

50
2012



HALLINTOLAKIMIEHET



50
2012

Kutsu jäsenille
yhdistyksen
50-vuotisjuhlaan
lehden
takakannessa!

04 Lakimiesliiton näkymiä

Puheenjohtaja, professori **Risto Nuolimaa**, Lakimiesliitto

06 Yhdistyslaki ja ammattiliitot

Professori **Heikki Halila**, Helsingin yliopisto

**08 Julkisen hallinnon kehittäminen
julkisen talouden vakauttamisen
aikoina**

Ylijohtaja **Silja Hiironniemi**, valtionvarainministeriö

**12 Hallinto ja julkisen sektorin
sopimukset**

Neuvottelupäällikkö **Markku Nieminen**, JUKO ry

**16 Yhtiöittäminen ja yksityistäminen
rakennemuutoksena luomassa
Suomelle kilpailukykyä**

Varatuomari **Samuli Haapasalo**

20 Johtaminen valtionhallinnossa

Kehittämisenneuvos **Kari Laine**, sisäasiainministeriö
Finanssineuvos **Asko Lindqvist**, valtiovarainministeriö

**22 Uuden kuntalain valmistelulle
varattava riittävä aika**

Johtava lakimies **Kari Prättälä**, Suomen Kuntaliitto

25 Hyvä viiskymppinen!

Apulaisosastopäällikkö **Teuvo Sarin**, Helsingin kaupunki

**26 Suomalainen ansioeläkejärjestelmä
ja sen tulevaisuus**

Toimitusjohtaja **Matti Vuoria**, Eläke-Varma



”Se pyörii sittenkin”

Vierivä kivi ei sammaloidu. Muutostahti on ollut kova. Samaan aikaan, kun maailma on täynnä tietoa, virkamiehen työkalut ovat kokeneet täyden muutoksen. Enää eivät riitä kiiltävät teryleenihousut, kuulakärkikynä ja muistilehtiö. Puheliin ja tietokoneeseen on ladattu saman verran tietoa, kuin on maailman kirjastoissa. Sähköpostiinkin on kutistumassa isovanhempien ja lastenlasten väliseksi viestityskanavaksi. Se kokee saman kuin telefax. Työ tehdään jatkossa verkoissa.

Virkamiehen pitää tuntea globalisaatio ja lobbaus. Hyvän hallinnon kehitys jatkuu myös uudessa maailmassamme. Suomen hallinto on OECD-maiden kärkitasoa. Hallintolakimiehet ovat jatkuvasti mukana kehittämässä omaa työtään ja antavat voimakkaan panoksensa hyvän hallinnon puolesta.

Viime vuosikymmenenä valtion palkkausjärjestelmät uudistettiin. Palkkausten kehittämisestä keskusteltiin aina virkaehtosopimusjärjestelmän syntymisestä, 1970-luvulta lähtien. Kaikki olivat sitä mieltä, että asiantuntijoiden palkkauksiin pitää saada joustavuutta ylöspäin. Kuitenkin yhdistyksen neljä ensimmäistä vuosikymmentä on kulunut keskustelussa, ylhäältä annettua palkkausjärjestelmää. Palkkaluokat ja ikälisät muodostivat järjestelmän. Eri ministeriöiden hallitusneuvosten piti olla samoissa palkkausluokissa. Korkeiden virkamiesten palkat ja ministerien palkat sidottiin toisiinsa. Virkaehtosopimus oli samalla sekä minimi että maksimi. Joustoa ei ollut.

Valtion kannustavat palkkausjärjestelmät eivät ole vielä olleet edes kymmentä vuotta toiminnassa. Käytössä ovat tehtävien vaativuuteen perustuvat palkkausjärjestelmät. Ne muodostuvat tehtävien

vaativuuteen perustuvasta, niin sanotusta vaatiosasta ja virkamiehen henkilökohtaiseen suoritukseen perustuvasta henkilökohtaisesta osasta. Tämän suuruus on useimmissa virastoissa maksimissaan 50 prosenttia vaativuustason mukaisesta palkasta. Palkkausjärjestelmä on muodostunut kannustavaksi. Esimies on saanut työhönsä palkkaustoimivaltaa. Kuitenkin vie varmaan vielä muutaman vuosikymmenen, ennen kuin osaamme käyttää näitä uuden palkkausjärjestelmän kapuloita samoin kuin sirkusten taitavimmat jonglöörit.

Tyytymättömyyden oireita ilmensi vuonna 1962 myös se, että perustettiin Hallintolakimiehet – Förvaltningsjurister ry, johon kuuluivat julkishallinnon palveluksessa olevat juristit. Heidän palkka-asiansa olivat rempallaan. Lakimiesliiton historian sivulla 120 on pitkä juttu Nuorten Lakimiesten ja Hallintolakimiesten yhteistoiminnasta edustajan saamiseksi Lakimiesliiton hallitukseen asioita parantamaan.

Hallintolakimiehet ry on toiminut aktiivisesti julkisen puolen lakimiesten edunvalvonnassa. Hallinnon kehittäminen on ollut ammatillisessa toiminnassa myös hyvin esillä. Yhteistyötä Lakimiesliiton kaikkien jäsenyhdistysten ja varsinkin hallinnossa olevien yhdistysten edustajien kanssa on pidetty tärkeänä. Verkottuminen ja yhteistyö jatkuvat.

Syksy osoitti, että ammattijärjestöjä tarvitaan edelleen. Juhlanumero sisältää ajankohtaisen hallintoa ja virkamiestä koskevan aineiston. Kiitän kaikkia juhlanumeron kirjoittajia korkeatasoisista kirjoituksista.

Rauno Selenius

Hallintolakimiehet ry:n puheenjohtaja
Oikeusministeriö
pääluottamusmies JUKO ry

Suomen Lakimiesliiton puheenjohtaja, professori Risto Nuolimaa:

LAKIMIESLIITON NÄKYMÄ

Suomen Lakimiesliiton toiminnassa on tällä hetkellä muutamia keihäänkärkiä, joita toiminnassa korostetaan. Näitä ovat jäsenhankinta ja jäsenmäärän kohottaminen, työolot ja erityisesti määräaikaissa palvelussuhteissa olevien asema, oikeusvaltion toimintakyvyn turvaaminen, lakimieskoulutuksen määrästä ja laadusta sekä sisällöstä huolehtiminen ja lakimiesidentiteetin esille tuominen eli lakimiesbrändi.

Nyky-yhteiskunnassa oikeastaan kaikki liittyy kaikkeen. Näin on asianlaita myös edellä mainittujen keihäänkärkien osalta. Nekin liittyvät toisiinsa.

Suomen noin 18 000 lakimiehestä suunnilleen 70 prosenttia eli lähes 14 000 lakimiestä kuuluu Suomen Lakimiesliittoon. Tuon prosenttiosuuden kohottaminen 80 prosenttiin vaatii runsaasti työtä. Sitä prosenttilukua me kuitenkin tavoittelemme.

Perinteinen raja julkisen ja yksityisen sektorin välillä on jätettävä taka-alalle. Jäsenistöstä osapuilleen puolet työskentelee julkisella sektorilla ja puolet yksityisellä sektorilla. Julkinen sektori ja yksityinen sektori alkavat toiminnoltaan ja menettelyiltään lähestyä toisiaan yhä enemmän, jolloin myös kahtiajako menettää merkitystään. Esi-merkkinä mainittakoon virkasuhteen ja työsuhteen lähestyminen toisiaan. Kun varsinkin nuorilla on tapana siirtyä sektorilta toiselle entistä useammin, Lakimiesliiton on jäsenhankinnassaan kiinnitettävä entistä vähemmän huomiota julkisen ja yksityisen sektorin rajaan.

Julkisen sektorin ja yksityissektorin kahtiajakoa suurempi, Lakimiesliitto-

akin koskeva muutos on tapahtunut lakimiesten sukupuolijakaumassa. Uusista oikeustieteen opiskelijoista selvästi yli puolet on naisia, ja naisopiskelijoiden suhteellinen osuus näyttää kasvavan. Naisten suhteellisen osuuden kasvaminen Lakimiesliiton jäsenistössä kuten työelämässä yleensäkin tulee näkymään siinä, että kollektiivisopimuksissa laadulliset kysymykset saavat entistä tärkeemmän osan. Vanhempainvapaa ja muut etuudet tulevat entistä merkityksellisemmiksi. Työhyvinvoinnin merkitys kasvaa. Jäsenten ansiotason korottaminen on tietysti palkansaajajärjestön keskeisiä tehtäviä edelleen, mutta ammattien välisen kilpailun kiristytessä on entistä enemmän kiinnitettävä huomiota ammattialakohtaisen työttömyyden minimoimiseen ja työoloihin. Tämä on omiaan heijastumaan myös lakimiesten julkisuuskuvaan. Kun eräistä lakimiesammateista edelleenkin annetaan julkisuudessa vain rahan perässä juoksevan ammatti-ihmisen kuva, sopii toivoa, että täystyöllisyyden ja erityisesti työhyvinvoinnin (työssä jaksamisen) korostaminen leimaa lakimiesliittolaisia pyrkimyksiä jatkossa entistä enemmän.

Oikeuksiin pääsyä nopeutettava Oikeusvaltion toimintakyvyn turvaamisessa on useita puolia. Erityisesti on korostettu oikeuksiin pääsyn nopeuttamista nykyisestä. Tällöin eturintamassa on ollut tuomioistuinratkaisujen viipymien oikeuskoneistossa. Pyrkimys oikeusvaltion toimintakyvyn turvaamiseen liittyy keskeisesti Lakimiesliiton rooliin palkansaajajärjestönä, mutta paljolti myös siihen kuvaan, joka julkisuudella on lakimiehistä eli lakimiesten identiteettiin. Lakimiesliitto vaatii henkilöstövoimavarojen lisäämistä tuomioistuinlaitoksessa. Ilman sitä oikeuksiin pääsyä on perin vaikea nopeuttaa.

"Pyrkimys oikeusvaltion toimintakyvyn turvaamiseen liittyy keskeisesti Lakimiesliiton rooliin palkansaajajärjestönä."

Mutta henkilöstövoimavarojen lisäämistä Lakimiesliitto ei vaadi pelkästään sen vuoksi, että se haluaa siten ajaa jäsentensä etua ja samalla houkutella uusia lakimiesjäseniä. Lakimiesliitto pyrkii ajamaan koko yhteiskunnan etua edistämällä oikeudenmukaisuuden periaatteen leviämistä. Keskeinen osa lakimieskoulutuksessa on oikeudenmukaisuuden korostaminen kaikessa toiminnassa. Koulutuksessamme korostuu tietysti viranomaistoiminnan ja ennen kaikkea tuomioistuineläytöksen oikeudenmukaisuus. Mutta jo koulutuksessammekin painotetaan kaiken inhimillisen toiminnan perustuvan oikeudenmukaisuuden noudattamiselle. Hallintolain (434/2003) 2 luvussa säädettyt hyvän hallinnon perusteetkin tähtäävät viime kädessä oikeudenmukaisuuden ylläpitämiseen.

Yksi hallintolain 2 luvun perusteista on lain 7 §:ssä säädetty palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus. Asiointi ja asian käsittely on tuon normin mukaan pyrittävä järjestämään niin, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Tuomioistuimen ratkaisua odottavalla on oltava oikeus saada tuomio kohtuullisessa ajassa. Oikeudenmukaisuus edellyttää tätä. Eri henkilöille tuomion viipymisellä on usein hyvinkin erilainen tosiasiallinen merkitys. Näin hidas tuomioistuin käsittely on omiaan estämään oikeudenmukaisuuden toteuttamista.

Joutuisuuden vaatimus ja palveluperiaate korostuvat lähes kaikessa yhteiskunnan toiminnassa. Terveystenhuolto- ja sosiaalialalla oikeudenmukaisuus koostuu usein juuri joutuisuudesta ja palvelusta. Lakimiehillä ei ole ratkaisevaa vaikutusta siihen, kuinka suuria erilaiset julkisen vallan suorittamat etuudet ovat, mutta lakimiehillä on hyvät mahdollisuudet vaikuttaa siihen, kuinka nopeasti etuisuuksia saadaan hoitamalla palvelemalla asiakkaitaan hyvin.

Edellä mainittu palveluperiaate koskee niin hallinnossa toimivia kuin kaikkia muitakin lakimiehiä. Kaikilta lakimiehiltä vaaditaan palvelutaitoa ja pal-

velutaitoa. Oikeudenmukaisuuden toteutuminen edellyttää, että ihmisillä on tasavertaiset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa. Ilman palvelutaitoa ja palvelutaitoa näitä mahdollisuuksia ei ole. Ja palvelun antajat ovat hyvin usein juuri meitä lakimiehiä. Oikeudenmukaisuuden ja palveluperiaatteen korostaminen ovat niitä kulmakiviä, joilla Lakimiesliiton työ jatkossakin nojaa. Ne ovat omiaan terävöittämään julkisuuden saamaa kuvaa lakimieskunnasta.

Esimerkin voimalla

Lakimiesliitto on aina pyrkinyt vaikuttamaan myös lakimiesten koulutukseen. Yliopistoihin opiskelemaan otettavien oikeustieteen ylioppilaiden määrää voidaan jonkin verran lisätä, kun

otetaan huomioon lähivuosina lisääntyvä eläköityvien määrä. Sisällöltään lakimieskoulutus ei ole vuosien saatossa juurikaan muuttunut eikä sen tulekaan muuttua kovin ripeästi. Viime aikoina on nostettu entistä enemmän vaatimus johtajakoulutuksesta osana lakimieskoulutusta. Johtajalta vaaditaan poikkeuksellisen kirkasta oikeudenmukaisuuden tajua samoin kuin palvelutaitoa ja -tahtoa. Vaikka johtamista lienee vaikea opettaa, on johtajan opittava esimerkillään osoittamaan oikeudenmukaisen kohtelun ja palvelemisen tärkeyttä. Kun johtajana toimiva lakimies noudattaa oikeudenmukaisuuden ja palvelun periaatteita, hän rakentaa esimerkillään parempaa yhteiskuntaa.

Viimeinen alussa mainituista keihäänkärjistä on siis lakimiesidentiteetti eli se kuva, joka julkisuudessa on lakimiehistä, ne ominaisuudet, joista lakimies tunnetaan ja joiden perusteella koko lakimieskuntaa arvioidaan. Julkisuuskuva muodostuu valitettavan usein huonoista esimerkeistä. Voidaan sanoa, että kuva lakimieskunnasta on usein niin hyvä tai huono kuin on julkisuuden saama kuva jollain mittarilla mitaten huonoimmasta lakimiehestä.

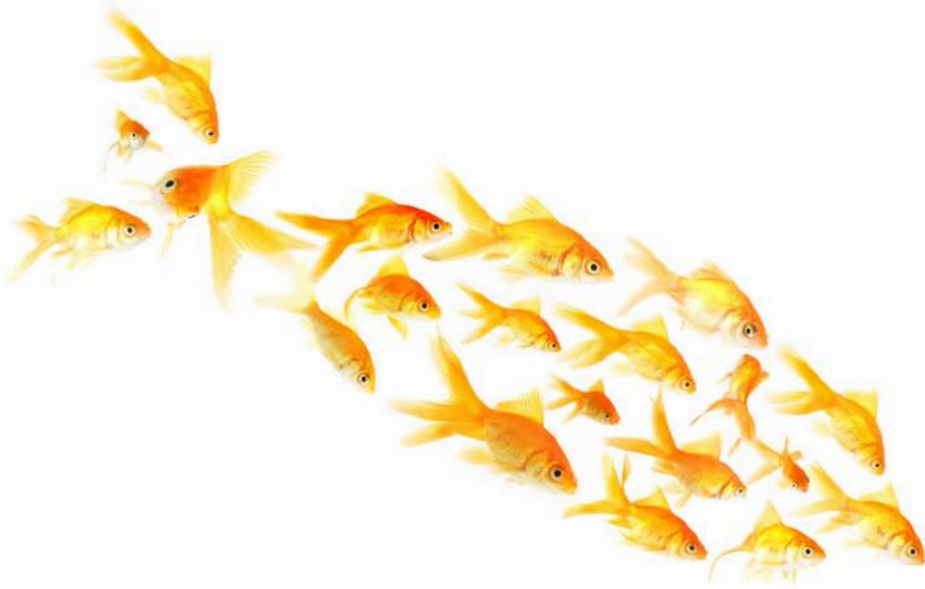


Tilanne muistuttaa siis köyden kestävyttä – se kestää niin kauan, kuin sen heikoin säie kestää. Vanha sanonta ”niin on, jos siltä näyttää” pitää valitettavasti paikkansa julkisuuden käsityksestä ammattikunnastamme.

On selvä, ettemme voi itse päättää, millainen kuva julkisuudella on meistä lakimiehistä. Mutta yhtä selvää on, että jokainen meistä voi myötävaikuttaa myönteisen lakimieskuvan syntymiseen. Parhaiten se tapahtuu menettelemällä kaikessa toiminnassamme oikeudenmukaisesti palveluperiaatetta noudattaen.



Risto Nuolima



Professori Heikki Halila, Helsingin yliopisto:

YHDISTYSLAKI JA AMMATTILIITOT

Työmarkkinajärjestöt ovat Suomessa tärkeä aatteellisten yhdistysten ryhmä. Ammatti- ja elinkeinoyhdistyksiä on Suomessa noin 12 000 eli noin kymmenesosa kaikista yhdistyksistä.

Yhdistyslain ja yhdistyslainopin kannalta työmarkkinajärjestöt ovat vielä paljon merkittävimpiä. Työmarkkinamekanismi perustuu suuressa osin järjestöjen jäsenyyteen ja järjestöissä tehtäviin päätöksiin. Kun intressit ovat suuret ja järjestöjen väliset ja sisäiset jännitteet saattavat olla kohtalaisia, yhdistyslakia joudutaan tutkimaan verrattain usein ammattiliitoissa, niiden jäsenjärjestöissä (ammattiosastoissa) sekä keskusjärjestöissä.

Suomessa on ollut yhdistyslaki vuodesta 1919. Nykyinen laki on vuodelta 1989. Suomalaisille ammattiliitoille ja niiden jäsenille on ollut hyötyä siitä, että yhdistysten sisäinen toiminta on ollut lailla säänneltyä. Vertailumaana voidaan käyttää Ruotsia, jossa ei ole yhdistyslakia. Ruotsissa on tuomioistuimissa enemmän ammatillisten järjestöjen riita-asioita kuin meillä. Siellä voivat järjestöt laatia sääntöjään vapaammin kuin meillä. Tästä on johtunut monia demokratiaongelmia, kuten ammattiliittojen ja puo-

luotoiminnan jäsenyyskytkennät, keskusjärjestön mahdollisuus puuttua voimakkaastikin ammattiliittojen päätöksentekoon jopa hallitusta vaihtamalla sekä mahdollisuus tehdä ammattiosastosta eroaminen harkinnanvaraiseksi. On hyvä, että yhdistyslaki on Suomessa ajantasainen ja vastaa kansalaisten demokraatiakäsityksiä.

Suomen yhdistyslaissa on useita elementtejä, joilla on merkitystä ammattiliitoille. Sellaisena voidaan mainita kaksoisjäsenyyden mahdollistaminen. Yhdistysten säännöissä voidaan edellyttää, että yksityisen henkilön on oltava samanaikaisesti jäsenenä sekä ammattiosastossa että ammattiliitossa. Eroamisen sääntely ja sen tulkinta on tärkeää työrauhavelvollisuuden ja järjestöjen talouden kannalta. Eroamiselle voidaan asettaa enintään vuoden mittainen irtisanomisaika. Korkein oikeus on hyväksynyt sen, että eroamaan pääsee heti, mutta velvollisuus maksaa jäsenmaksu enintään vuoden ajan voi-

daan säilyttää. Työtaistelutilanteen tullessa ajankohtaiseksi tämä voi palvella sekä jäsenen että järjestön etua.

Sähköistyminen valtaa alaa

Vuoden 1989 yhdistyslakiuudistus modernisoi lakia tavalla, jolla on ollut merkitystä erityisesti ammattiliitoille. Päätöksentekoa voidaan siirtää yhdistyksen kokoukselta tai valtuutetuilta tapahtuvaksi jäsen- tai liittoäänestyksessä tavallisella enemmistöpäätöksellä tehtävin sääntömuutoksin. Samalla enemmistöllä voidaan vaali määrätä suhteelliseksi. Tätä mahdollisuutta demokratian syventämiseen on käytetty monissa ammattiliitoissa kuten Suomen Lakimiesliitossa. Lakimiesliitossa (valtuusto) vaali on toimitettu postiäänestyksenä kuten ammattiliittojen vaalit yleensäkin. Vuodesta 2010 alkaen vaalit voidaan toimittaa myös sähköisesti, mikäli yhdistyksen säännöissä niin määrätään. Tämä tarjoakin varteenotettavan vaihtoehdon. Sähköinen äänestys on käy-

tössä muun muassa Helsingin yliopistossa toimitettavissa vaaleissa.

Vuodesta 2010 alkaen on mahdollista myös se, että yhdistyksen tai valtuuston kokoukseen osallistutaan etänä joko kokouksen aikana tai jopa sen ulkopuolella. Etäosallistuminen muuttaisi merkittävästi toimintakulttuuria ja voi olla hankala toteuttaa käytännössä. Siksi kannattaa kahdesti harkita sen käyttämistä. Helpointa olisi toteuttaa osallistuminen valtuuston kokoukseen etänä.

Ammattiliittojen kannalta on merkityksellistä myös se, että äänimäärä- ja jäsenmaksuporrastuksia voidaan muuttaa määräenemmistöpäätöksillä. Vuoteen 1989 muutokset vaativat yksimielisyyttä, mikä antoi kohtuuttoman suuren edun pienellekin vähemmistölle. Useissa ammattiliitoissa ei ole huomattu sitä, että jäsenmaksun on oltava euromääräisesti jokaiselle jäsenelle sama, mikäli säännöissä ei ole määrätty porrastuksista.

Huomionarvoista yhdistyslaissa on myös se, että hallituksen päätöksenteosta ei ole juuri lainkaan säännöksiä. Tämä on siinäkin mielessä hyvä asia, että tekniikan kehityessä on voitu ottaa verrattain vapaasti käyttöön uusia päätöksentekomuotoja kuten sähköpostitse tapahtuva päätöksenteko. Sen yleistymisen saatoinkin itsekin havaita toimiessani Lakimiesliiton puheenjohtajana vuosina 2001–2006. Järjestökulttuurin vuoksi on merkityksellistä, että hallitus kokoontuu riittävästi myös fyysisesti läsnä ollen. Edelleen on syytä todeta, että vuonna 2010 yhdistyslakia uudistettaessa torjuttiin toimitusjohtajainstituution tuominen yhdistyslainsäädäntöön. Yhdistyksen johtava toimihenkilö ei näin voi olla orgaani siitä aiheutuvin valtuuksineen eikä häntä voida laillisesti erottaa luottamuspuolan perusteella.

Suurimmat oikeudelliset ongelmat aiheutuvat ammattiliitoissa nyttemmin fuusioista. Yhdistyslakihan ei tunne sellaista fuusiota kuin yhtiöissä, mutta yhdistysten sulautumisia voidaan toki tehdä tavalla tai toisella. Niihin voi liittyä oikeudellisia karikoita, joihin on oikeudenkäynneissä tartuttu. Siksi on uudelleenjärjestelyt syytä valmista riittävän ammattitaitoisesti.



Heikki Halila

"Suurimmat oikeudelliset ongelmat aiheutuvat ammattiliitoissa nyttemmin fuusioista."



**VAIN LUETTU
Viesti vaikuttaa.**



TILAUKSET JA LISÄTIEDOT

www.edita.fi/netmarket
asiakaspalvelu.publishing@edita.fi

EDITA



Ylijohtaja Silja Hiironniemi, valtiovarainministeriö:

JULKISEN HALLINNON KEHITTÄMINEN

julkisen talouden vakauttamisen aikoina

Syksyllä 2011 elämme julkisen talouden epävarmuuden aikaa Suomessa ja Euroopassa. Julkisen talouden kestävyysvaje on myös pitkän ajan uhka suomalaisten hyvinvoinnille. Suomessa ei kuitenkaan haluta kyseenalaistaa suomalaista, pohjoismaista hyvinvointimallia.

Tämä näkyy myös Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman kolmesta painopisteestä, jotka ovat köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäiseminen, julkisen talouden vakauttaminen ja kestävä talouskasvu, työllisyyden ja kilpailukyyn vahvistaminen. Julkisten palvelujen merkitys kansalaisille on äärimmäisen suuri, mutta niiden ylläpitäminen ja kehittäminen muodostavat merkittävän osuuden julkisesta taloudesta. Siksi keskeisenä hallintopolitiikan tavoitteena on, että julkisen hallinnon tuottavuuskehitys ja tuloksellisuus kääntetään selvään nousuun, ja sitä kautta tuetaan taloutta, kestävyysvajeen hallintaa ja mahdollistetaan hyvinvointipalvelujen tarjoaminen kansalaisille.

Hallinnon kehittämisen yleislinja
Kehittämistoimien on näissä olosuhteissa oltava vielä radikaalimpia, nopeampia ja vaikuttavampia kuin edellisten hallituskausien aikana. Hallitusohjelma antaa tälle työlle hyvän pohjan. Hallitusohjelmassa painotetaan kansalaisten oikeutta hyvään hallintoon, hallinnollisen taakan vähentämistä ja hallinnon läpinäkyvyyden ja vaikuttavuuden parantamista. Nämä ovat hallintopoliittisia periaatteita, joita on syytä soveltaa kaikessa hallinnon kehittämistoiminnassa.

Yksi keskeinen este Suomen julkisen hallinnon sisäiselle tehokkuudelle ja ulkoiselle vaikuttavuudelle on hallinnon siiloutuminen ja pirstoutuneisuus. Meillä on lakisääteisesti itsenäiset ministeriöt ja vahva tulosohjausjärjestelmä,

jotka juridis-hallinnollisesti ohjaavat ministeriöitä toimimaan tulosvastuullisesti kukin omalla toimialallaan. Tämä sektoroituminen ulottuu läpi hallinnon kuntiin ja kuntayhtymiin asti. Lisäksi meillä on hajanainen ja pirstoutunut kuntarakenne ja vahva kunnallinen itsehallinto, jotka edelleen pitävät yllä hallinnollisia raja-aitoja kunnallisten palveluiden saatavuudelle. Kuitenkin nykyisissä olosuhteissa tarvittaisiin sekä sisäisen että ulkoisen tehokkuuden näkökulmasta poikkihallinnollisesti synergisiä ratkaisuja ja palvelujen saatavuutta riippumatta hallinnonalojen ja kuntien rajoista. Kuntauudistus on keskeinen hallitusohjelman toimenpide, mutta tässä artikkelissa keskitytään muuhun hallinnon uudistamiseen.



Valtion keskushallinnon kehittäminen

Yhtenä konkreettisena kehittämiskohdeena valtionhallinnon osalta mainitaan keskushallinnon uudistamistarpeista käynnistettävä selvityshanke. Tämä voi merkitä rakenteellisten uudistustarpeiden kartoittamista ja valtion keskushallinnon virastojen tehtävien kokoamista uusiksi kokonaisuuksiksi. Tämä voi myös merkitä julkisen hallinnon ylimpien ohjaajien, valtioneuvostorakenteeseen kuuluvien ministeriöiden tehtävien ja toiminnan nykytilan sekä lainsäädännön kuvaamista ja sen selvittämistä, tulisiko valtioneuvostosta muodostaa yksi virastokokonaisuus, jotta hallituksen yhteistä tahtoa ja kansalaisten tarpeita voitaisiin saumattomasti edistää.

Tähän kytkeytyy myös viime vuosina kasvanut tarve vahvistaa valtion konserniohjausta hallinnonalojen yhteisten palvelujen, esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen sekä ICT:n tehokkaaksi järjestämiseksi.

Hallitusohjelman eri osioissa on lisäksi tavoitteita ja linjauksia, jotka koskevat suppeammin keskushallinnon uudistamista. Muun muassa selvitetään arkistolaitoksen toiminnan rakenteita ja rahoitusta, kootaan valtion sektoritutkimuslaitokset suuremmiksi kokonaisuuksiksi, keskitetään korkeakoulujen viranomaisarviointitoimintaa Koulutuksen arviointikeskukseen, muodostetaan taiteen kustustoimikunnasta Taiteen edistämiskeskus, selvitetään elintarvikevalvonnan kokoaminen esimerkiksi Eviralle, uudis-

tetaan maa- ja metsätalousministeriön ja sen alaiset hallintorakenteet ja kehitetään monipuolisesti julkisen hallinnon ICT-toimintoja, tiedolla johtamista, yhteensopivia tietojärjestelmiä ja kootaan julkisen hallinnon tietohallintoa ja hankintojen rahoitusta.

Paikallisten ja lähipalvelujen palvelurakenne ja organisointi

Toinen laajoja kehittämisalueita sekä valtion- että kunnallishallintoon avaava merkintä hallitusohjelmassa on yhteispalvelujen kehittäminen siten, että selvitetään kuntien mahdollisuudet toimia yhteispalvelupisteiden vastuuviranomaisena ja ainoana keskeisenä asiakasrajapintana julkisiin palveluihin.

"Keskeinen este Suomen julkisen hallinnon sisäiselle tehokkuudelle ja ulkoiselle vaikuttavuudelle on hallinnon siiloutuminen ja pirstoutuneisuus."

Mikäli tämä ajatus valmistelussa etenee, merkitsee se suurta muutosta kuntien tehtäviin ja kuntien ja valtion palvelujen tuotantojärjestelmän perusteisiin.

Yhteispalvelun kehittämisen taustalla on jo pitkään jatkunut alueellisen väestörakenteen muutos, palvelujen kysynnän heikkeneminen keskusten ulkopuolisilla alueilla ja valtionhallinnon tuottavuuden parantamistarve. Yksittäisten sektoreiden palvelujen väistyessä niitä korvaamaan asiakkaille on yhteispalvelua voimakkaasti kehitetty edellisten hallituskausien aikana 2000-luvulla. Vaikka yhteispalvelulainsäädäntö on peräisin jo vuodelta 1993 ja uudistettuna vuodesta 2006, yhteispalvelupisteen perustaminen ja siihen liittyminen on kuitenkin ollut vapaaehtoista sekä kunnille, valtion paikallishallinnon palveluille että Kelalle. Nyt hallitusohjelmakirjauksen toteuttaminen kuitenkin näyttää edellyttävän voimakkaamman velvoitteen kirjauksesta lainsäädäntöön.

Pelkkä toiminnan organisointivoite ei kuitenkaan riitä, vaan organisoitien rinnalla on tarpeita saada aikaan asiakaspalvelujen ja asiointin toimintatapojen uudelleenorientoituminen ja asiakkaan näkeminen kokonaisvaltaisesti palveluja käyttävänä ja palveluihin vaikuttavana toimijana. Valtionhallinnossa tai yleisemminkään julkisessa hallinnossa ei tähän mennessä ole ollut kokonaisvaltaisesti asiakasnäkökulmasta säädettyä asiakaspalvelulainsäädäntöä, eikä myöskään ajantasaista strategiaa tai periaatepäätöstä asiakas- ja asiointipalvelujen järjestämisestä. Tällaiseen lainsäädäntöön saattaa nyt olla tilausta.

Aluehallintouudistuksen seuranta

Viime vaalikauden aikana toteutettiin suuri aluehallintouudistus, kun kuusi valtion eri sektoreiden aluehallintoviranomaista perusteellisen tehtäväänalyysin jälkeen yhdistettiin kahdeksi viranomaiseksi, aluehallintovirastoiksi ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiksi. Lisäksi maakunnan liitot saivat samassa yhteydessä lisää vaikutusvaltaa alueellisen suunnittelun eri osatekijöihin. Uudistus tuli voimaan 1.1.2010.

Sen toteutumista seuraa seurantaryhmä vuoteen 2012. Tällöin annetaan eduskunnalle selonteko uudistuksen toteutumisen lukuisista eri osa-alueista eduskunnan hallintovaliokunnan edellyttämällä tavalla. Uudistus on käynnistynyt hyvin, ja Avit ja Elyt ovat vakiinnuttamassa toimintansa keskeisinä aluehallinnon toimijoina. Uudistuksen arvio riippumattomana Tampereen Yliopisto.

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma

Valtionhallinnon pari hallituskautta jatkuneesta tuottavuusohjelmasta on keskusteltu vilkkaasti puolesta ja vastaan. Tuottavuusohjelma, jonka tavoitteet ja seuranta on määritelty vähenevinä henkilötyövuosimäärinä, on aivan varmasti ollut voimakas väline ohjata valtionhallintoa kasvu-uralta talouden hallinnan edellyttämälle supistuvalle uralle. Kuitenkin sitä on kritisoitu yksipuolisesta henkilötyövuosimittarin käytöstä. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa todetaan nyt, että nykyinen valtion tuottavuusohjelma korvataan uudella vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmalla. Mittaluokal-

taan toimintojen tehokkuuden lisäämiselle asetetut tavoitteet säilytetään taloudelliselta kokonaisvaikutukseltaan ennallaan, mutta tavoitteena on, että työ muuttuu työntekijällä mielekkäämmäksi, asiakkaat kokevat palvelun laadun paremmaksi ja työn yhteiskunnallinen vaikuttavuus nousee.

Nämä tavoitteet asettavat suuria haasteita hallinnon kehittämistoiminnalle ja uusia vaatimuksia myös hallinnon ja palvelujen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arvioinnille ja mittareille.

Edellä kerrottuja hallitusohjelmaan sisältyvien uudistusten hankkeistusta valmistellaan parhaillaan valtiovarainministeriössä. Pääosa hankkeista valmistellaan syksyn 2011 aikana, ja ne käynnistyvät vuodenvaihteen tienoilla tai vuoden 2012 alkupuolella.

Kaiken kaikkiaan valtionhallinto ja koko julkinen hallinto ja sen palvelut tulevat lähivuosina olemaan kriittisen tarkastelun ja voimakkaiden muutosten kohteena. Se asettaa myös lainsäädännön valmistelulle ja hallinnon piirissä toimiville henkilöille entistä suuremmat haasteet. Julkisen hallinnon palveluksessa toimii suuri määrä lakimieskoulutuksen saaneita henkilöitä erilaisissa tehtävissä. He ovat julkisen hallinnon kehittymisen keskeinen voimavara. Vuosijuhlia viettävän Hallintolakimiehet ry:n toiminnalle on jatkuvasti kysyntää.



Silja Hiironiemi

OIKEUS JA KOHTUUS



SUOMEN LAKIMIESLIITTO -
FINLANDS JURISTFÖRBUND ry

Varmista asiantuntijaosaamisesi

– päivitä käsikirjastosi ajan tasalle



Leena Halila – Janne Aer

OIKAISUMENETTELY HALLINNOSSA

Hinta 62 € + alv. 9 %.
1. painos 2011.

Matti Niemivuo – Marietta
Keravuori-Rusanen – Kirsi Kuusikko

HALLINTOLAKI

Hinta 74 € + alv. 9 %.
2. uud. painos 2010.

Kristiina Äimä

VEROPROSESSIOIKEUS

Hinta 73 € + alv. 9 %
1. painos 11/2011.

Tilaa jo tänään

www.wsoypro.fi/yrityspalvelut
wsoypro@wsoy.fi
puh. 0203 91000
Mainitse tilatessasi kampanjatunnus i702

WSOYpro

Ratkaisuja osaamisen kehittämiseen

Neuvottelupäällikkö Markku Nieminen, JUKO ry:

HALLINTO JA JULKISEN SEKTORIN SOPIMUKSET

Reilun kymmenen viime vuoden aikana Suomen julkinen hallinto on kokenut merkittävän muodonmuutoksen. Tämä on näkynyt etenkin valtiosektorilla, jossa valtion toimintoja on tarkasteltu uudesta näkökulmasta. Olivatko kaikki tuotetut palvelut oikeasti välttämättä yhteiskunnan tuottamia palveluita vai tulisiko niiden olla valtiosta ainakin suoraan irrallaan olevien liikelaitosten tai yhtiöiden tuottamia palveluita?

Valtion liikelaitosmalli jäi varsin lyhytaikaiseksi ja liikelaitokset muuttuivat nopeasti osakeyhtiöiksi. Valtion henkilöstö on vähentynyt vuodesta 2000, jolloin sitä oli noin 123 700 henkeä. Vuoden 2010 lopussa valtion palveluksessa oli noin 86 400 henkeä, eli vähennyistä on tapahtunut noin 37 300 henkeä. Henkilöstö on siten vähentynyt lähes neljän prosenttia keskimääräistä vuosivauhtia. Hallinnon kehittäminen on jatkunut monella muotoa. Yksi johtava periaate on ollut hallinnon virtaviivaistaminen. Kansalaisille haluttiin antaa palvelut mahdollisimman helposti tavoitettavissa olevista palvelupisteistä. Ajatus oli, että kaikki kansalaisten tarvitsemat palvelut voitaisiin antaa "yhdeeltä luukulta". Kukin viranomainen välittäisi esimerkiksi hakemukset oikeille viranomaisille riippumatta siitä, mihin viranomaiseen hakemus on jätetty. Tämän hienon ajatuksen käytännön toteutus jäi kuitenkin pahasti vajaaksi. Joitain palvelujen yksinkertaistamisista ei saatiin aikaan.

Työvoimakustannusten osuus laskussa

Sähköinen asiointi on edennyt viime vuosina hyvää vauhtia. Lähes kaikille viranomaisille voi nykyisin lähettää anomuksen tai asiakirjan suoraan internetin tai sähköpostin välityksellä. Tämä on merkittävä palvelutason parannus, joka tuo yhdenvertaisuutta asuinpaikasta ja etäisyyksistä riippumatta. Yhden luukun periaate on toteutumassa ainakin jollain tavalla sähköisen asiointin muodossa. Sähköinen asiointi tietysti edellyttää toimivia tietoverkkoyhteyksiä. Joitakin sellaisia tapauksia on sattunut, joissa kansalaisen lähettämä sähköposti on joutunut viraston roskapostisuodattimen uhriksi ja kadonnut. Hallinto on jättänyt kansalaisen vaille oikeussuojaa toteamalla, että hakemus ei ole saapunut ajoissa viranomaiselle. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin ratkaissut asian valittajan, eli kansalaisen eduksi. Virhe on ollut viranomaisen roskapostisuodattimessa, eikä sitä virhettä voida laittaa kansalaisen virheeksi tai riskiksi.

Eduskunnassa ajettiin läpi ajatus hallinnon alueellistamisesta. Kaikki virastojen muutostarpeet oli alistettava ensimmäiseksi harkintaan siitä, voidaanko toiminnot siirtää pois pääkaupunkiseudulta. Lopulta päädyttiin siihen, että ei ollut enää mitään merkitystä sillä, missä päin palvelun tarvitsijat olivat. Tärkeintä oli siirtää toiminnot pois Helsingistä. Ehkä surkuhupaisin on entisen Lääkelaitoksen eli nykyisen Fimean pakkosiirto Helsingistä Kuopioon. Asiakkaat, eli lääkefirmat, ovat kaikki pääkaupunkiseudulla ja osa maksullista palvelutoimintaa on EU-hyväksynnän antaminen lääkkeille, jolloin hakijana voi olla mistä EU-maasta tahansa oleva lääkefirma. Toiminta siirrettiin siis palveluntarvitsijoiden kannalta kauas pois. Siirto on ollut omiaan vähentämään myös muista EU-maista tulevia maksutuloja. Osaava henkilöstö ei muuttanut työn perässä vaan jäi pääkaupunkiseudulle. Ennen nopea asiantunteva ja luotettu palvelutaso heikkeni ja muista EU-maista tulevat hakemukset vähenevät. Näin Fimea menetti maksutuloja ja

"Valtiosektori on pärjännyt ansiokkehityksessä tällä vuosituhannella kohtuullisen hyvin."

asiakkaita, jotka eivät helposti palaa takaisin.

Kun valtion henkilöstön määrä on vähentynyt, myös sen työvoimakustannusten osuus valtion budjetista on pienentynyt merkittävästi. Vuonna

2010 valtion työvoimakustannukset ovat noin 9 prosenttia valtion menoista ja 2,5 prosenttia bruttokansantuotteesta.

Vuonna 2010 valtion henkilöstön osuus työllisestä työvoimasta oli 3,5 prosenttia. Osuus kaikista palkansaajista se oli siten 4,1 prosenttia. Kuntasektorin ollessa ylivoimaisesti suurin osa julkisesta sektorista valtion osuus koko julkisesta sektorista oli vain 16,6 prosenttia.

Mitä valtiohallinto sitten on? Tarkemmassa tarkastelussa voidaan todeta, että valtion virastot hoitavat valtiotalouden, yritystoiminnan ja kansalaisten kannalta keskeisiä ydintoimintoja. Suurimmat toimialat ovat maanpuolustus- ja rajavartiointi, jotka kattavat henkilöstöstä 21 prosenttia. Elinkeino-toiminnan palvelujen osuus on 16 prosenttia, poliisi- ja pelastustoimen 14 ja tutkimustoiminnan 11 prosenttia. Valtiovarainhoidon sekä vakuutus- ja rahoituspalvelut kattavat 11 prosenttia, oikeustoimi 10 ja ministeriötason toiminta 7 prosenttia.

Julkisen sektorin sopimukset

Valtiosektori on pärjännyt ansiokkehityksessä tällä vuosituhannella kohtuullisen hyvin. Valtion ansiokkehitys on ollut kaikista sopimussektoreista nopeinta 2000-luvulla. Vuodesta 2000 vuoteen 2010 valtion ansiokkehitys on ollut selvästi parempi kuin muiden sektoreiden, myös kuntasektoriin nähden. Elinkeinoelämän keskusliitto onkin väittänyt, että valtio on palkkajohtaja eikä näin saa olla.

Väite on täysin väärä, koska palkkajohtaja on se, jonka palkka on kaikista paras. Valtiolla, samoin kuin muullakin julkisella sektorilla, etenkin akavalaisen / jukolaisten palkkataso on kaikkea muuta kuin paras. Ongelmana sopimus-toiminnassa on ollut siis se, että korotukset ovat jakautuneet liian tasaisesti koko valtiohallinnon henkilöstölle, kun korotusten olisi pitänyt suuntautua johto- ja asiantuntijatasolle, joissa palkkakilpailukyky yksityiseen sektoriin verrattuna on huono. Palkkajohtaja valtio on vain suoritustason tehtävissä.

Sopimustilanteessa kaikki järjestöt pitävät huolta siitä, että saavat oman suhteellisen osuutensa korotusvarallisuudesta, ja myös siitä, ettei oman ryhmän palkkataso palkkausjärjestelmäuudistuksessa laske. Tämä on johtanut siihen, etteivät niin sanotut uudet palkkausjärjestelmät, vaikka niiden piti perustua työn vaativuuteen ja henkilökohtaiseen suoriutumiseen, johtaneet muuhun kuin vanhan A-palkkataulun rakenteen mukaisiin palkkoihin sopimusvarallisuudella korotettuna.

Uutena elementtinä on tuotu tulospalkkiot. Niiden käyttö on ollut sellaisissa virastoissa tai laitoksissa käytössä jo aiemmin, jotka ovat saaneet osan rahoituksestaan maksullisesta palvelutoiminnasta. Valtiovarainministeriö on yhdessä pääsopijajärjestöjen kanssa pyrkinyt laajentamaan tulospalkkioiden

käyttöä yhtenä kannustimen muotona ja ohjaamaan työn tekemistä kulloinkin tärkeänä pidetyn päämäärän suuntaan. Ponnistusten tulokset ovat jääneet varsin laihoiksi ja enemmänkin näyttää siltä, että tulospalkkioiden käyttö on vähentynyt kuin lisääntynyt.

Valtiolla, kuntasektorilla tai kirkonsektorilla ei ole ollut selkeää palkkapoliittista tavoitetta, jota olisi päättäväisesti ajettu koko hallinnon läpi. Virastot ovat saaneet toimia itsenäisesti ja niissä pääosin on noudatettu helpointa ja halvinta tietä. Sopimusvarallisuus on jaettu tasan, eikä kilpailukykyä ole työnantajan toimin parannettu suuntaamalla palkkaliukumaa asiantuntija- ja esimiestasoille. Parhaat virastot ovat mahdollisuksiensa mukaan pyrkineet huolehtimaan palkkakilpailukykyä, mutta huonoimmat eivät lainkaan. Tämä on johtanut saman vaatavuustason tehtävien palkkojen eriytymiseen niin, että osa virastoista tulee kohtaamaan ongelmia rekrytoinneissa tulevina vuosina. Kun valtiolla on monin toimenpitein väkeä vähennetty, olisi osa säästyneistä palkkarahoista tullut suunnata palkkakilpailukyvyn parantamiseen. Julkinen sektori ei saa ajautua tilanteeseen, jossa sen palkat ovat niin huonot, että pätevät ihmiset eivät hakeudu julkisen sektorin työpaikkoihin.



Markku Nieminen

Varatuomari Samuli Haapasalo:

YHTIÖITTÄMINEN JA YKSITYISTÄMINEN rakennemuutoksena luomassa Suomelle kilpailukykyä

Toimivat palvelut ovat suomalaisen kilpailukyvyn yksi keskeinen perusta. Globaalin markkinan kilpailussa viennistä varsin riippuvainen Suomi ei olisi muuten kilpailukykyinen. Läsnaolo markkinassa – erityisesti Euroopassa mutta myös muun muassa Aasiassa – on aivan olennainen kilpailukykytekijä niin koko Suomelle kuin erikseen sen jokaiselle talousalueelle. Tässäkin olemme riippuvaisia palvelurakenteen laadukkaasta ja kustannustehokkaasta toiminnasta.

Kansainvälisiin yhteyksiimme tarvitsemme erityisesti lentoliikenteen tuomaa läsnäoloa. Keskeinen palveluinfrastruktuuri syntyy Euroopan – Aasian markkinaan kytkeytyen. Merentakaisena maana olisimme ilman nykyisen vahvuista lentoliikennetä Keski-Eurooppaan nähden kilpailukyvyssä vuorokauden verran jäljessä. Nyt olemme Helsingin hubin kautta saman aamuisesti läsnä lähes 50 suorassa kohteessa Euroopassa, yli 10 päivittäisessä suorassa yhteydessä Aasiaan, ja kotimaakin on katettu 20 lentokentän säännöllisillä reittiyhteyksillä. Näin olemme läsnä ja saavutettavia, voimme myydä ja markkinoida tuotteitamme, ammentaa innovaatiota ja osallistua kaikkeen kansainväliseen päätöksentekoon sisämarkkinoilla ja laajemminkin. Palveluissa korostuu siis läsnäolovaihtokutsen ratkaiseva merkitys Suomen elinkeinorakenteen toimintaedellytyksille. Tämä ei ole itsestään selvyy, vaan se on saavutettava strategisesti ja liiketoiminnallisesti oikein ja taitavasti toimien.

Itse asiassa on vaikea kuvitella, että vain runsaat 20 vuotta sitten suurin osa nyt yhtiömuodossa ja markkinaehtoisesti tuotettavista palveluista tuotettiin

budjettirahoitteisesti ja monopolissa viarasto-organisaatiossa. Rakennemuutos on toteutettu yhtiöittämällä ja osin yksityistämällä ja avaamalla markkinaa erityisesti eurooppalaisesti kilpailulle. Tämä ei ole vastakohtaisesti julkista ja yksityistä toisiaan vasten asettavaa. Rakennemuutos on pragmaattinen – ei ideologinen, mutta markkinaa hyödyntävä. On etsitty Suomelle toimiva kilpailukykyinen palvelurakenne. Monet palvelut on voitu parhaiten tuottaa markkinoilla ja myös uusia taloudellisia arvoja samalla muodostaen. Yhtiöittämisellä on vahvistettu palvelujen kehittämisedellytyksiä ja rahoitusta sekä markkinakehitystä.

Toisaalta on palveluita, jotka taas aivan luonnostaan toteutetaan – voi sanoa aina – julkisen vallan toimin. Nämä palvelut ovat esimerkiksi oikeudenhoidon, verotukseen, poliisitoimintaan liittyvät palvelut. Regulaatiolla on taasen voitu luoda kaikille yhtäläinen kilpailu toimintaympäristö ja yhteiset lailliset säännöt ja toimintatavat.

Yhtiöittämisprosessi – merkittävät vaikutukset

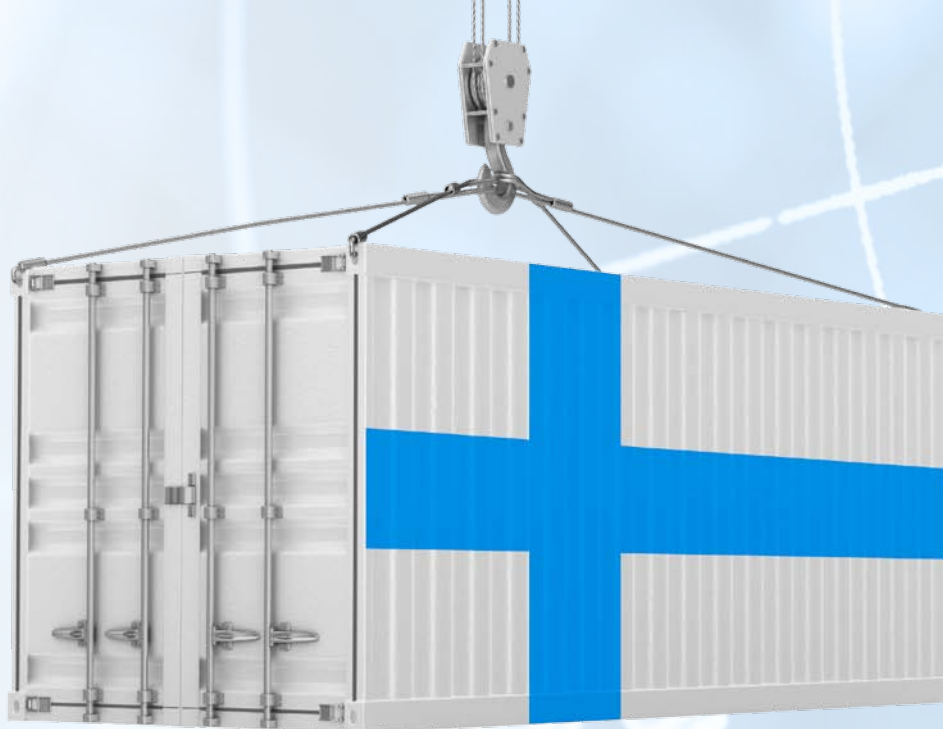
OECD:n tuulet puhalsivat 1980-luvun puolivälissä vanhoja rakenteita tuulettaen. Toisaalta suomalainen pragmatismi

haki itsenäisesti keinoja vahvistaa palvelujemme tuottamisen rakennetta sekä varmistaa palvelujen kehitys ja rahoitus. Jos näin ei olisi tapahtunut 1990-luvun taitteessa, olisi tuolloinen lama ollut vieläkin syvempi ja monen palvelun välttämätön kilpailukykyvaihtokutsu niin teollisen rakenteen kehittymiselle kuin kansalaisille ei olisi ollut rahoitettavissa. Lama toi samalla oikeutusta tehdyille toimenpiteille ja piti kehitystä aktiivisessa liikkeessä.

Vaikeassa tilanteessa oli helpompi tehdä ilmiselviä päätöksiä, jotka myöhemmin olisivat olleet hyvinkin vaikeita ja vaatineet pitkän sulattamisen. Samalla olisimme kilpailukyvyssämme menettäneet etulyöntiasemamme. Suuren rakennemuutoksen yhteydessä 1990-luvulla yhtiöitettiin – liikelaitosvaiheen kautta ja samalla kilpailua avaten – nopeassa prosessissa keskeisiä palveluita kuten valtion teletoiminta, postitoiminta ja laajalti liikenteeseen liittyvät toiminnot. Näin luotiin kestävä edellytykset senaikalaiselle suomalaiselle menestykselle. Tulevaisuuteen ei pidä kuitenkaan tuudittautua, se tulisi varmistaa joka päivä. Aktiivisuuden vaihtoehtona on eristäytymisen ja näivettymisen prosessi, kilpailukyvyn menettäminen.



"Yhtiöittämisellä on vahvistettu palvelujen kehittämisedellytyksiä ja rahoitusta sekä markkinakehitystä."



Yksityistämiset – suomalaista pragmaattisuutta

Yksityistäminenäkään ei ainakaan aikaisemmin ole ollut Suomessa ideologinen politiikkakysymys, vaan sitä on tarkasteltu puhtaasti pragmaattisena kysymyksenä. Yksityistäminen ei myöskään ollut peruste yhtiöittämislle, vaan se seurasi luonnostaan toimintaympäristön ja markkinan muutosten myötä. Erityisesti silloin, kun on onnistuttu erinomaisesti markkinamukaisessa liiketoiminnassa ja sitä kautta arvonnoudostamisessa, on toteutettu merkittävän suuria markkinaoperaatioita arvonnousun realisoinniseksi osakemyynnein.

Tästä erityisin esimerkki on Soneran osakemyynnit, joita telemarkkinan kuumaan aikaan toteutettiin johdonmukaisesti vuosina 1998, 1999 ja 2000, jolloin valtio sai kassansa 7 miljardia euroa hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspohjan vahvistamiseen ja valtion velan hoitoon. Hinnat, joilla osakkeita myytiin, olivat tuolloin IT-alalla kymmenkertaisesti vahvempia kuin nyt! Silti näiden operaatioiden kommunikointi niin mediassa kuin politiikassakin aiheutti huomattavia ristipaineita. Kykyyn ottaa talteen merkittäviä arvoja voidaan nyt olla yhteisesti hyvinkin tyytyväisiä.

Corporate governance keskeinen merkitys

Kommunikoidessa kansainvälisesti Suomen valtion omistajapolitiikkaa markkinaoperaatioiden yhteydessä esimerkiksi Soneran kohdalla, oli olennaista markkinamukaisuus, johdonmukaisuus, läpinäkyvyys, osakkeenomistajien tasa-arvo, pragmaattisuus sekä osakeyhtiölain mukainen markkinälähtöinen toiminta. Oli tärkeää, että valtio toteutti omistajapolitiikassaan periaatetta, jonka mukaan se ei puutu yhtiöiden yksittäisiin operatiivisiin päätöksiin ja toimii yhtiökokouksessa ja antaa toimintatilan yhtiölle. Yhtiökokousten välillä toimii hallitus, joka edustaa yhtäläisesti jokaista osakkeenomistajaa, oli osakkeenomistaja institutionaalinen sijoittaja, valtio tai yksittäinen kansalainen. Näiden periaatteiden noudattaminen oli hyvin selkeää rakennemuutosta toteuttaneissa Paavo Lipposen molemmissa hallituksissa.

Kirkkautta ja läpinäkyvyyttä vahvisti regulaation selkeä eriyttäminen omistamisesta. Asian voisi ilmaista vaikka tuuin sanoin: Laki oli sama kaikille. Valtio selvensi Corporate governance -koodinsa yhdessä yksityisen sektorin kanssa. Suomi oli uskottava toimija globaaleilla osakemarkkinoilla ja meillä oli

melkoista menestystä. Samalla osakemarkkinan toimiminen loi edellytyksiä myös muiden Suomesta toimivien kansainvälisten ja globaalien yritysten liiketoiminnalle sekä kasvun ja investointien rahoitukselle. Hyvinvointimme perustaa rakennettiin hyvin johdonmukaisesti, selkeästi ja päättäväisesti. Jätän tarkoituksella arvioimatta, voidaanko tästä arvioida vastakohtaisesti jotakin nykyiseen Euroopan ja Suomen markkinatilanteeseen ja mitä olisi oppimista edellä esitetystä.

Markkinan mukaisuus ja osakeyhtiölaki

Horjuvuutta markkinoiden mukaisuudessa, regulaation ja omistamisen erillään pitämisessä sekä läpinäkyvyyden varmistamisessa voidaan joka tapauksessa pitää haasteena tämän päivän Suomessa ja Euroopassa. Ne maat, jotka kykenevät toimimaan oikeita periaatteita noudattaen, menestyvät euroalueenkin melskeissä. Vastaavasti horjuvuus ei tue myönteistä kehitystä eikä kansakunnan tulevaisuuden varmistamista. Osakeyhtiölaki on markkinoiden mukainen, eduskunnan päättämä, osittain eurooppalaiseen regulaatioon perustuva säännöstö. Samoin verolait korostavat liiketoiminnan läpinäkyvyyttä.

Ketään osakkeenomistajaa, kuten vaikka valtiota budjettipolitiikassaan, ei saa suosia, ei pörssi-, ei osakkuus- eikä kokonaankaan omistetuissa yhtiöissä. Oikeudellisten periaatteiden noudattaminen onkin keskeinen osa hyvää menestyvää liiketoimintaa. Regulaatio on yhteistä kaikille toimijoille. Omistamisen ja regulaation sekoittamisen "mössö" johtaa epäselvyyteen, menetyksiin ja stagnaatioon, joihin ei ole kansainvälisessä kilpailussa varaa. "Naiivi suomalainen rehellisyys" on loistava ja kestävä liiketoimintaperiaate. Sille olisi nykyistä enemmän sijaa, uskallan arvioida.

Tulevaisuuteen

Omistaminen on aaltoliikettä – aivan liikaa. Kuitenkin vain ne menestyvät, jotka toimivat johdonmukaisesti markkinoiden mukaan, kehittävät toimintaansa, toimivat läpinäkyvästi ja kustannustehokkaasti sekä noudattavat regulaatiota, pitävät sanansa ja sitoumuksensa. Regulaation tulee olla kestävää, eikä sen tavoitteita tule sotkea muihin valtion rooleihin eikä tavoitteisiin.

Oikealla toimintatavalla luodaan tulevaisuutta. Itse asiassa on paradoksi, kuinka vanha suomalainen legalistinen periaate pätee tässäkin: toimi liiketoiminnassa ja omistamisessa oikein markkinoiden mukaan, niin vahvistat samalla koko pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan keskeistä rahoitus- ja arvoperustaa ja tulevaisuutta!



Samuli Haapasalo

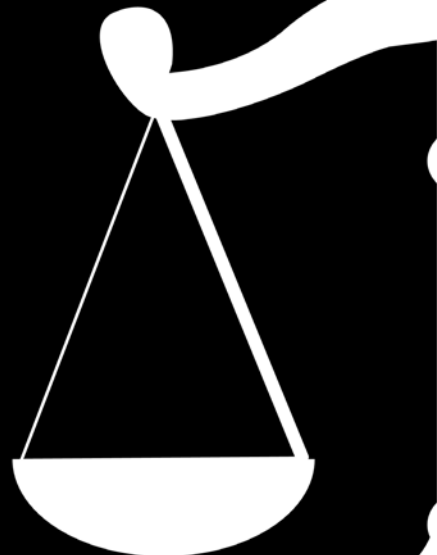
PARAS JURIDIIKAN KOULUTTAJA ASiantuntemuksessa JA LAADUSSA.

(Taloustutkimus 2010)

www.lakimiesliitonkoulutus.fi

JURIDIIKAN KIRJALLISUUTTA KAIKILTA OIKEUDENALOILTA.

www.lakimiesliitonkustannus.fi



Ota täysi hyöty jäseneduistasi!



Kehittämisneuvos Kari Laine, sisäasiainministeriö,
Finanssineuvos Asko Lindqvist, valtiovarainministeriö:

JOHTAMINEN VALTIONHALLINNOSSA

Hyvin toimiva ja tulokellinen valtionhallinto on yhteiskunnan toimivuuden ja kansantalouden kehityksen ja kilpailukyvyn kannalta välttämätön.

Suomi – kuten muutkin kansakunnat – joutuvat vastaamaan muun muassa globaalien kilpailun, velkakriisin, ympäristöuhkien, väestön ikääntymisen, köyhyyden ja eriarvoisuuden sekä työelämän muutoksen ja digitalisaation haasteisiin. Valtionhallinnolta ja sen johtajilta vaaditaan taitoa ja kykyä rakentaa perustaa, jonka varassa muu yhteiskunta voi menestyä.

Monesti väitellään siitä, onko johtamisen valtionhallinnossa erilaista verrattuna esimerkiksi yritysmallmaan. Johtamiseen toimintaympäristöstä riippumatta liittyy ainakin seuraavanlaisia yleisiä, geneerisiä periaatteita ja vaatimuksia:

- johtaja ymmärtää johtamansa organisaation tai yksikön toimintaympäristön tilanteen
- hänellä on kyky hahmottaa visio ja rakentaa strategia sen saavuttamiseksi
- hän osaa asettaa konkreettisia tavoitteita ja vastuuttaa henkilöstöä
- hän osaa ohjata organisaation toimimaan tavoitteiden suuntaan
- hän parantaa jatkuvasti organisaation kykyä toteuttaa tehtävänsä ja
- hän arvioi ja valvoo organisaation toimintaa ja kantaa siitä vastuun.

Vietäessä johtamisen periaatteita pitkälle geneeriseen suuntaan, tullaan ennen pitkää ihmisen ryhmäkäyttäytymiseen liittyviin lainalaisuuksiin. Niitä sovellettaessa ei ole enää ratkaisevaa, tapahtuuko johtaminen esimerkiksi yksityisellä sektorilla tai valtionhallinnossa. Jos tarkastelussa kuitenkin rajaudutaan pohtimaan sitä, millaisia eroja erilaisiin tavoitteisiin pyrkivillä organisaatioilla johtamistoiminnoissaan on, voidaan tarkemmalla katsannolla havaita syvällisempiäkin eroja kuin vain lainsäädännöstä tai resursseista lähteviä. Johtamista valtionhallinnossa on helpompi tarkastella, kun sitä peilataan laajempaan johtamiskenttään, esimerkiksi juuri yksityisen sektorin johtamiskäytäntöihin. Johtamisella valtionhallinnossa on erityispiirteitä myös verrattaessa sitä kuntasektorin johtamiseen.

Yhteisen hyvän tavoittelua

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtionhallinnon johtajapolitiikasta (2008) todetaan: "Hyvin johdettu julkishallinto on kansallinen menestystekijä. Valtionhallinnon johto on sekä hallituksen että kansalaisten palveluksessa keskeisesti myötävaikuttamassa yhteiskunnalliseen hyvinvointiin ja kansantalouden kestäväan kehitykseen."

Valtion ja yleensäkin julkisen sektorin johtamisen syvällisin ero yksityisen sektorin johtamiseen on organisaatioiden erilaisissa perustehtävissä ja tavoitteissa. Useimmilla yrityksillä, ainakin kaikilla pörssiin listautuneilla, on keskeisenä tavoitteena omistajien vaurastuttaminen. Julkisen sektorin johtamisessa tavoitteena on sen sijaan yhteiskunnan toiminnan jatkuvuus ja kehittyminen sekä kansalaisten turvallisuuden ja hyvinvoinnin varmistaminen ja lisääminen. Nämä tavoitteet tulee kuitenkin toteuttaa mahdollisimman kustannustehokkaasti.

Kun rajalliset resurssit huomioidaan, on lähtökohta julkisessa johtamisessa melko utilitaristinen. Tämä on nähtävissä vaikkapa Kansaneläkelaitoksen lääkekorvausperusteissa; aina ei haeta kaikkein tehokkaimpia lääkkeitä, vaan huomioidaan myös kustannukset ja se, miten laajaa ryhmää koskeva hyöty voidaan saada aikaan käytettävissä olevilla resursseilla. Toisin sanoen kansalaisten mahdollisimman laaja tyytyväisyys, jopa onnellisuus, on se, johon julkisen sektorin vaikuttavuudella yleensä pyritään, ei yksittäiset menestystarinat. Perusohjenuorana tässä yhteisen hyvän tavoittelussa toimii lainsäädäntö.



Johtamisen kannalta tärkeitä kiintopisteitä ovat paitsi selkeä ja vahva lailisuusperiaate ja toiminnan läpinäkyvyys, jolla varmistetaan päätösten lailisuus, myös talous- ja vaikuttavuusajattelu. Valitettavasti vain nämä pyrkimykset ja hyveet tuottavat johtamiseen myös sisäistä ristiriitaisuutta ja epäselvyyttä. Esimerkiksi tiukan normisidonaisuuden ajatellaan usein helposti johtavan vähäisiin toiminnan vapausasteisiin ja vähäisempään dynamiikkaan yksityisen sektorin johtamiseen verrattuna. Edellä mainitussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtionhallinnon johtajapolitiikasta tuodaan esiin se, että virkamiesjohtajat joutuvat tulemaan toimeen muun muassa seuraavanlaisten paradoksien kanssa:

- Ole neutraali intresseistä ja hallitse toiminta poliittisella kentällä.
- Vastaa organisaatiostasi ja sitoudu valtionhallinnon yhteisiin tavoitteisiin.
- Toteuta ylhäältä tulevia päätöksiä ja ole asiakaslähtöinen.
- Toimi linjajohtajana valtionhallinnon rakenteissa ja vaikuta verkostoissa.
- Pidä huolta toiminnan jatkuvuudesta ja ole muutosjohtaja.
- Kanna vastuuta organisaatiostasi ja hyväksy toiminnan vähäiset vapausasteet.
- Ole johtaja ja ole asiantuntija.

Usein valtionhallinnon johtamisessa yksittäisellä johtajalla onkin riskinä horjahtaminen liiaksi jollekin puolelle näiden paradoksien keskellä. Nykymaailma on monella tapaa hyvin nopealiikkeen. Paitsi että teknologiset muutokset ovat nopeita, esimerkiksi talouselämän muutokset ja viestintä vyöryvät valtavalla nopeudella. Pyrittäessä hyvään vaikuttavuuteen yhteiskunnassa johtamisenkin tulee olla nopeasti reagoivaa niin uhkien kuin mahdollisuuksienkin osalta. Yksittäiset tavoitteet sekä laajemmat toimintatavat ja rakenteet voivat tulla nopeastikin muutostarpeiden kohteeksi. Jos johtajan ainoa ohje-nuora on toteuttaa ylhäältä tulevia

määräyksiä ja huolehtia jatkuvuudesta, menetetään mahdollisuuksia tai jopa annetaan uhkien toteutua. Tällaisia valtionhallinnon johtamisen riskitilanteita ovat erityisesti hankkeet, joissa ollaan tekemisissä suurien taloudellisten intressien ja nopeasti kehittyvän teknologian kanssa. Esimerkkinä voi mainita esimerkiksi tietotekniikkahankkeet, joissa valtionhallinnon johtaminen ei läheskään aina ole onnistunut parhaalla mahdollisella tavalla.

Strategiselle johtamiselle vain vähän tilaa

Valtionhallinnon johtamisessa erityispiirteinä on usein myös laaja-alaiset yhteiskunnalliset vaikuttavuus- ja tuloksellisuusvaatimukset. Halutut vaikutukset syntyvät, jos ovat syntyäkseen, monimutkaisten prosessien kautta ja vaikeasti arvioitavien muuttujien perusteella. Tavoitteet tulevat usein virastojen ulkopuolelta, joten tilaa strategiselle johtamiselle saattaa jäädä melko vähän ainakin, jos strategisella johtamisella tarkoitetaan porterilaisessa mielessä kilpailustrategiaa ja kilpailijoiden voittamista. Voidaankin kysyä, onko johtaminen valtiolla strategista ja tarvitaanko strategista johtamista valtionhallinnon johtamisessa, vai tapahtuuko strategien johtaminen poliittisella tasolla.

Koska ulkoisiin tavoitteisiin ja pelikenttiin ei juurikaan voida vaikuttaa, korostuu valtionhallinnon johtamisessa usein resurssi johtaminen, johon liittyy verkostoituminen paitsi toiminnan tehokkaan toteuttamisen vuoksi myös resurssien varmistamiseksi. Lisäksi valtionhallinnon johtamisessa pyrkii painottumaan sisäisen toiminnan, kuten prosessien, johtaminen, suoritusten johtaminen, osaamisen johtaminen sekä ulkoa annettujen rakenteellisten muutosten ja yleensäkin työyhteisöjen johtaminen. Koska valtionhallinnossa johtaminen siis helposti painottuu sisäänpäin ja on verraten heikko tunnistamaan ulkoisia hiljaisia signaaleja ja vaateita, riskinä on tietynlainen perustavoitteista ohiajautuminen muutosherkässä maailmassa. Tätä riskiä tulisi pyrkiä torjumaan strategisella liittoutumisella po-

"Kansalaisten mahdollisimman laaja tyytyväisyys, jopa onnellisuus, on se, johon julkisen sektorin vaikuttavuudella yleensä pyritään."

liittisen johdon kanssa. Poliitikoillahan tuo "tunto" tulisi olla ja sen tulisi välittyä heidän kauttaan tahtotilana valtionhallinnon organisaatioille. Tällöin taas uhkana on mennä yhden paradoksin toiselle reunalle eli neutraalisuus voi olla uhattuna.

Kuten näistä esimerkeistä käy ilmi, valtionhallinnon johtamista kuvaa parhaiten tasapainoilu: hyvä tasapainoilija on usein hyvä johtaja valtionhallinnossa. Tämä ei taasen olisi useinkaan yksityisessä yrityksessä minkäänlainen voittotaktiikka, vaan tärkeää on vahva sitoutuminen omaan ydinalueeseen, kilpailijoiden voittaminen, uusien pelikenttien löytämisen mahdollisuus, riskien ottaminen ja sietäminen, jos kohta yrityksissäkin olisi joskus tarpeen käyttää kohtuullisuutta ja tasapainoilua nykyistä enemmän. Paradoksaalisesti voikin todeta, että valtionhallinnossa johtamiselle on selkeä tukiranka lainsäädännössä, mutta usein käytännön tekemisessä ja valinnoissa joudutaan menemään hyvinkin pienestä neulansilmästä, ettei johtaminen ajaudu liikaa yksipuolisuuteen.



Kari Laine



Asko Lindqvist



Johtava lakimies Kari Prättälä, Suomen Kuntaliitto:

UUDEN KUNTALAIN VALMISTELULLE varattava riittävä aika

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman kuntapolitiikkaa koskeva osio on kunnianhimoinen. Hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne.

Uusien kuntien tulisi pystyä vastaamaan toisen asteen koulutuksesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä vaativia erityistehtäviä lukuun ottamatta. Kuntayhtymiä ja muita yhteistyöelimiä purettaisiin. Kaupunki-seutujen yhdyskuntarakenteen yhtenäisyyttä turvattaisiin kuntarakennetta uudistamalla.

Kuntarakenne on tarkoitus uudistaa nopealla aikataululla. Jo tämän vuoden aikana määritellään kuntauudistuksen kriteerit ja hahmotetaan uudet kunnat myös kartalle. Uudistusta ohjaava rakennelaki on tarkoitus valmistella ja säätää ensi vuoden aikana. Uusia rakenteita koskevat ratkaisut tehtäisiin vuonna 2014 ja rakenteita pantaisiin toimeen vuoden 2015 alusta.

Maan hallituksen tavoitteet ovat selkeät. Iso kysymys on, millä keinoilla uudistus pannaan toimeen. Puolueet ovat jo tässä vaiheessa laajalti sanoutuneet irti pakkokeinoista. Ne kunnat, jotka arvelevat liitospaineiden kohdistuvan itseensä, ovat ilmoittaneet, että vapaaehtoisesti ne eivät liitosta tule tekemään. Tehokkaita taloudellisia ohjauskeinoja voi olla vaikea löytää. Ensi syksyn lähestyvät kunnallisvaalit eivät helpota ohjauksen toteuttamista.

Aikataulutavoite vuoteen 2017

Kuntalain valmistelu aloitettiin jo edellisen hallituksen aikana. Kuntalain valmistelutyöryhmä pohjusti parlamentaarisen kuntalakikomitean asettamista. Työryhmä pohti, mitä asioita komitean tulisi erityisesti selvittää. Työryhmä luovutti raporttinsa ministerille jo helmikuun 2011 alussa. Komiteaa ei asetettu. Kuntalain valmistelu jäi odottamaan rakenteiden uudistamista.

Kokonaan kuntalain uudistamistyö ei ole pysähtynyt. Vielä tämän syksyn aikana eduskunta saa käsiteltäväkseen kunnan ja markkinoiden väliseen suhteeseen vaikuttavan kuntalain tarkistuksen. Kunta voi toimia markkinoilla kilpailutilanteessa vain yhtiömuodossa. Muun muassa kunnallisten liikelaitosten on muutettava toimintamuotonsa tai poistuttava markkinoilta vuoden

2014 alkuun mennessä. Kunnan taloussäännösten uudistamista pohtiva työryhmä tekee esityksensä vuoden 2013 alusta toteutettaviksi kuntalain talousluvun muutoksiksi tämän vuoden loppuun mennessä. Tavoitteena on luoda kunnille tiukemmat talousraamit ja taloudesta realistisen kuvan antavat tilinpäätöskäytännöt. Nämä uudistukset ovat sellaisenaan jo hyvää pohjaa uudelle kuntalaille.

Kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelu on tarkoitus jatkaa vuoden 2012 alkupuolella. Uudistusta tukemaan asetetaan hallitusohjelman mukaan parlamentaarinen seurantaryhmä. Kuntalain uudistaminen on tiukasti sidoksissa rakenneuudistukseen. Kuntalaki on joka tapauksessa uudistamisen tarpeessa, mutta uuden lain hahmo riippuu siitä, tehdäänkö uudistusta nykyisille kunnille vai huomattavasti isommille kunnille.

– Kuntalain kokonaisuudistus toteutetaan vuoteen 2015 mennessä, hallitus ilmoittaa vuoden 2012 valtion talousarvion perusteluissa.

Tämä tavoite ei ole realistinen. Vuoden 2015 alkuun voidaan valmistella kuntarakennneuudistuksen edellyttämät muutokset nykyiseen lainsäädäntöön, mutta kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelussa tavoitteeksi pitäisi ottaa uuden valtuustokauden alku eli tammi-kuun 1. päivä 2017. Tällöinkin uudistuksen pitäisi tulla voimaan viimeistään vuoden 2016 alusta, jotta syksyn 2016 kunnallisvaaleihin vaikuttavat uudistukset olisivat ajoissa tiedossa ja sovellettavissa.

Aikaa ei ole hukattavissa. Näin laaja uudistus edellyttää välimietintöä, jossa tuodaan julkiseen keskusteluun periaatelinjaukset. Pykälää on syytä lähteä pohtimaan vasta tämän jälkeen.

Vähemmän luottamushenkilöitä – paremmat edellytykset tehtävien hoitoon

Kuntalain suuri kysymys on aina se, millä tavoin kuntalaisten itsehallintoa käytännössä toteutetaan. Mikä on edustuksellisen ja suoran demokratian suhde? Miten demokratia heijastuu kunnan johtamiseen – mikä on poliittisen ja am-

"Kunta voi toimia markkinoilla kilpailutilanteessa vain yhtiömuodossa."

matillisen johtamisen suhde? Mitkä ovat kuntalaisten oikeudet suoraan vaikuttaa asioidensa hoitoon?

Suomessa valtuusto on Ruotsin tapaan suuri. Ajatellaan, että suuri valtuusto takaa kunnan eri osien ja erilaisen mielipidesuuntausten edustuksen. Toisaalta on nähtävissä, että puolueilla on kunnallisvaaleissa yhä suurempi työ saada houkutelua ehdokkaita listoilleen. Varsinkin aktiiviväestöstä yhä harvemmat näkevät kunnallispolitiikan mielekkäänä ura- tai harrastusvaihtoehtona.

Vaihtoehtoinen malli löytyy sekin Pohjoismaasta. Tanskassa valtuustot ovat pieniä, mutta valtuutetut ovat myös asioita valmistelevien ja täytäntöönpanevien valiokuntien jäseniä. Myös koko- ja osa-aikaisia luottamushenkilöitä on enemmän kuin Suomessa. Onko meillä edellytyksiä jatkaa nykyisellä mallilla? Suinpäin ei ole syytä syöksyä uuteen vaan asia vaatisi laajan selvityksen ja sen pohjalta käydyn julkisen keskustelun. Mallin täytyy olla Suomen- eikä Tanskan-malli.

Jos valtuutetut vastaavat myös valio-kunnan jäsenenä valmistelusta ja täytäntöönpanosta, heistä suuremman osan tulee olla koko- tai osa-aikaisia. Kokouspalkkiot ja pieni vuosipalkkio eivät riitä. Tämä palkkio ei ole tarkoitettu puolueliikkeen rahoittamiseen, joten luottamushenkilöverona maksettavasta kunnan piilopuoluetusta pitää luopua ja siirtyä avoimeen valtuustoryhmien toiminnan rahoittamiseen. Tässä Tanska voisi olla mallina: puoluejärjestöt saavat rahaa kunnalta äänimäärien mukaan.

Poliittinen ja ammatillinen johtaminen

Nykyiset kuntajohtajat ovat usein myös kunnan poliittisia johtajia. Varsinkin isommissa kaupungeissa tämä rooli on



"Suomessa kaivataan selkeämpää jakoa politiikan ja virkajohtamisen välille."

selkeä paitsi ykkösjohtajan, myös apulaiskaupunginjohtajien kohdalla. Kun kysymyksessä on kuitenkin virka, jossa pitäisi etsiä virkaan pätevintä henkilöä, valitsijat joutuvat kohtuuttoman vaikeaan tilanteeseen, kun pyrkivät perusteellamaan poliittista valintaa julkisuudessa. Pormestarin ja apulaispormestarin tehtäviin valittaessa tällaista selitysvastuuta ei synny. Tampere on ainoana isona kaupunkina siirtynyt pormestarijärjestelmään. Kuntalain nykyinen pormestari malli ei kuitenkaan näytä leviävän kovin nopeasti, eikä tittelikään ole kovin vetovoimainen.

Suomessa kaivataan selkeämpää jakoa politiikan ja virkajohtamisen välille. Nykyisessä järjestelmässä kunnan hallituksen puheenjohtaja on se henkilö, jonka asemaa voitaisiin vahvistaa niin, että hän olisi kunnan poliittinen johtaja Ruotsin kuntaneuvoksen tapaan. Jos edetään Tanskan mallin suuntaan, poliittisen johtajan viittaa voidaan sovittaa myös valtuuston puheenjohtajalle.

Kuntajohtajan paikka nykyisine poliittisine vastuineen ei houkuttele enää nuorta ammattilaispolvea – ammattijohtaminen kyllä kiinnostaa, mutta politiikka jätetään mielellään sen alan ammattilaisille. Nykyistä suuremmissa kunnissa riittävän haasteellisia tehtäviä riittää kyllä sekä poliittiselle että ammattijohtajalle. Käytännössä poliittisen ja ammatillisen johtamisen raja on veteen piirretty, mutta politiikkojen tulisi kantaa poliittinen vastuu. Nyt mahdollisuus luottamuksen epäämiseen ja erottamiseen sysää tätä vastuuta kunnanjohtajalle. Tätä ei säännöksellä aikanaan tarkoitettu, mutta näin on käynyt.

Aivan tavalliseen viranhaltijan asemaan kuntajohtajaa ei uudessakaan laissa ole syytä asettaa. Toimitusjohtajan asema osakeyhtiössä voisi antaa suuntaa: mahdollisuus todeta, että johtamisen edellytykset ovat kadonneet ja johtajalle annetaan muutosturva johtajasopimuksella. Johtajasopimuksen puitteet on määriteltävä lailla – nyt on ajaututtu tilanteeseen, jossa kunnat joutuvat pakkotilanteessa alistumaan kohtuuttomiinkin vaatimuksiin.

Kuntalaisten vaikuttaminen

Kuntalaisten osallistumista tarkastellaan usein vain osallistumisena kunnalliseen päätöksentekoon. Luottamustehdävän hoitaminen, äänestäminen vaaleissa tai kunnallisessa kansanäänestyksessä ovat uuden kuntalain valmistelun ydinaluetta, mutta niissäkin on syytä suunnata katsetta uusiin asioihin – esimerkiksi siihen, miten sähköisiä välineitä voidaan hyödyntää kansanäänestyksessä, miten kuntalaiset voivat verkoston tai sosiaalisen median kautta vaikuttaa yksittäisiin päätöksiin.

Kuntalaissa ei ole juurikaan säännöksiä kuntalaisesta palvelujen käyttäjänä, vaikka tämä taitaa nykyisin olla kuntalaisen keskeisin kiinnekohta kuntaan. Miten kuntalaki ottaa huomioon sen, että kuntalaiset voivat yhä laajemmin valita palvelunsa kuntarajoista riippumatta? Toisen asteen koulutuksessa tämä on ollut todellisuutta jo kauan, peruskoulussa rajoitetummin. Uusi terveydenhuoltolaki toi tämän järjestelmän myös terveydenhuoltoon. Vuoden 2014 alusta valinnanvapaus koskee sekä perusterveydenhuoltoa että erikoissairaanhoidtoa. Palvelusetelit tuovat kilpailun myös kunnallisten ja yksityisten tuottajien välille. Kuntarajat merkitsevät yhä vähemmän. Saattaa olla, että asiaa on helpompi toistaiseksi lähestyä erityislainsäädännössä, mutta jossain vaiheessa varmasti huomataan, että ollaan säännösviidakossa, jota täytyy lähteä jäsentämään kuntalain yleissääntelyllä.

Kuntalain uudistamiseen on aineksia ilman kuntarakennemuutostakin. Vaikka hallituksen kunnianhimoisesta aika-aulusta tingittäisiinkin edellä esitettyyn tapaan, työn pitäisi jo olla käynnissä.



Kari Prättälä

Hyvä viiskymppinen!

Paljon onnea sinulle ja samalla meille kaikille sinun mukanasille! Vuosikymmen sitten ennustin, ennakoin, arvelin tai jotain muuta, että edessä olisi uusia haasteita ja uusia tehtäviä edunvalvontakentällä. Voi olisipa lotossakin yhtä hyvä tuuri, vaan kun ei.

Työmarkkinakenttä muuttuu kaiken aikaa, ja vaikka kaikki muutokset eivät suoranaisesti hallintolakimiehiä koskisiakaan, vaikuttavat ne kuitenkin mutkan kautta meihinkin. Uusia kokoonpanoja syntyy niin Akavan sisällä kuin sen ulkopuolellakin, järjestörajat hämärtyvät ja peleihin osallistuvien määrä ja laatukin vaihtuvat. Järjestöt hakevat yhteistyötä uudella tavalla, ja samaan aikaan pullautetaan toisia pelistä pois. Tällaista yhteistyön hakemista tapahtuu Lakimiesliiton sisälläkin, niin Hallintolakimiestenkin osalta.

So what vai muuttuu, kyllähän meitä lakimiehiä aina kuitenkin tarvitaan, vai? Valitettavasti näin on, lakimiehiä tarvitaan aina niin kauan, kun ihmiset tai instituutiot riitelevät asioista, tai ainakin ovat eri mieltä niistä. Mutta jaksako tai osaako systeemi vielääkään ymmärtää sitä, että asiat voi tehdä niinkin, että kenellekään ei tule mieleen ryhtyä kärkeä-möimään turhaan. Kunnolla tehty ja hyvin perusteltu on aina paras vaihtoehto. Niin kai mekin Hallintolakimiesten piirissä haluamme asioita hoidettavan, oikein.

Hallinto maksaa ihan liikaa, väkeä on saatava pois tuottavan ja vähäosaisia auttavan toiminnan

tieltä. Tuttua tekstiä kautta vuosien, ja yleensä ilman perusteluja. Tekstiä, johon on vaikea vastata, kun oikein ja kunnolla tekeminen ei välttämättä tuo kassaan lisää rahaa ja tapahtumattomien menetysten määrääkin on hiukan vaikeaa esittää. Tuttu tunne tuokin vuosien ajalta, vai kuinka?

Elämme tällä hetkellä erilaisten ohjelmien aikaa, niin televisiossa kuin oikeassakin elämässä. Ohjelmilla on erilaisia tuottavuuden ja kehittämisen ympärillä pyöriviä nimiä, joilla monilla tuppaa olemaan sama surullinen, vaikka hyvin perusteltukin tavoite. Edelleen vähenevä väki tekee enenevän määrän aina vain monimutkaistuvampia töitä. Tämän suunnan muuttamiseen ei yksittäisellä lakimiehellä ole juurikaan mahdollisuuksia vaikuttaa, mutta isommalla joukolla voi sellaista ollakin. Ainakin joukolla on parempi mahdollisuus vaikuttaa siihen, mitä matkalla tapahtuu ja estää kohtuuttomat vahingot. Tätä työtä tekevät niin Lakimiesliitto isommissa kuin Hallintolakimiehetkin pienemmissä ympyröissä. Ja niissä pienissä ympyröissä ovat pienet lakimiesihmiset, joiden auttamiseen yhdistyksemme on aikoinaan perustettu ja jota työtä se edelleen tekee. Pyyteettömästi ja reuhtomatta, asiallisesti ja oikeutta hakien. Niin pitää olla ja niin onkin.

Teuvo Sarin

apulaisosastopäällikkö
Helsingin kaupunki





Toimitusjohtaja Matti Vuoria, Eläke-Varma:

SUOMALAINEN ANSIOELÄKEJÄRJESTELMÄ JA SEN TULEVAISUUS

Suomen eläkejärjestelmän tavoitteena on kansalaisten toimeentulon turvaaminen vanhuuden, työkyvyttömyyden ja perheen huoltajan kuoleman varalta. Järjestelmän lähtökohtana on taata Suomessa asuville pakollinen lakisääteinen eläketurva, joka koostuu henkilön tekemään työhön perustuvasta ansioeläkkeestä ja kansaneläkkeestä.

Ansioeläkejärjestelmän lähtökohtana on turvata palkkatuloihin suhteutetut vakuutusperustaiset eläkkeet kaikille palkansaajille ja yrittäjille. Eläkemaksut ja niiden karttuminen on mitoitettu yksityisen ja julkisen sektorin työeläkkeissä siten, että sen mukainen vanhuus- ja työkyvyttömyysturva varmistaa kohtuullisessa määrin palkansaajien ja yrittäjien työuran aikaisen kulutustason.

Lakisääteinen ansioeläkejärjestelmämme syntyi 50 vuotta sitten vuonna

1961 pitkällisten pohdintojen jälkeen työmarkkinajärjestöjen tekemän ratkaisun pohjalta. Työeläkejärjestelmää on kehitetty sen voimassaoloaikana useaan kertaan ja uudistusten sisällöstä on sovittu työmarkkinaosapuolten ja maan hallituksen kesken kolmikantaisesti. Järjestelmän uusin kokonaisvaltainen reformi toteutettiin vuonna 2005.

Suomen työeläkejärjestelmä on osittain rahastoiva. Runsas neljännes yksityisen sektorin työeläkejärjestelmän vastuista on rahastoitu ja yksittäiset eläkelaitokset ovat vastuussa työeläke-

maksuilla kerättävien varojen sijoittamisesta ja vastuuvélkansa kattamisesta ja lisäksi toimintapääomastaan, joka on puskurina sijoitustoiminnan tuottojen vaihtelun varalta.

Valtion ja kuntien eläkejärjestelmissä kerätyt rahastot ovat puskurirahastoja, eikä niiden sijoittamiseen liity yksityisen työeläkejärjestelmän kaltaista vakavaraisuussäätelyä.

Työeläkeyhtiöistä annetun lain mukana yhtiöiden rahastoitu varallisuus on sijoitettava tuottavasti ja turvaavasti. Vuosikymmenten kuluessa työeläke-

**"Suomalainen
työeläkejärjestelmä ei ole
missään suhteessa
sosiaaliturvajärjestelmämme
heikko lenkki."**



järjestelmän vakavaraisuussäätelyä on kehitetty siten, että eläkevakuuttajien mahdollisuuksia riskinottoon ja siten parempiin sijoitustuottoihin on kasvatettu. Valtion ja kuntasektorin ansioeläketurva on tätä nykyä perusteiltaan hyvin yhtenäinen yksityisen sektorin pal-kansaajiin nähden. Järjestelmät poikkeavat toisistaan rahoituksensa osalta. Yksityisen sektorin työntekijöiden eläkkeet rahoitetaan kokonaisuudessaan yritysten ja niiden työntekijöiden toimesta, kun taas julkisen sektorin eläkevastuut katetaan viime kädessä verovaroin.

Kansainvälisissä vertailuissa Suomen yksityinen työeläkejärjestelmä on arvioitu hyvin myönteisesti. Suomen järjestelmän sijoitustuotot toipuivat OECD:n tuoreiden selvitysten mukaan parhaiden joukossa vuoden 2008 finanssikriisistä. Taloutemme huolestuttavat näkymät, maamme väestön haastava ikärakenne ja suomalaisten eliniän nopea nousu ovat nostaneet julkiseen keskusteluun kysymyksen eläkejärjestelmämme pitkän aikavälin kestävyydestä.

Ei mikään heikko lenkki

Suomalainen työeläkejärjestelmä ei ole missään suhteessa sosiaaliturvajärjestelmämme heikko lenkki. Eläkeyhtiöiden vastuulla olevaan rahastoituihin sijoitusvarallisuuteen kohdistuvat vakavaraisuusvaatimukset turvaavat tehok-

kaasti järjestelmää liialliselta riskinotolta. Taloutemme suhdannevaihtelut eivät sinänsä vaaranna eläkkeiden rahoitus-pohjaa.

Eläkejärjestelmäämme kohdistuvat todelliset kestävyysshaasteet liittyvät kahteen keskeiseen kysymykseen. Ensimmäinen niistä on suomalaisten ikääntyminen, joka on nyt nopeampaa kuin muiden Länsi-Euroopan maiden vastaava kehitys. Toinen on Euroopan heikot kasvunäkymät ja kasvavat julkisen talouden alijäämät. Väestömme ikärakenne ja siitä seuraava työssä olevien määrän aleneminen sekä eliniän jatkuva piteneminen on jo noussut yhteiseen tarkasteluun. Maan hallitus ja työmarkkinajärjestöt hakevat ratkaisua työurien pidentämiseen.

Euroopan talouden kehitystä emme voi kääntää vain suomalaisten voimin. Huolehtimalla omasta kilpailukyvy-stämme vahvistamme kuitenkin koko Eurooppaa ja yritysten edellytyksiä toimia Suomessa.

Suomalaiset ansioeläkkeet rahoitetaan suomalaisella työllä. Työn määrän ja työn tuottavuuden kehitys määrittävät pitkällä tähtäimellä eläke-etuuksien mitoituksen ja sisällön. Ansioeläkejärjestelmä sopeutuu vastaisuudessaakin demografiassa, työn määrässä ja työurien pituudessa tapahtuviin muutoksiin. Tämä tapahtuu parhaiten, jos asioista sovitaan ajoissa ja yhdessä.



Matti Vuoria

50 2012

Juhlalehden toimituskunta
Rauno Selenius, päätoimittaja
Olli Niemi

Hallintolakimiehet ry
Toimistonhoitaja Olli Niemi
Uudenmaankatu 4-6 B
00120 Helsinki
p. 041 458 0029
olli.niemi@lakimiesliitto.fi

Ulkoasu
MCI Press oy
Mikonkatu 18 B
00100 Helsinki
p. 09 2525 0250
info@mcipress.fi
www.mcipress.fi

Painopaikka
Art-Print Oy

Painosmäärä
1 000 kpl


HALLINTOLAKIMIEHET
FÖRVALTNINGSJURISTER R.Y.

Kirjat nopeasti verkosta
www.talentumshop.fi



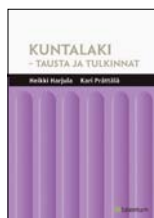
Oppaat hallintoon



Heikki Kulla
**Hallinto-
menettelyn
perusteet**

Teos on yleisesitys hallintomenettelyn ja hallintotoiminnan oikeudellisista perusteista. Uudistettu painos tarjoaa kattavan katsauksen hallintomenettelyn tuoreimpaan oikeus- ja viranomaiskäytäntöön, lainsäädännön muutoksiin ja oikeustieteen tulkintakannanottoihin.

Ilm. toukokuu 2012, 8., uud. p., n. 450 s., 79 €



Heikki Harjula, Kari Prättälä
**Kuntalaki - Tausta
ja tulkinnat**

Uudistetussa painoksessa käsitellään kattavasti ja ajantasaisesti kuntalain sisältö ja soveltamiskäytäntö. Teos on vakiinnuttanut asemansa käytännön soveltamisoppaana ja oppikirjana. Kirja on välttämätön kaikille, jotka tarvitsevat syvällisempää tietoa kunnan hallinnosta ja päätöksenteosta.

Ilm. heinäkuu 2012, 8., uud. p., n. 800 s., 135 €

Tilaa osoitteesta www.talentumshop.fi tai soita 020 442 4100 *).

Nouda **Talentum Shop -kirjakaupasta**, Annankatu 34-36, Helsinki. Myös muista hyvinvarustetuista kirjakaupoista.

*) Puhelun hinta (sis. alv 23 %):
Lankapuhelimesta 8,28 snt/puh
+ 7 snt/min. Matkapuhelimesta
8,28 snt/min puh + 17 snt/min. Ulko-
mailta ao. maan ulkomaanpuhelumaksu.



talentum



Juhlan aika!

Vietämme 50-vuotisjuhlia yhdessäolon ja hyvän ruoan merkeissä.

Tervetuloa Lakimiesliiton Ylähuoneelle
Uudenmaankatu 4–6 B, 3. krs
perjantaina 20.1.2012 klo 15–19.

Merkitse aika kalenteriisi, jotta varmasti
ehdit mukaan kohottamaan juhlamaljan.

Ei lahjoja, ei puheita, ei kukkia
vaan lämmintä yhdessäoloa.

Ilmoittautumiset viimeistään 16.1.2012 Olli Niemelle:
oli.niemi@lakimiesliitto.fi
tai 041 458 0029