Vaikka palveluiden ulkoistamisen hyväksyntä on hieman kasvanut neljän vuoden takaisesta pohjanoteerauksestaan, on se edelleen huomattavan vähäistä verrattuna esimerkiksi parinkymmenen vuoden takaisiin lukemiin. Ajatus ei saa enemmistön tukea yhdessäkään väestöryhmässä.

Mikä voi selittää sitä ilmeistä ristiriitaa, että ulkoistaminen on varsin epäsuositettua vaikka kunnan toiminnassa nähdään tehostamisen varaa?

Kuvio 10. "Maamme julkisista palveluista suuri osa tulisi ulkoistaa yksityisten palveluntuottajien hoidettavaksi, jotta palveluitten tuotanto tehostuisi" (%)



KUNNAT KUNTOKAUURILLE

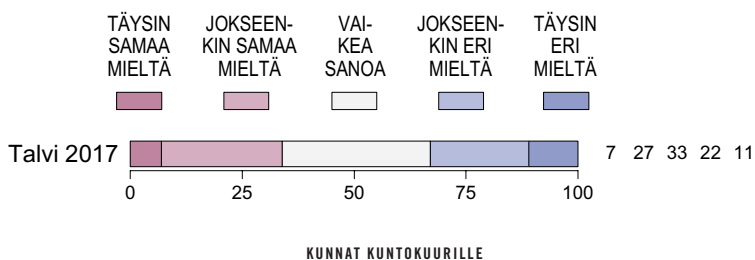
Edellähän vielä nähtiin, että suomalaisten mielestä palveluiden saavuus on niiden tuottajaa olennaisempaa.

Yksi selitys on se, että kansalaiset ovat laajalti epä tietoisia kilpailun vaikutuksista kuntapalveluihin. Kolmanneksen (34 %) mukaan kunta palvelut kohenevat, jos kuntien oma palvelutuotanto altistetaan kilpailulle yritysten ja kolmannen sektorin palveluntuottajien kanssa. Yhtä moni (33 %) kuitenkin torjuu väittämän ja vielä kolmas samansuuruinen joukko (33 %) ei osaa tai halua ottaa asiaan kantaa. Asiassa ei näin ollen löydy selvää mielipidesuuntaa. (Kuvio 11.)

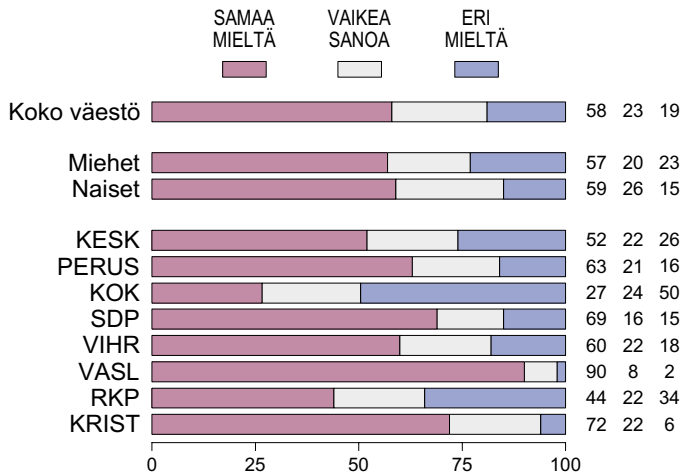
Kurkistus vastausten väestöryhmittäiseen erittelyyn paljastaa, että mielipide-erot muovautuvat paljolti ideologioiden pohjalta ja ensi sijassa puolueiden äänestäjäryhmien välille. Porvaripuolueita äänestävien käsitys on selvästi kilpailumyönteinen, vasemmistopuolueita ja vihreitä kannattavien taas yhtä selkeästi kilpailulle kriittinen. Myös perussuomalaisia tai kristillisdemokraatteja äänestävistä suurin vastaajajoukko päätyy epäilevälle kannalle.

Toinen selitys kunnan oman palvelutuotannon suosimiselle pohjaa käsitykseen kunnasta kuntalaisten omana yhteisönä, jonka tuotantoa pitääkin suosia. Ihanne pitkälti omavaraisesta kunnasta on varsin suosittu: Enemmistö (58 %) ajattelee olevan kuntalaisen etu, että kunnat tuottavat mahdollisimman paljon palveluistaan itse ja hankkivat ulkopuolelta vain täydentäviä palveluita. Toista mieltä on vain 19 prosenttia suomalaisista. Kokoomusta äänestävät ovat ainoa väestöryhmä, jossa merkittävä osuus (50 %) torjuu ajatuksen. (Kuvio 12.)

Kuvio 11. ”Kuntapalvelut kohenevat, jos kuntien oma palvelutuotanto altistetaan kilpailulle yritysten ja kolmannen sektorin palveluntuottajien kanssa” (%)



Kuvio 12. ”On kuntalaisen etu, että kunnat tuottavat mahdollisimman paljon palveluistaan itse ja hankkivat ulkopuolelta vain täydentäviä palveluita” (%)



VALINNANVAPAUDELLE KANNATUSTA

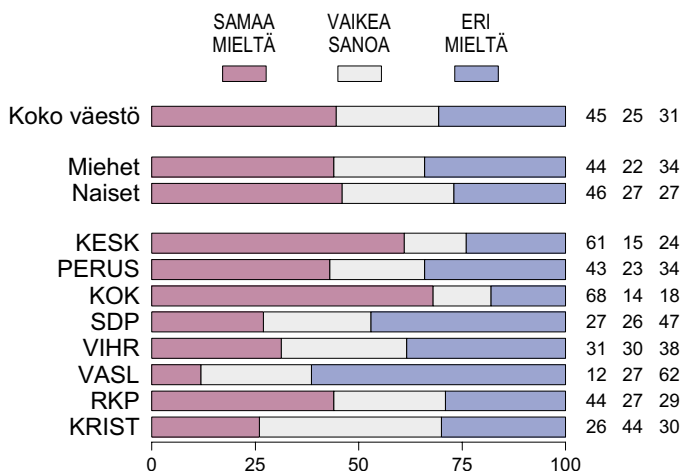
Julkishallinnon jätti uudistus alkaa vuonna 2019, kun sosiaali- ja terveydenhuolto siirtyvät kunnilta maakuntien vastuulle. Sote-uudistus tuo palvelujen käyttäjälle vapauden valita palveluntuottaja, mikä taas parhaimmillaan tuo sote-palveluihin laatua ja tehokkuutta kirittävää kilpailua.

Kansalaisille valinnanvapaus kelpaa. 45 prosenttia suomalaisista arvelee, että on hyvä asia, että julkisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa siirrytään valinnanvapausmalliin, jossa kansalainen valitsee itselleen palveluntuottajan. Kielteisesti valinnanvapauden tuloon suhtautuu 31 prosenttia. (Kuvio alla.)

Valinnanvapauden asennoituminen vaihtelee lähinnä puoluekannan perusteella. Vankimmin valinnanvapautta kannatetaan hallituspuolueiden kokoomuksen ja keskustan äänestäjien parissa, perussuomalaisia asia jakaa hieman enemmän.

Pontevimmin valinnanvapauden torjuvat vasemmistoliittoa äänestävät. Muiden puolueiden äänestäjäryhmissä kannat hajoavat enemmän, ja esimerkiksi vihreitä äänestävien ryhmästä ei löydy selkeää mielipidesuuntaa.

”On hyvä asia, että julkisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa siirrytään valinnanvapausmalliin, jossa kansalainen valitsee itselleen palveluntuottajan” (%)



Melko moni (25 %) ei osaa ottaa kantaa valinnanvapauteen. Palveluiden järjestämisen ja tuottamisen hallinnolliset ratkaisut jäävätkin kansalaisille helposti melko etäisiksi ja abstrakteiksi.

Vielä selvemmin tämä näkyy suhtautumisessa väitteeseen ”On hyvä, että julkinen terveydenhuolto siirtyy pois kuntien vastuulta maakuntien järjestettäväksi”. Jopa 47 prosenttia vastaajista valitsi kohdan ”vaikea sanoa”, 24 prosenttia oli samaa mieltä ja 29 prosenttia eri mieltä.

VIITTEET

- 1 Kuntien työntekijöiden kunnallispolitiikkaan osallistumisen tiedetään kasvattavan julkisia menoja. Osa menojen kasvusta saattaa liittyä niin sanottuun edunsaalistukseen, eli oman aseman hyödyntämiseen päätöksentekijänä, ks. lisää Hyytinen, Meriläinen, Saarimaa, Toivanen & Tukiainen (2016): Public Employees as Politicians: Evidence from Close Elections, VATT Working Papers 78.
- 2 Valtiovarainministeriö (2013): Kuntien tehtävien kartoitus, raportti 2012, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013. Valtiovarainministeriö (2015): Kuntien tehtävät ja velvoitteet 2015 – Täydennysraportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja 30/2015.