

JUSSI-PEKKA ALANEN

Kunnallishallinnon etiikka ja hyvinvointi

TIIVISTELMÄ

Esitelmä hahmottelee ensin suomalaisen ja pohjoismaisen paikallisen itsehallinnon perinteen historiallisia juuria. Ne pohjautuvat vahvaan individualismiin, vastuuntuntoon ja keskinäiseen luottamukseen. Kunnallishallinto tarvitsee kansalaisia, jotka ovat halukkaita ottamaan vastuuta paikallishallinnosta. Taloudellinen lama ei hävittänyt suomalaisten sitoutuneisuutta hyvinvointivaltiolle ominaisiin arvoihin. Nykyinen haaste on löytää tasapaino tehtävien ja taloudellisten resurssien välillä. Kunnallishallinnon ensisijainen päämäärä on edistää kunnan asukkaiden hyvinvointia. Koska kunnallishallinto on demokraattista itsehallintoa, kunnallishallinnossa ja -politiikassa toimivat sitoutuvat noudattamaan demokraattisia pelisääntöjä. Paikallispoliitikko ja kunnallisen viran haltija ovat molemmat moraalissa vastuussa valitsijoilleen. Moraalisesti hyväksyttävän, ei vain lainmukaisen päätöksen kriteeri on, että sen voi julkisesti osoittaa oikeutetuksi. Tämänkaltaisen läpinäkyvyyden ja yksinkertaisuuden saavuttaminen ei ole kuitenkaan helppoa nykyolosuhteissa, kun valittavana on usein vain huonoja vaihtoehtoja. Tästä ovat esimerkkinä opettajien lomautukset. Uuden arviointijärjestelmän luominen voisi antaa perustan keskustelulle arvoprioriteeteista kunnallisessa keskustelussa.

I KANSAKUNNAN OMATUNTO

”Herroilla on hyvät hevoset ja mursunnahkainen omatunto” sanoo vanha suomalainen sananlasku.

Se kertoo suomalaisten suhtautumisesta virkakuntaansa. Kymmenykset, verot ja rajoitukset arjen elämään kismittivät. Lähimmät kohteet löytyivät oman pitäjän päättäjistä niin kirkon

JUSSI-PEKKA ALANEN, toimitusjohtaja

Suomen Kuntaliitto

• e-mail: jussi-pekka.alanen@kuntaliitto.fi

kuin maallisenkin hallinnon piiristä. Vielä suurempaan tuon sanoo toinen kansanviisaus: ”Kupparit ja kruununmiehet ovat suurimmat ihmisten kiusaajat.”

Vaikka ilmaiset ovat reheviä ja sattuvia niin tosiasia on, että suomalaisessa talonpoikaisessa yhteisössä juopa virkakunnan ja rahvaan välillä oli jokseenkin kapea. Arvomaailman erot kuvastavat enemmänkin tiedon ja ruumiillisen sekä henkisen työn välistä suhdetta kuin valtarakenteita.

Yhteiskunnan luokkajako ei ollut jyrkkä. Suomalainen virkakunta oli pääosin kansasta lähtöisin ja toimi yleisesti sen ehdoilla. Eli kuten sanotaan, matka sonnan luojasta oluen juojaksi ei ollut liian pitkä yhteistä traditiota hävittämään.

Yhteiskunnallinen muisti

Tuo traditio on kauan näkynyt suomalaisten halussa ja kyvyssä itse huolehtia asioistaan. J. V. Snellman kirjoittaa vuonna 1860 Litteraturbladissa, että ”Kokemuksen luulisi opettavan, että ihmiset panevat mitä suurinta painoa siihen, että saavat itse järjestää ne yhteiskunnalliset muodot, joihin heidän pitää alistua... Juuri tältä katsantokannalta on mahdollisimman itsenäisen kunnallislaitoksen suosiminen suurta valtiollista viisautta”.

Vastuun ottaminen ja kantaminen on perinteisesti ollut osa suomalaista etiikkaa. Niin myös luottamus oikeusjärjestelmään ja hallinnon toimivuuteen, poikkeustilanteet tiedostaen.

Havainnollisen kuvan siitä, kuinka tärkeää tämä on ollut, saa vertailemalla tilannetta Venäjän meneillään olevaan muutokseen. Demokratian luomisessa ja vastuunkannossa ilmenevät vaikeudet pannaan helposti vain kommunistisen järjestelmän tiliin. Todellisuudessa noita arvoja ei ole ollut Venäjällä länsimaisessa mielessä koskaan. Traditio puuttuu.

Englantilainen Sir Donald McKenzie Wallace kirjoitti viime vuosisadan lopulla varhaissoiologisisista havainnoistaan Venäjällä käsitellen mm. sikäläistä kyläkuntajärjestelmää Mir’iä. (suom. Venäjä I, WSOY 1906)

Hän kertoo: ”Lukija arvelee kenties, että kuntakokouksessa vaalit ovat kiihkeitä ja jännittäviä. Mutta siinä hän erehtyy. Vaalit eivät mieliä kiihoita siitä yksinkertaisesta syystä, ettei kukaan tahdo tulla valituksi... Tästä kertoo tarina rauhantuomarista, joka ilmoitti rikoksen tehneelle talonpojalle, ettei tämä enää pääse mihinkään kunnan luottamustoimeen. Talonpoika ei ollut tuosta millänsäkään; teki vain syvän kumarruksen ja kiitti nöyrästi uudesta edusta, jonka oli osalleen saanut.”

Toisin kuin Suomessa venäläisessä kyläkunnassa vastuunkanto ei ollut kunnia vaan taakka. Hyppäys Mir’stä kolhoosiin oli paljon lyhyempi kuin meidän vaalimaamme demokratiaan. Kaikki tämä vaikuttaa edelleenkin.

Ajattelutapojen sisin ja niin myös moraalikäsitteetkin ovat kaikkialla vuosisataisen perinteen tulosta, kooste sukupolvien kokemuksista. Demokratian ja markkinatalouden lähetysaar-

naajilta tämä helposti unohtuu. He odottavat nopeita muutoksia ja nimenomaan, että toiset muuttuvat heidän itsensä kaltaisiksi. Samaa on aatehistoriassa yritetty ennenkin. Vestigia terrent.

Hyvinvoinnin kestävä perinne

Pohjoismaiden aateperinnön olennainen sisältö on hyvinvointiajattelussa. Sen juuret löytyvät pitkälti maittemme historiasta, yhteiskuntaoloista, luterilaisesta uskonnosta, mutta varmasti myös pohjoisesta sijainnista ja ilmasto-olosuhteiden vaikutuksista ihmisiin ja heidän elämänsä.

Mika Pantzar on todennut asiasta Ronald Inglehartin pohjalta, että vahva individualismi yhdistettynä vastuuntuntoon ja keskinäiseen luottamukseen on tyypillistä skandinaaveille ja toisin kuin usein ajattelempa, myös suomalaisille. Pohjolassa on selvästi vähemmän auktoriteettiuskavaisia kuin missään muualla. Samoin Suomessa ja Ruotsissa kaksi kolmesta sanoo yleisesti luottavansa kanssaihmiisi. Näin korkeita lukuja ei ole muualta tavattu.

Pohjoismaissa yksilöllisyys kumpuaa aktiivisesta turvallisuudesta. Suomessa tämä korostuu näkyvästi siinä, että hyvinvointiyhteiskunnan keskeiset periaatteet on kirjattu perustuslain tasolla vuonna 1995 voimaan tulleisiin kansalaisten perusoikeuksia koskeviin hallitusmuodon säännöksiin: ”Jokaisella on oikeus ... maksuttomaan perusopetukseen, terveelliseen ympäristöön, riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ...” ja edelleen että ”julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen” sisältävät suoraan pohjoismaisen hyvinvointiajattelun keskeisimmät periaatteet: universaalisuuden ja yhteisen vastuun.

Suomalaisten vankka sitoutuminen hyvinvointiajatteluun ja yhteisiin sivistys-, terveys- ja sosiaalipalveluihin on pienen kansakunnan selkeä arvovalinta. Yli puolue- ja yhteiskuntarajojen selvä enemmistö suomalaisista on järjestelmän takana. Tämä näkyy kaikissa asiaa koskevissa mielipidetiedusteluissa.

Edes lama-aika ei tätä suuremmin horjuttanut. Päinvastoin se osoitti hyvinvointirakenteiden merkityksen kriisitilanteessa. Täydellinen romahtaminen pystyttiin torjumaan. Perinnöksi lamasta jäi kuitenkin korkea työttömyys ja kasvanut syrjäytyminen. Nämä arvet ovat muistuttamassa hyvinvointiarvojen ja sisäisen turvallisuuden haavoittuvuudesta.

Vastuunkantaja – julkinen valta

Vanhaa sanontaa muuntaen voi kysyä, kenellä se valta ja vastuu hyvinvointipalveluista lopulta on, kun se on julkisella vallalla? Vallankäyttö on pystyttävä kohdentamaan, jotta tiedetään kenellä on vastuu. Tämä on demokratian toimivuuden ehdoton edellytys.

Kattavan universaalisen palvelujärjestelmän luominen on voinut tapahtua vain kansallisella tasolla eduskunnan säätämien lakien pohjalta. Ei meillä muutoin olisi nykyisen kaltaista koulutus- ja hoivajärjestelmää.

Yhtä selvää on, että paikallinen taso, kunnat yksin tai yhdessä, vastaavat tässä järjestel-

mässä hyvinvointipalveluiden toimeenpanosta. Jokaisella kunnalla on oma-aloitteinen itsehallintoon perustuva vastuu palveluista suhteessa asukkaisiinsa.

Ongelmana tänä päivänä on, että talouden kasvun siivittämät kuntien menot lisääntyvät nopeammin kuin valtion velan ja työttömyyden rasittamat tulot. Kuntien toimintapohja on leikkausten seurauksena yleisesti heikentynyt ja erot kuntien välillä ovat kasvussa.

Tämä asettaa perusoikeuksien lähtökohdan ”Jokaisella on oikeus” vaaraan. Kuntien erilaisista toimintaedellytyksistä johtuen vain valtio voi viime kädessä huolehtia siitä, että jokaisella kunnalla on myös käytännössä edellytykset suoriutua tehtävistään.

Tästä tullaan tämän päivän ehkä keskeisimpään hyvinvointiyhteiskunnan haasteeseen ja myös uhkaan; tehtävät ja niiden vaatimat voimavarat on saatava tasapainoon. Tässä vastuu on niin valtiolla kuin kunnilla itselläänkin.

Julkisen hallinnon ja -talouden kokonaisuus korostuu 2000-luvun Suomessa. Se ei tarkoita paluuta keskitettyyn hallintoon. Päin vastoin tässä tilanteessa joustava kunnallinen itsehallinto on ainoa taso, joka pystyy yhteensovittamaan erilaiset hyvinvointitarpeet ja niiden edellyttämät voimavarat paikallisesti ja alueellisesti.

Tähän liittyy kuitenkin vaikea julkisen hallinnon sisäinen toiminnallinen ristiriita. Valtionhallinto on puhdasta sektorihallintoa, jossa koordinoitua ei tee mikään taho budjettivaltontaa lukuun ottamatta.

Kunnat toimivat taloudellisena kokonaisuutena, johon sisältyvät kaikki tehtävät ja velvoitteet.

Miten yhdentää sektoriajattelu ja kokonaisajattelu hallinnon eri tasoilla?

Ns. Backmanin poliittinen neuvotteluryhmä oli ensimmäinen yritys koota sektoriministerit ja Kuntaliiton poliittinen johto yhdessä pohtimaan yhteiskunnallisia arvovalintoja yli sektorirajojen. Saatujen myönteisten kokemusten pohjalta sisällytettiin Lipposen II hallituksen ohjelmaan vastaavanlaisen neuvotteluryhmän asettaminen koko vaalikaudeksi 1999–2003. Tämä lupaa uudenlaista yhteistyöperustaa ja vakautta yli hallintorajojen ja -tasojen.

II KUNNALLISEN TOIMINNAN EETTINEN PERUSTA

Nykyisen kunnallishallinnon keskeinen pyrkimys on kunnan asukkaiden hyvinvointi. Kun kunnan asukkaiden hyvinvoinnista puhutaan moraalisisessa merkityksessä, sillä ei tarkoiteta vain hyvinvointipalveluja kunnan lakisääteisinä velvoitteina, vaan yleistä hyvää, josta meillä kaikilla on käsitys, mutta jota on vaikea määritellä. Pekka Kuusi totesi suunnannäyttäjäkirjassaan 60-luvun sosiaalipolitiikka, että ”sosiaalipolitiikan harjoittamisessa oli entistä enemmän otettava huomioon paitsi ihmisen aineelliset tarpeet myös hänen henkiset pyrkimyksensä ja hänen

tunne-elämänsä vaatimukset.” Tässä asiassa ei ole vajaassa neljässäkympmenessä vuodessa juuri päästy puhetta pidemmälle.

Asukkaiden hyvinvointi on oikeudellisesti vahvistettu kunnan toiminnan tavoitteeksi kuntalaissa: ”Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan”. Kestävä kehitys tarkoittaa tässä koko ihmisen elinympäristöä, ei vain luonnontilaa. Kunnan asukkaiden hyvinvointi samoin kuin yleinen hyvä ovat tässä positiivista oikeutta ylevämpi periaate; laki, joka ei edistä yleistä hyvää (vastaavasti kunnan asukkaiden hyvinvointia) tai suoraan toimii sitä vastaan, ei ole moraalisesti hyväksyttävä, vaikka se saattaakin olla voimassa ja vaikka sitä yleisesti noudatetaan. Tätä ajattelutapaa vahvistavat edellä todetut hallitusmuodon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet (TSS-perusoikeudet).

Nykyistä kuntalakeja valmistellut kunnalliskomitea määritteli kunnan asukkaiden hyvinvoinnin kunnallishallinnon sisällölliseksi perusarvoksi. Kysymys on tietynlaisesta moraalista mitapuusta, jolla kunnan päätösten ja toiminnan hyvyyttä arvioidaan. Kunnallishallinnossa ei riitä, että päätökset tehdään oikeassa järjestyksessä ja että toiminta täyttää taloudellisesti rationaalisen toiminnan sinänsä vaikeat vaatimukset, vaan tämän prosessin lopputuloksena on synnyttävä myös sisällöltään hyväksyttäviä, moraalitestin läpäiseviä päätöksiä.

Kunnalla on itsehallinnon puitteissa harkintavaltaa tehdä paitsi laillisia, myös eettisesti enemmän tai vähemmän kestäviä päätöksiä. Itsehallinto oikeudellisenä periaatteena antaa oikeuden tehdä lain säätämässä rajoissa omavastuisesti niin hyviä kuin huonojakin päätöksiä. Eettisenä periaatteena se sen sijaan merkitsee moraalista vastuuta edistää kuntalaisten yleistä hyvää siitä riippumatta, onko siihen olemassa nimenomainen lainsäädännön velvoite. Itsehallintoon kuuluva omavastuisuus käsittää velvollisuuden itse vastata – lähinnä kunnallisveroina – päätösten aiheuttamista kustannuksista ja seurauksista. Kohtuuden rajoissa pysyvä verorasitus on myös osa hyvinvointia.

Toisaalta ei ole yhdentekevää, millä tavoin kunnallinen päätös syntyy. Kunnallishallinto on demokraattista itsehallintoa. Kunnallishallinnossa ja politiikassa toimiva sitoutuu siihen, että päätökset tehdään demokraattisia pelisääntöjä noudattaen. Hyvä päätös, joka syntyy demokraattiset pelisäännöt syrjäyttäen, ei läpäise sekään moraalitestiä.

Demokratia on kuitenkin myös salliva. Se kestää yksittäisiä kannanottoja, jotka voivat olla sisällöltään hyvinkin ristiriitaisia. Oma oivallukseni tapahtui pari vuosikymmentä sitten, kun Helsingin valtuuston kokouksessa apulaiskaupunginjohtajakollegani Pentti Pusa tokaisi vieressä kesken valtuuston puhutelua, sormi pystyssä: ”Tuolla ylhäällä täytyy olla joku, joka huolehtii siitä, että päätökset ovat yleensä aika järkeviä, vaikka monet puheet täällä valtuustossa ovatkin päättömiä.” Siinä on toimivan demokratian salaisuus.

Virkamiesetiikkaa lähemmäs tullaan kun puhutaan virkamieshallinnon, byrokratian arvoista: tehokkuudesta, päätöksenteon rationaalisuudesta jne. Tehokkuudesta voidaan puhua arvo-

na sinänsä, mutta ehkä se on pikemminkin välinearvo – se on keino maksimoida kuntalaisten hyvinvointi käytettävissä olevilla voimavaroilla. Hallinnon lainalaisuuden periaate pohjautuu sekä demokratian arvoihin (demokraattisesti hyväksytyjä pelisääntöjä on noudatettava, kaikkia on kohdeltava samoin) että byrokratian arvoihin (tehokkuus ja rationaalisuus vaativat lain asettamia standardeja).

Tästä muodostuu se kenttä, jossa kunnallishallinnolle ja siinä toimiville asetettavia moraalisia vaatimuksia voidaan tarkastella. Kunnallishallinnosta voidaan puhua toiminnallisena, organisatorisena ja taloudellisena kokonaisuutena, jonka tarkoituksena on kuntalaisten yhteisten etujen toteuttaminen. Tähän kunnan toiminta-ajatukseen jokaisen kunnalliseen toimintaan mukaan tulevan oletetaan sitoutuvan.

Kunnallispoliitikolle yhteisen edun huomioon ottaminen on asetettu myös oikeudelliseksi velvollisuudeksi: kuntalain 32 §:n mukaan luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta. Tavallaan kysymys on kvasioikeudellisesta säännöksestä, koska lainsäätäjän tiedossa oli, että oikeudellisia sanktioita säännöksen rikkomisesta tuskin voi seurata.

Todellisuudessa kysymyksessä on moraalinen sitoumus, jota jokaisen kunnallispolitiikkaan osallistuvan odotetaan noudattavan. Kunnallispoliitikojen edellytetään sitoutuvan demokraattiseen päätöksentekokäytäntöön muutoinkin kuin että heillä on siihen velvollisuus tai että he pelkäävät epädemokraattisista menettelytavoista seuraavaa mahdollista poliittista tuomiota eli huonoa vaalimenestystä.

Tässä piileekin lain ja moraalin ristiriita. Monissa asioissa enemmistö ihmisistä olisi valmis toimimaan eettisesti ja moraalisesti hyväksyttävästi, vaikka mitään ulkoisia lakeja tai muihin vaateisiin perustuvia pakotteita ei olisikaan. Jos tilaisuuden hyväksikäyttäjää kuitenkin on riittävästi, joudutaan kaikki saattamaan saman yleisen kontrollin alaiseksi. Moraali on jokaisella korvien välissä. Valitettavasti altruismi, epäitsekkyys, on poikkeuksellista niin yksilöiden kuin kollektiivienkin toiminnassa.

Kunnan viranhaltijan ensimmäiseksi velvollisuudeksi todetaan virkasäännössä suorittaa ”tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asiainomaisia säännöksiä ja määräyksiä”. Painotus on siis kovin erilainen kuin poliitikolla, koska roolikin on erilainen. Viranhaltijalta odotetaan tehokkuutta ja tunnollisuutta. Tosin viranhaltijankin on virkasäännön mukaan myös ”vältettävä kaikkea, mikä ... on kunnan edun vastaista”.

Periaatteet ja käytäntö – ristiriitako?

Kun kunnallishallinnon eettinen perusta ja sen kunnallispoliitikoille asettamat vaatimukset ovat näinkin selkeästi määriteltävissä, mistä sitten johtuu, että käytännössä on vaikeuksia näin toimia?

Terho Pursiainen on kirjassaan Kunnallisten käytäntöjen etiikka eritellyt sekä kunnallispoliitikon että viranhaltijan eettisiä ongelmia. Tiivistetysti voidaan todeta, että eettisten ongel-

mien taustalla on ensinnäkin se, että asiat ovat ihan oikeasti vaikeita: kunnallispolitiikassa joudutaan ratkaisemaan asioita, joissa intressiristiriidat ovat voimakkaita, syysuhteet ovat monimutkaisia ja tietoa eri vaihtoehtojen vaikutuksista ei ole. Toiseksi kunnallispoliitikko ja virkamies ei toimi tyhjiössä – hänellä on monia siteitä niihin asioihin, jotka ovat kunnassa käsiteltävinä. On vaikea säilyttää integriteettiä, eikä aina ole itsestään selvää, miten toisiaan sivuavat roolit saavat vaikuttaa käyttäytymiseen.

Pursiaisen lähtökohtana on, että poliitikko samoin kuin viranhaltijakin antavat tehtävää vastaanottaessaan ääneen lausumattoman tai sanattoman sitoumuksen. Hän lupaa käyttää valtuuksiaan kuntalaisten hyväksi. Tämän vapaaehtoisen sitoumuksen nojalla hän on paitsi edellä todetussa oikeudellisessa ja poliittisessa, myös moraalisisessa vastuussa. Tästä rakentuu luottamussuhde asukkaan ja päättäjän välille.

Miten tämä vastuu käytännössä toimii? Jääkö se henkilön oman moraalisen vakaumuksen varaan? Pursiainen konkretisoi vastuun kunnallisen sitoumuksen täyttämisestä selittämistä vastuuksi. Poliitikon ja valtaa käyttävän viranhaltijan on avoimesti kerrottava päätösten taustat ja perusteet. Oikeudellisessa kielessä puhutaan perusteluvollisuudesta. Selittämistä vastuu on sitä, mutta myös enemmän. Se on vaatimus hallinnon avoimuudesta, läpinäkyvyydestä: kuntalaisten on ymmärrettävä, miksi päätökset on tehty niin kuin on tehty. Selitykseksi ei riitä se, että päätökset ovat lainmukaisia – niiden on oltava myös moraalisesti hyväksyttäviä. Olenko valmis kertomaan päätöksestä ja sen perusteluista avoimesti ja rehellisesti niille, joita päätös koskee, tai esimerkiksi tiedotusvälineille?

Tämä on ensiarvoisen tärkeä periaate. Jos asukkaiden itsehallinnossa luottamus pettää, apua haetaan ulkoa valituksin, kanteluin. Itsehallinto alkaa toimia itseään vastaan. Tämän välttämiseksi itsehallinnon on opittava itse ratkaisemaan ongelmansa. Se vaatii avoimuutta ja jatkuvaa vuorovaikutusta asukkaiden ja päättäjien välillä.

Vaikeat vaihtoehdot

Selittäminen olisi helppoa, jos kunnallisia päätöksiä tehtäessä olisi valittavana vain joko hyviä tai huonoja vaihtoehtoja. Vaihtoehdot kuitenkin ovat usein vain huonoja tai vielä huonompia – tai hyviä ja vielä parempia. Niissäpä onkin selittämistä. Mikä tahansa ratkaisu saa jotkut pettyneiksi.

Otetaan esimerkiksi vaikka paljon puhuttu opettajien lomautus. On selvää, että kouluaikana tapahtuvasta lomautuksesta kärsivät niin lapset, vanhemmat kuin koko koululaitoskin. Miten siis tällaiseen ratkaisuun voidaan yleensä päätyä?

Kaiken lähtökohtana on kunnan talouden kiristyminen. Tasapainon saavuttamiseksi on joko leikattava palveluja tai pyrittävä löytämään säästökeinoja muualta. Henkilöstön lomauttaminen on yksi väliaikaisratkaisu.

Lähtökohtana on, että kaikki kunnan työntekijät osallistuvat tasapuolisesti säästötalkoisiin. Sairaanhoido, päivähoito jne. ovat yhtä hankalia alueita kuin opetuskin.

Ensisijainen tavoite on säästösopimuksen tekeminen, jollaisia myös on syntynyt. Haetaan kaikkialla mahdollisimman järkevä tapa toteuttaa lomautus tai säästöt (esim. lomarahat) siten, että palvelut kärsivät mahdollisimman vähän.

Jos opettajien keskusjärjestö kuitenkin kieltäytyy muista vaihtoehdoista, niin jäljelle jää paikallisesti vain kouluajalla tapahtuva lomautus. Joudutaan kysymään kuka vai kaikkiko ovat toimineet moraalittomasti. Tai ehkä syy onkin valtiossa, joka on leikannut valtionapuja kouluille tai niissä pelureissa ja huijareissa, jotka syvensivät typeryydellään lamaa ja lisäsivät valtion velkaa.

Selvää tässä tilanteessa on, että lapset ovat kärsijöitä, syyllisiä ovat enemmän tai vähemmän kaikki muut. Ratkaisu on kuitenkin löydettävä yhdessä ja sen tavoitteena on oltava vasaavan välttäminen jatkossa. Kaikki ratkaisut ovat hankalia, mutta tehtävien ja voimavarojen on myös oltava tasapainossa.

Tässä on kunnallisen päätöksenteon vaikeus. On päätöksiä, joita joidenkin on vaikea ymmärtää. On päätöksiä, jotka on tehtävä ilman riittävää informaatiota. Joudutaan kysymään onko tehty päätös sellainen, että se pitkällä aikavälillä nykytietämyksen pohjalla ottaa kuntalaisten yhteisen edun parhaiten huomioon? Onko päätöksenteossa noudatettu avoimuutta? Onko kuntalaisille annettu riittävästi tietoa ja vaikutusmahdollisuuksia? Pystynkö kantamaan selitysvastuuni?

Asiaa ei suinkaan helpota, jos vielä korostetaan ennakoivaa, ennalta ehkäisevää päätöksentekoa. Ratkaisut pitäisi tehdä ennen kuin vahingot ovat tapahtuneet. Demokraattisessa päätöksenteossa pätee kuitenkin useimmiten vanha periaate: ”Suomalainen ei usko ennen kuin näkee.” Realistista, mutta usein peruuttamattoman myöhäistä.

Läpinäkyvyyden ja yksinkertaisuuden vaatimus vaikeassa, monimutkaisessa asiassa on usein yhtä hankalaa kuin joka miehen hornetilla lentäminen. Sellaista ei ole.

Kunnallispolitiikan arki: pelisääntöjen hyväksyttävyyys

Kunnallispolitiikka ja kunnallishallinto luovat tietyt omat käytäntönsä. Puhutaan esimerkiksi kunnallispolitiikan moraalista. Kunnallispolitiikassa on omat pelisääntönsä, joita kunnallispolitiikan odotetaan noudattavan. Joskus käy niin, että yksittäisessä kunnassa nuo pelisäännöt, vaikka ne ao. kunnassa ovat noudatettua käytäntöä, eivät ulkopuolelta katsottuna ole hyväksytyjä.

Vaikka kunnallispolitiikalla on oma moraalinsa, tuon moraalin on kestävä myös yleisen yhteiskuntamoraalin testi. Kukaan kunnallispolitiikko ei voi vetäytyä sen taakse, että ”meidän kunnassa tämä on ollut tavallinen menettely”. Vaikka se oikeudellisen argumenttina saattaa olla kenties ainakin lieventävä asianhaara, moraaliseksi perusteluksi se tuskin kelpaa.

Esimerkkinä kunnallispolitiikan pelisäännöistä olkoon kompromissi; milloin kysymyksessä on yhteistyöhakuisen politiikkaan luonnollisena osana kuuluva hyväksyttävä yhteisymmärrys ja milloin ns. lehmänkauppa, jolla sinänsä on negatiivinen lataus? Lehmänkaupassa on yleensä kysymys kahden toisiinsa mitenkään liittymättömän asian kytkemisestä yhteen oman edun toivossa, Niistä puuttuu yleinen etu. Todellisissa poliittisissa kompromisseissa ei ole kyse ns. lehmänkaupoista, mutta jos tällaiseen ratkaisuun kytketään esimerkiksi irrallisia kiinteistö- tai kaavaratkaisuja, tilanne saattaa muuttua.

Ratkaisun eettistä kestävyyttä voidaan jälleen punnita sillä, kykenevätkö ratkaisun tekijät kantamaan selitysvastuun, ts. tuomaan avoimesti esiin ratkaisun taustat, perustelemaan sen kunnan asukkaiden edun kannalta ja viemään päätöksen läpi demokratian pelisääntöjä kunnioittaen?

Kunnallispolitiikon arki: roolien ristiriidat

Olemme tulossa sille eettisen pohdinnan alueelle, josta kenties kaikkein suurimmat ongelmat kunnallishallinnossa aiheutuvat. Kunnan päättäjät on valittu edistämään kuntalaisten hyvinvointia, kuntalaisten yhteistä hyvää. Mutta tämä rooli ei ole ainoa rooli, jossa päättäjät esiintyy tai toimii. Kunnallispoliitikko on tavallisesti puolueen jäsen. Hän on usein mukana monenlaisissa järjestöissä, elinkeinoelämässä. Hän omistaa kenties kiinteistön. Hän saattaa olla kunnan palveluksessa, kenties edustaa kunnan viranhaltijoita ammattiyhdistyksen päaluottamusmiehenä. Pystyykö hän kunnan päättäjänä säilyttämään ne roolit, joihin hänet kunnan luottamushenkilönä on valittu, eli edistämään kunnan ja sitä kautta kuntalaisten yhteistä etua samalla, kun hän on lupautunut edustamaan myös niitä intressejä, joita hänet on valittu valvomaan?

Kuntalakia valmisteltaessa lama oli pahimmillaan. Kunnat vähensivät henkilöstöään ja muutoinkin joutuivat tekemään vaikeita henkilöstöpoliittisia päätöksiä. Ratkaisuja monissa kunnissa vaikeutti vielä se, että kunnan päätöksentekijöistä, esimerkiksi hallituksen jäsenistä, oli monessa kunnassa huomattava joukko kunnan viranhaltijoita tai työntekijöitä.

Komiteassa kyllä nähtiin, että kysymyksessä oli ongelma, joka kunnalliskulttuurin olisi pitänyt pystyä ratkaisemaan ilman oikeudellista sääntelyä. Kunnallishallinto ei saa umpioitua käytännöksi, jossa kunnan viranhaltijat hoitelevat omia asioitaan. Mutta kun näytti, että käytäntö (korvien väli) ei ollut valmis kulkemaan tähän suuntaan, laissa jonkin verran tiukennettiin vaalikelpoisuussäännöksiä kunnan palveluksessa olevien kohdalla. Tiukempaakin puuttumista asiaan vaadittiin, mutta tällöin oltaisiin pian törmätty ihmisten osallistumisvapauteen.

Vaalikelpoisuussäännösten lisäksi myös esteellisyssäännökset rajoittavat henkilön osallistumista päätöksentekoon sellaisissa asioissa, joissa puolueettomuus vaarantuu. Siitä huolimatta kunnallispoliitikolle jää monien velvoitteiden ristiriita ratkaistavaksi moraaliselta pohjalta: Kuinka pitkälle ryhmäkuri sitoo? Kuinka pitkälle on sitouduttava ”on sovittu” -asioihin?

Demokratia perustuu poliittisiin pelisääntöihin, joiden noudattaminen on myös eettinen

ja moraalinen asia. Jos on yhdessä lähdetty soutamaan venettä, on kohtuullista, että kaikki pyrkivät pysymään tahdissa.

Poliittinen moraaliksi voi kuitenkin joutua yksilön kannalta ristiriitaan yleisten eettisten tavoitteiden kanssa. Tällöin yksilön on itse tehtävä ratkaisunsa, mitä hän painottaa enemmän. Aitoon etiikkaan kuuluu vastuun ottaminen, mutta myös sen tulosten kantaminen.

Luottamus on tietoa, avoimuutta ja vuorovaikutusta – arvaa oma tilasi

Yksinkertaiset asiat ovat joskus vaikeita ja monimutkaisia. Tämä on käynyt ilmi, kun vuoden 1997 alusta on ruvettu soveltamaan kuntalain uusia kunnan taloutta koskevia säännöksiä. Ne edellyttävät mm., että taloussuunnitelmassa on asetettu toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, joiden on oltava tasapainossa talousarvion kanssa. Tarkastuslautakunta antaa valtuustolle arvionsa, ovatko asetetut toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet.

Ensimmäiset kokemukset uusien säännösten soveltamisesta kertovat, että arvioiden antaminen tavoitteiden saavuttamisesta on ollut monessa kunnassa vaikeaa, koska selkeitä tavoitteita ei yksinkertaisesti ollut asetettu. Eräänkin pienen kunnan edustaja totesi tuohtuneena, ettei meillä voi olla mitään tavoitteita, hyvä kun jotenkin selvittää nykyisistä tehtävistä. Puhujalla ei tullut mieleen, että monessa tapauksessa olemassa olevan tilan säilyttäminen voi jo olla merkittävä tavoite kiristävissä kehityksessä. Tavoitteita ei tarvitse keksiä, ne ovat olemassa ja ne on vain tiedostettava. Tässä onkin niin kunnan toiminnan kuin arvokeskustelunkin ydin.

Kunta on yksi taloudellinen kokonaisuus, jonka voimavaroilla on toteutettava kaikki se hyvä, mitä kunnan tehtäviin kuuluu. Lapset, vanhukset, puhdas vesi, sairaat, koulut ym. ovat kaikki saman arvion alaisina.

Tältä ajattelupohjalta on vireillä yhtenäisen valtuustotasaisen kunnan arviointijärjestelmän luominen, joka kattaa eri hallintosektorit ja hallintotavat.

Siihen kuuluu ainakin:

- kunnan tavoitteiden ja tulosten arviointi
- laadun ja kustannusten sekä näiden välisen suhteen arviointi
- kuntien keskinäisen vertailutiedon kehittäminen
- tavoitteista lähtevä palvelusitoumusajattelu ja siitä saatava asukas palaute
- perustan luominen kansallisten tavoitteiden arvioinnille ministeriöissä ym.

Arviointimenettely on tehokas poliittisen ja toiminnallisen johtamisen väline. Se luo myös jatkuvan pohjan kuntien eettiselle arvokeskustelulle. Se on myös välttämätön järjestelmä torjumaan paluuta keskitettyyn, byrokraattiseen ohjaukseen.

LOPUKSI

Lainaan lopuksi paria suomalaista yhteiskuntafilosofia. Jukka Kekkonen toteaa Yliopistolehdessä: ”Oikeus on kansalaisille jollakin tapaa pyhempää kuin muut vallankäytön lajit, koska demokratian mallissa oikeuden pitää olla kaikille yhdenvertaista.

Mitä pahimmillaan tapahtuu, jos laki ja moraalit erkanevat liian kauaksi toisistaan? Vaarana on legitimitiivikriisi, jolloin vallankäyttö yleisesti ottaen tai joiltain osin menettää hyväksyttävyytensä ja oikeutensa kansalaisten silmissä.”

Olen valmis yhtymään Kekkonen pelkoon, että legitimitiivikriisi on potentiaalisesti äärimmäisen vaarallinen tilanne ja hälyttävä paitsi Suomessa myös Euroopan mittakaavassa. Tähän viittaavia signaaleja on havaittavissa ilmassa.

Tätä vastaan on taisteltava niin eettisin, moraalisin kuin taloudellisinkin asein. Se taisto on nyt käynnissä.

Ja vielä Maija-Riitta Ollilan viisaus ”Suomalainen mahdollisuus”-kirjassa.

”Kahden tason – yksilön tason ja yhteisön tason – ongelma korostuu suomen kielessä. Suomen kielen puhuja tulee olettaneeksi, että **omatunto** on jotain syvästi yksilöllistä, joka yhden rinnassa kertoo yhtä ja toisen rinnassa toista. Ruotsin kielen puhuja käyttää sanaa **samvete**, yhdessä tietäminen. Englanniksi omatunto on conscience, joka viittaa myös yhteiseen tietämiseen. Suomalainen traagisessa maailmantuskassaan tietää jotakin etiikasta ypyöksinään. Yksilön tasolla periaatteet nähdään usein seurausten sijasta keskeisinä.” ■