

1365

Johanna Nurmi

PAIKALLINEN ITSEHALLINTO UHATTUNA

Kuntien hallinnon lisätty valvonta vuosina 1933-1936

Suomen historian
Pro gradu -tutkielma
Jyväskylän yliopiston
Historian laitoksella
Kevät 1999

Tiedekunta
Humanistinen

Laitos
Historian laitos

Tekijä
Johanna Nurmi

Työn nimi
PAIKALLINEN ITSEHALLINTO UHATTUNA
Kuntien hallinnon lisätty valvonta vuosina 1933-1936

Oppiaine
Suomen historia

Työn laji
Pro gradu -tutkielma

Aika
Kevät 1999

Sivumäärä
70 + liitteet

Tiivistelmä - Abstract

1930-luvun pulavuodet koskettivat suomalaista yhteiskuntaa laaja-alaisesti. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan pulan vaikutuksia lähinnä kuntatasolla. Usean kunnan talous romahti pulavuosien seurauksena. Kuntien menot lisääntyivät samalla, kun tulot vähenivät. Menotaloutta rasittivat uudet kunnille määrätyt lakisääteiset tehtävät. Varsinkin oppivelvollisuuden toteuttamisesta aiheutuneet kustannukset vaikeuttivat kunnan toimintakykyä. Pulavuosina koettiin myös suurtyöttömyyttä, joka johti kunnissa köyhäinhuoltokustannusten nousuun. Lisäksi maaseudun pakkohuutokaupat ja pulaliikehdintä aiheutti levottomuutta ja tyytymättömyyttä maaseutuväestössä. Näissä vaikeissa olosuhteissa kunnat joutuivat selviytyäkseen anomaan valtiolta lainoja ja valtionapuja.

Myös valtio kamppaili taloutensa vakauttamisen kanssa eikä näin ollen voinut hyväksyä kuntien jatkuvaa velkaantumista. Tilanteen helpottamiseksi säädettiin laki kuntien hallinnon lisäystä valvonnasta 2.6.1933. Lain tarkoituksena oli saada kuntien talous tasapainoon ja valvoa niiden asianmukaista taloudenhoitoa. Laki merkitsi kunnallisen itsehallinnon osittaista lakkauttamista. Lain vastustajat pitivät lakia loukkaavana ja liian radikaalina toimenpiteenä Varsinkin Maalaiskuntien liitto sekä Suomen kaupunkiliitto pitivät lakia pakkohallintona, joka ei kuntien ongelmaa pysty ratkaisemaan. Maaherrojen esityksistä valtioneuvosto määräsi lisättyyn valvontaan 1930-luvun aikana kaikkiaan 27 taloudellisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa. Valvontaan määrättyyn kuntaan asetettiin valvoja, joka valvoi kunnan talouden hoitoa. Valvojalla oli varsin suuret oikeudet kunnan taloudesta päätettäessä, jopa niin, että kunnanvaltuuston päätökset oli alistettava valvojan vahvistettavaksi ennen voimaantuloa. Luonnollisesti nämä suuret oikeudet rajoittaa kunnallista itsehallintoa vaikeuttivat tehtävää ja aiheuttivat ristiriitoja kuntalaisten ja valvojan yhteistyössä. Kaikki valvojat olivat ulkopaikkakuntalaisia ja hoitivat valvontatehtävää sivutoimenaan. Monilla valvojilla oli myös valvottavanaan useampi kuin yksi kunta. Tämä luonnollisesti heikensi valvonnan tehokkuutta. Valvonta jäikin aiottua pintapuolisemmaksi ja varsin kaukaiseksi. Useat kunnat vapautuivat valvonnasta 1930-luvun loppupuolella, mutta monen kunnan kohdalla valvonta jatkui vielä vuosikymmeniä.

Asiasanat 1930-luku, pula-aika, kunnallistalous, lisätty valvonta.

Säilytyspaikka Jyväskylän yliopiston historian laitos

Muita tietoja

SISÄLTÖ

1. JOHDANTO	1
1.1 Yleismaailmallinen talouspula ja Suomi.....	1
1.2 Tutkimustehtävä ja lähteet	5
2. KUNTIEN VAIKEUDET 1930-LUVUN PULAVUOSINA	10
2.1 Kuntien taloudellinen tilanne	10
2.1.1 Kuntien menot ja tulot.....	10
2.1.2 Varallisuus ja velkakierre.....	15
2.1.3 Veroäyri.....	17
2.2 Kunnallistaloudellisen neuvottelukunnan arviot vaikeuksien syistä.....	19
2.3 Kuntien lisääntyneet lakisäänteiset rasitteet.....	21
2.3.1 Oppivelvollisuuden toteuttaminen	21
2.3.2 Köyhäinhoito.....	24
2.3.3 Työttömyys.....	27
2.4 Maaseudun pakkohuutokaupat.....	30
3. LISÄTYN VALVONNAN LAINSÄÄDÄNTÖ	33
3.1 Lain valmistelu.....	33
3.2 Keskustelua laista.....	35
3.2.1 Eduskunnan yleiskeskustelun mielipiteet	35
3.2.2 Sanomalehdistön, Kaupunkiliiton ja Maalaiskuntien liiton mielipiteet.....	39
3.3 Laki kuntien hallinnon lisäystä valvonnasta	41

3.3.1 Kunnan asettaminen valvontaan	41
3.3.2 Valvojan lakisääteiset tehtävät.....	42
3.3.3 Valvonnan lakkauttaminen.....	44
4. LISÄTYN VALVONNAN TOTEUTTAMINEN 1934-1936.....	45
4.1 Valvotut kunnat.....	45
4.1.1 Turun ja Porin läänin kunnat.....	45
4.1.2 Vaasan läänin kunnat	48
4.1.3 Oulun läänin kunnat	50
4.2 Valvojien toiminta kunnissa.....	55
4.2.1 Valvojien valinta	55
4.2.2 Valvojien palkkiot.....	58
4.2.3 Valvojat työssään	59
4.2.4 Ristiriitoja ja epäselvyyksiä	62
4.3 Valvonnan peruuttaminen ja vaikutukset.....	66
5. PÄÄTÄNTÖ.....	67
6. LÄHTEET	
LIITTEET	

1. JOHDANTO

1.1 Yleismaailmallinen talouspula ja Suomi

Maailmantaloudessa koettiin vakava aallonpohja vuosien 1925-28 nousukauden jälkeen. Tämä yleismaailmallisena talouspulana tunnettu lama vaikutti laaja-alaisesti valtioiden toimintakykyyn sekä taloudellisesti että yhteiskunnallisesti tuoden päivänvaloon epäkohtia elämän eri aloilta. Yleismaailmallisen laskukierteen alkusysäyksenä on yleisesti pidetty New Yorkin pörssiromahdusta lokakuussa 1929. Lama levisi nopeasti ympäri maailmaa. Euroopassa lamasta kärsivät eniten Keski-Euroopan valtiot, erityisesti Saksa. Iso-Britannia ja Pohjoismaat selviytyivät laman kourista suhteellisen nopeasti. Euroopassa lama aiheutti yleisesti markkinoiden supistumista, työttömyyttä sekä runsaasti vararikkoja.¹

Laman syiden arvioinnissa vallitsee useita eri näkemyksiä. Useimmiten laman syyksi on mainittu maailmansodan jälkeinen liikkakapasiteetti: sekä maataloudessa että teollisuudessa tuotanto kasvoi nopeammin kuin kulutus ja tämän seurauksena varastot täyttyivät liian suuriksi verrattuna kansainvälisessä kaupassa liikkuneisiin tavaramääriin. Lisäksi laman syntyä on selitetty valtiollis-poliittisilla tekijöillä: sota, rajojen muutokset ja suurvaltojen jakautuminen aiheuttivat jännitystä, jotka lopulta johtivat myös talousjärjestelmän romahtamiseen. Myös rahan tarjonnan häiriöt vaikuttivat laman syntyyn. Monetaristisen näkemyksen mukaan rahan määrän ja luotontarjonnan raju supistuminen oli suurin syy lamaan. Keynesiläisen tulkinnan mukaan laman aiheutti selittämätön kulutuskysynnän lasku. Suuren laman syistä vallitsee siis monenlaisia näkemyksiä ja tutkijoiden välillä ei ole selkeää yksimielisyyttä oikeastaan muusta, kuin että lama oli syvä ja se vaikutti kaikkialla.²

Valtiot kamppailivat taloudellisissa vaikeuksissa ja erityisesti maataloustuotteiden hintojen jyrkän laskun seurauksena niiden elinkeinoelämä joutui laskukierteeseen.

¹ Ahvenainen – Vartiainen 1982, s. 186-187, Virrankoski 1975, s. 192-194.

² Autio 1992, s. 34-36.

Talouden ylikuumentumisen ja helpon luotonsaannin seurauksena tavaroiden ja osakkeiden hinnat nousivat nyt nopeasti. Pian myös pankit joutuivat vaikeuksiin talouslaman kourissa.

Euroopassa vuodet 1930-31 olivat vaikeimmat. Vaikeudet olivat tapahtumaketju, jossa maiden sisäiset häiriöt levisivät rahoitusmarkkinoilla tapahtuneiden yksittäisten kriisien kautta maasta toiseen. Varsinkin vuonna 1931 koettiin dramaattisia hetkiä, kun toukokuussa Itävallan suurin pankki *Credit Anstalt für Handel und Gewerbe* ajautui konkurssiin. Tämä johti luottojen irtisanomiseen esimerkiksi Saksassa ja Iso-Britanniassa. Syyskuussa 1931 Iso-Britannia joutui luopumaan kultakannasta³ ja punta devalvoitui. Kultakannasta luopumisen jälkeen maan teollisuustuotteet alkoivat taas myydä ulkomailla. Englannin mallia seurasi esimerkiksi Ruotsi, joka luopui kultakannasta viikkoa myöhemmin elvyttääkseen talouttaan.⁴

Eri valtioiden elinkeinorakenteen erojen vuoksi on pulakautta kutsuttu maatalousvaltaisissa maissa maatalouspulaksi ja teollistuneissa maissa teollisuuspulaksi. Pula-aikana Suomi oli vielä varsin agraarinen maa: vuonna 1930 yli 60 prosenttia väestöstä sai elantonsa maataloudesta, joten Suomen kohdalla voidaan puhua maatalouspulasta. Suomessa jo vuoden 1928 kato taittoi noususuhdanteen. Suhdanteiden taittumisen Suomessa aiheuttivat pääosin maan talouden sisäiset tekijät. Suhdanteiden ylikuumentuminen näkyi erityisesti sahateollisuudessa ja rakennustuotannossa. Ulkomaisen viljan tuonti lisääntyi huonon sadon vuoksi. Samaan aikaan kotimainen kysyntä alkoi ylikuumentua. Vaihtosuhte oli alijäämäinen, valuuttavaranto supistui sekä korot nousivat. Lisäksi vientiteollisuuden ongelmat lisääntyivät useiden maiden luovuttua kultakannasta syyskuussa 1931. Vienti joutui vaikeuksiin, koska vallitsi liikatarjonta ja hintataso oli kääntymässä laskuun. Suomen

³ Kultakanta oli hallitseva rahajärjestelmä 1870-luvulta asti. Kultakanta tasapainotti kansainvälistä rahajärjestelmää. Sen ansiosta valuuttakurssit pysyivät lähes kiinteinä ja pääomaliikkeet olivat varsin helppoja, koska valuuttojen arvosuhde oli tarkoin määritelty jalometallien painosuhteen mukaan. Lainsäädännössä kultakantaperinne säilyi aina vuoden 1963 rahalakiin asti, jolloin kultakanta lopullisesti kumottiin. Todellisuudessa kultakannasta päästiin jo 1930-luvulla, kun markka sidottiin puntaan. Autio 1992, s. 33-34.

⁴ Autio 1992, s. 36. Ahvenainen – Vartiainen 1982, s. 186-187, Virrankoski 1975, s. 194.

Pankin oli pakko irtaannuttaa markka kultakannasta 12.10.1931. Kultakannasta luopumisen jälkeen markan arvo heilahteli aina vuoteen 1933 saakka, jolloin markka sidottiin puntaan noin 15 prosenttia devalvoituneena. Tuotannonlaman lisäksi myös hinnat ja palkat laskivat rajusti, työttömyys nousi ja investoinnit romahtivat.⁵

Itsenäisyyden ajan alkuvuosina Suomen hallitukset olivat varsin lyhytikäisiä. Tämän vuoksi talouspolitiikan ohjokset olivat Suomen Pankin⁶ käsissä: Suomen Pankki vastasi rahapolitiikasta ja hallitus finanssipolitiikasta ja nämä olivat alistettu kultakannan päämäärille. Noudatettavan talouspolitiikan pääohjenuorana oli markan vahvan ulkoisen arvon säilyttäminen. Suomen Pankin asema talouspolitiikan suunnansäätelijänä korostui entisestään kultakannasta luopumisen jälkeen. Kun liikkeellä olevan setelistön määrä ei enää ollut sidoksissa pankin kultavarantoon, olisi rahan määrää voitu lisätä helposti kasvattamalla setelimäärää. Tämä olisi aktivoinut talouselämää huomattavasti. Erityisesti Maalaisliitto vaati Suomen Pankilta joustavampaa rahapolitiikkaa. Myös suurtyöttömyyden ja pakkohuutokauppojen vaivaama maaseutu katsoi Suomen Pankin rahapolitiikan vahingolliseksi. Pankin johto kuitenkin torjui ekspanstiivisen rahapolitiikan vedoten keskuspankin toimintaperiaatteisiin sekä markan arvon jatkuvaan alenemiseen. Pankki katsoi olevansa hyödyksi kansantaloudelle huolehtimalla valuutan luotettavuudesta ja estämällä toiminnallaan inflaatiota. Vaikka julkisuudessa Suomen Pankki torjui vaatimukset luotonannon lisäämisestä ja talouselämän vilkastuttamisesta, se pyrki samanaikaisesti keventämään velallisten asemaa sekä harjoittamassaan korkopolitiikassa että lainanannossa.⁷

⁵ SVT VI 1-3 Väestötilasto 1930 s. 3, Ahvenainen – Vartiainen 1982, s. 187, Virrankoski 1975, s. 194-199, Hjerpe – Ikonen – Valkama 1993, s. 1, Suviranta 1934, s. 23-25.

⁶ Sotien välisen ajan talouspolitiikalle tyypillistä oli keskuspankin ja sen pääjohtajan itsenäinen ja vaikutusvaltainen asema. Suomen Pankin pääjohtajana pula-aikana toiminut Risto Ryti oli erittäin itsenäinen rahapolitiikan vallankäyttäjä ja Suomen Pankin tekemät ratkaisut olivat lähes autonomisia. Risto Ryti oli myös vahvin kultakannan puolustaja. Autio 1992, s. 28, 44.

⁷ Ahvenainen – Vartiainen 1982, s. 188, Hjerpe – Ikonen – Valkama 1993, s. 1, 5.

Merkittävä lamakauden talouspolitiikan päälinjojen muovaaja oli myös Sunilan hallituksen asettama taloudellinen neuvottelukunta. Neuvottelukunta aloitti toimintansa vuoden 1928 marraskuussa. Sen tehtävänä oli selvittää mistä johtui uhkaava pulakausi ja miten siitä voitaisiin parhaiten selvitä. Neuvottelukunta kannatti *laissez-faire*-talouspolitiikkaa, jonka mukaan talouden tuli antaa vapaasti ja luonnollisesti sopeutua markkinoilla tapahtuneisiin muutoksiin.⁸

Suomessa 1920-luvulla talouspolitiikka perustui hyvin pitkälle liberalismiin peruseriaatteille. Valtio pyrki puuttumaan talouselämän häiriöihin mahdollisimman vähän, mikä näkyi julkisen sektorin osuuden pienuutena bruttokansantuotteesta. Valtio rahoitti vajeensa lainaamalla ulkomailta ja yksityispankeilta. Valtion suurimmaksi tulolähteeksi muodostuivat tullit. Vuodesta 1929 vuoteen 1933 tulleja korotettiin nostamalla perustulleja. Valtiot suojelivat kotimaisia elinkeinoja asettamalla tullimuureja, tuontikiintiöitä ja korostamalla vaihtokauppaa. Eniten tullisuojusta hyötyivät maatalous sekä tekstiiliteollisuus. Suomessa ei kuitenkaan turvauduttu määrällisiin kiintiöihin, kuten monissa muissa laman vaivaamissa maissa. Valtion keinot talouselämän virkistämiseksi olivat siis varsin rajoitetut.⁹

Suomessa 1930-luvun ja 1990-luvun lamalla on hämmästyttävän paljon samankaltaisuutta, huolimatta ajankohtien erilaisuudesta. Ensinnäkin laman syissä on runsaasti samankaltaisuutta. Lama sai alkunsa molemmissa tapauksissa viennin tyrehtymisestä, paheni lamaa edeltäneestä rahoitus- ja rakennusmarkkinoiden ylikuumenemisestä sekä johti bruttokansantuotteen laskuun, suurtyöttömyyteen ja ulkomaiseen velkaantumiseen. Lisäksi vuosien 1925-28 nousukausi muistuttaa monilta osin 1980-luvun nopean kasvun aikaa pörssihiuumineen.¹⁰ Laman vaikutukset olivat samankaltaiset ja yhtä vakavat. 1930-luvun lama ilmeni varsin kehittymättömässä, agraarisessa yhteiskunnassa, joka oli vasta saavuttanut itsenäisyytensä ja muovasi vielä toimintalinjojaan. Sen sijaan 1990-luvun lama kosketti hyvinvointivaltion elämää,

⁸ Autio 1992, s. 26-27.

⁹ Hjerppe 1993, s.1. Ahvenainen – Vartiainen 1982, s. 186,188, Suviranta 1931, s.14.

¹⁰ Hjerppe 1993, s. 1,5.

romuttaen kulutusjuhlan, joka alkoi 1980-luvun nousukauden alussa. Lama kuitenkin koskettaa yhteiskuntaa laaja-alaisesti huolimatta ajankohdasta, yhteiskunnan rakenteesta tai taloudellisesta tilanteesta. Lama tuo piilevätkin ongelmat esiin pinnan alta ja pakottaa niin yksilöt kuin yhteiskunnankin toimenpiteisiin epäkohtien poistamiseksi.

1.2 Tutkimustehtävä ja lähteet

1930-luvun lama vaikutti laajasti suomalaisen yhteiskunnan toimintakykyyn. Sen vaikutukset näkyivät niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan pula-ajan vaikutuksia pääasiassa kuntatasolla.

Kuntien taloudellinen tilanne oli huono jo ennen varsinaisen lamakauden alkua. Tilannetta vaikeuttivat valtion kunnille asettamat lakisääteiset velvoitteet. Oppivelvollisuuden toteuttaminen, köyhäinhoidon järjestäminen ja suurtyöttömyyden hoitaminen romahduttivat osaltaan kuntatalouden. Kuntien oli anottava valtiolta lainoja ja valtionapuja, jotta tehtävistä olisi selviydytty.

Myös valtio kamppaili taloutensa vakauttamisen kanssa, eikä se näin ollen hyväksynyt kuntien jatkuvaa velkaantumista. Lisäksi ongelmia aiheutti maaseudun kasvava levottomuus. Maaseudun pulaliikkeet vaativat valtiolta nopeita toimenpiteitä maaseudun olojen parantamiseksi. Pelättiin sisäpoliittisen tasapainon järkkymistä sekä Mäntsälän tapahtumien uusiutumista. Lisäksi kommunistien toiminta maan alta oli voimakasta. Valtio pyrki aktiivisesti hakemaan ratkaisua kuntien talouden ahdinkoon. Yhdeksi ratkaisuksi tilanteeseen säädettiin laki kuntien hallinnon lisäystä valvonnasta 2.6.1933. Lain tarkoituksena oli tiukan valvonnan avulla parantaa kuntien taloudellista tilannetta ja elvyttää kuntien talous uuteen nousuun.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tutkia kuntien hallinnon lisättyä valvontaa ja esittää syitä, jotka johtivat kyseisen lain säätämiseen. Laki kuntien hallinnon lisäystä valvonnasta oli varsin merkittävä hallinnollisesti, sillä siinä valtio rajoitti kovin ottein

kuntien itsehallinto-oikeutta. Monet tahot näkivätkin lain kuntien laillisia oikeuksia rikkovana.

Tutkimus jakaantuu kolmeen osaan. Aluksi tarkastellaan kuntien taloudellista tilannetta pahimpina pulavuosina. Valvonnan tarpeellisuuden selvittämisessä tärkeää on taloudellisen tilanteen perusteellinen esittäminen. Kuntien menot kohosivat jatkuvasti pulavuosien lisääntyneiden vaatimusten vuoksi. Kustannukset nousivat erityisesti työttömyyden, köyhäinhoidon ja oppivelvollisuuden hoitamisesta. Tutkimuksessa kuntien menoja ja tuloja tarkastellaan sekä yleisellä tasolla että lisätyn valvonnan kuntien tilannetta käsitellen. Näin tutkimukseen saadaan myös alueellista vertailua. Lisäksi tarkastellaan kuntien velkoja ja varallisuutta, veroäyrin määräytymistä sekä maaseudulla levottomuutta aiheuttaneita pakkohuutokauppoja. Kuntien vaikeuksien kasautuminen vaikutti varsin laaja-alaisesti niiden toimintakykyyn. Lisätyn valvonnan avulla haluttiin elvyttää kunnallistaloutta ja osittain vääristynyttä kunnallishallintoa. Tutkimuksessa käytettyjä markkamääriä ilmoitetaan sekä 1930-luvun rahassa että vuoden 1996 rahan arvon mukaan. Nykyrahassa ilmoitetut luvut ilmoitetaan sulkeissa alkuperäisen rahanarvon jälkeen. Liitteet ja taulukot ovat esitetty 1930-luvun rahassa.

Seuraavaksi tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan lakia kuntien hallinnon lisäystä valvonnasta. Lain säätämisen vaiheita tarkastellaan aina lain valmistelusta sen voimaantuloon. Lain alkuvalmistelujen tarkastelussa perehdytään sekä hallituksen että laki- ja talousvaliokunnan esityksiin ja mietintöihin. Näiden avulla selvitetään, miten lain tarpeellisuutta perusteltiin valtion taholta. Tutkimuksessa käsitellään aluksi lain sisältöä kiinnittäen erityistä huomiota valvontaan määräämistä, valvojan tehtäviä ja valvonnan lakkauttamista koskeviin pykäliin. Lain yksityiskohtaisen tarkastelun avulla pyritään selvittämään, mitä lailla oikeastaan haluttiin saavuttaa. Lisäksi mielenkiintoiseksi tutkimuskysymykseksi nousee, miten lakiin suhtautuivat eri tahot. Eri puolueiden ja yksittäisten kansanedustajien suhtautuminen lakiin kertoo julkisesta keskustelusta ja keskustelun rintamalinjoista. Lain sisällöstä ja sanamuodoista käytiin kiihvas keskustelu eduskunnassa ennen sen säätämistä 2.6.1933. Lisäksi tarkastellaan lehdistön reaktiota lakiin sekä Suomen kaupunkiliiton ja Maalaiskuntien liiton

kannanottoja. Näistä lausunnoista saadaan tutkimukseen laajempaa näkökulmaa. Kuntien suhtautumista lakiin tarkastellaan lähinnä valvonnan käytännön toteuttamisen yhteydessä.

Tutkimuksen pääpaino on lisätyn valvonnan käytännön toteuttamisen tarkastelussa. Tarkastelun kohteena ovat lain voimaantulon ensimmäiset vuodet 1933-36. Kuntien tilanteen tarkastelu aloitettiin lääninhallituksissa heti lain voimaantulon jälkeen ja selvitystyötä tehtiin koko loppuvuosi 1933. Vuoden 1934 alussa ensimmäiset kunnat asetettiin valvontaan. Tutkimuksen takarajana on vuosi 1936, joka oli myös lain ensimmäisen vaiheen takarajana. Lisättyyn valvontaan asetettiin 1930-luvulla kaikkiaan 27 kuntaa. Tutkittavana ajankohtana oli kuntien hallinnon lisätyssä valvonnassa kaikkiaan 23 kuntaa. Lisätty valvonta keskittyi lähinnä Pohjois-Suomen kuntiin, jotka kärsivätkin eniten pulavuosien puristuksesta. Tutkittavana ajankohtana Lapin lääniä ei oltu vielä perustettu, joten laajan Oulun läänin alueelta valvontaan asetettiin yhteensä 18 kuntaa ja yksi kaupunki. Turun ja Porin läänin alueelta valvontaan asetettiin kaksi Turun esikaupunkikuntaa. Lisäksi Vaasan läänin Etelä-Pohjanmaalta valvontaan asetettiin kaksi kuntaa. Aluksi käsitellään kuntien määräämistä valvontaan ja perehdytään yksityiskohtaisemmin kuntien taloudelliseen, sosiaaliseen ja poliittiseen rakenteeseen. Valvonnan käytännön toiminnan tarkastelussa pääpaino on valvojan roolissa. Tutkimuksessa tarkastellaan valvojien toimintaa kunnissa ja heille maksettuja palkkioita. Mielenkiintoista on selvittää mitä keinoja valvojalla oli vaikuttaa kuntien asioiden hoitoon ja miten aktiivisesti näitä keinoja käytettiin. Lisäksi valvonnan ongelmia ja ristiriitoja tarkastellaan sekä valvojan että kuntalaisten näkökulmasta.

Tutkimuksessa pyritään tuomaan valvonnan piirteitä esiin usean kunnan osalta, jotta muodostuisi kokonaiskuva valvonnan luonteesta ja laajuudesta. Näin pystytään luomaan kokonaiskuva valvonnan tehokkuudesta ja vaikutuksista.

Kuntien lisätty valvonta on varsin tutkimaton alue Suomen historiassa. Ainoa aiheesta tehty erityistutkimus on Pentti Mäkisen *Lisätyn valvonnan vaikutus Sallan kunnan talouteen* (1963). Mäkisen tutkielma käsittelee Sallan kunnan valvonnan vaiheita valvonnan toisella kaudella 1940-luvulla. Mäkisen tutkimuksessa 1930-luvun valvontaa ei käsitelty. Mäkisen tutkimus käsittelee 1940-luvun valvontaa perusteellisesti nojaten Sallan (ent. Kuolajärvi) kunnan arkiston aineistoon.

1930-luvun pulakautta käsittelevä tutkimuskirjallisuuskään ei kajoa paljoa kuntien hallinnon lisättyyn valvontaan. Hannu Soikkasen *Maalaiskuntien itsehallinnon historia* vuodelta 1966 on hyödyllinen lähde kuntien taloudellisen tilanteen selvittämisessä. Tämän avulla tutkimuksessa tarkastellaan kuntatalouden ongelmia laajemmasta, kaikkien maalaiskuntien ja kaupunkien näkökulmasta. Soikkasen tutkimuksessa käsitellään myös lisättyä valvontaa muutaman sivun verran. Kokonaisuudessa Soikkasen teos on monipuolinen kokonaiskuvaus kuntien itsehallinnon kehityksestä ja sen erityispiirteistä.

Suomen pulakauden tarkastelussa tärkeänä lähteenä on ollut Riitta Hjerppen, Päivi Valkaman ja Vappu Ikosen *1930-luvun lama ja Suomen velkaantuminen* vuodelta 1993. Valtion toimenpiteistä pulan lievittämisessä antaa hyvän kuvan Jorma Kalelan *Pulapolitiikka: valtion talous- ja sosiaalipolitiikka Suomessa lamavuosina 1929-1933*.

Oman kuvansa lamasta antavat myös 1930-luvun aikalaiskuvaukset. Erityisesti Bruno Suvirannan *Suomi ja maatalouspula* (1934) ja J.H. Kanttisen *Maatalouspula ja toimenpiteet sen torjumiseksi* (1934) ovat värikkäitä kuvauksia ajan olosuhteista aikaisten silmin.

Paikallishistoriat ovat olleet tärkeänä lähderyhmänä tutkimuksessa muun tutkimuskirjallisuuden vähäisyyden vuoksi. Näissä lisättyä valvontaa käsitellään ohimennen kuntien taloudellista tilannetta käsittelevissä kappaleissa.

Paikallishistorioista on saatu tärkeää tietoa lisätyn valvonnan kuntien taloudellisten, sosiaalisten ja poliittisten rakenteiden selvittämisessä. Paikallishistoriat ovat olleet

tärkeänä lähteenä myös siksi, että mahdollisuudet kaikkien kuntien arkistoissa käymiseen olivat mahdottomat valvottujen kuntien suuren lukumäärän vuoksi.

Tutkimuksessa on lähteenä käytetty myös sanomalehdistöä. Tärkeimmät kantaaottaneet lehdet olivat *Maalaiskunta* ja *Suomen kunnallislehti*. Alueiden paikallislehdet kirjoittivat lisätystä valvonnasta ainoastaan lain säätämisen yhteydessä. Lisätyn valvonnan käsittely lehtien palstoilla olikin odotettua vähäisempää.

Tärkeän lähderyhmän muodostavat erilaiset virallisjulkaisut. Eduskunnan pöytäkirjat, Lainvalmistelukunnan julkaisut, komiteamietinnöt, Laki- ja talousvaliokunnan mietinnöt sekä hallituksen esitykset kertovat lisätyn valvonnan hallinnollisesta puolesta. Näiden lähderyhmien avulla tutkimuksessa käsitellään erityisesti lain laatimista ja sen sisältöä. Hedelmällisiä lähteitä ovat olleet myös eduskunnan pöytäkirjat, jotka kertovat siitä värikkäästä keskustelusta, joka käytiin lain säätämisen yhteydessä. Näiden avulla pyritään selvittämään kansanedustajien ja puolueiden mielipiteitä ja kannanottoja lisätystä valvonnasta.

Tutkimuksen päälähteistö muodostuu arkistomateriaalista. Kansallisarkiston materiaali sisältää maaherrojen ja valtioneuvoston välistä kirjeenvaihtoa lisätystä valvonnasta. Maaherra esitti valtioneuvostolle alueensa kuntien asettamisesta valvontaan. Lisäksi näissä kirjeissään hän kuvaili alueensa kuntien taloudellista tilannetta ja perusteli kuntien asettamista hallinnon lisättyyn valvontaan.

Suomen kunnallisliiton arkiston materiaali antaa tietoa yksittäisen kunnan ja kunnallisliiton välisestä kirjeenvaihdosta sekä 1930-luvun kunnalliselämän yleispiirteistä. Useat kunnat kääntyivät Maalaiskuntien liiton puoleen ongelmatilanteissa. Maakunta-arkistojen anti oli toivottua vähäisempää. Maaherrojen ja valvojien välistä kirjeenvaihtoa ei ollut säilytetty muutamaa kirjettä enempää. Esimerkiksi Oulun maakunta-arkistossa kirjeitä on vuosilta 1934-35 kirjattu saapuneeksi yli 40 kappaletta, mutta niistä vain kaksi on säilytetty. Täysin hyödyttömiä eivät nämä tiedot kuitenkaan olleet, sillä kaikkien saapuneiden kirjeiden aihe oli kirjattu

ylös ja ne kertoivat millaisissa asioissa valvojat maaherran puoleen kääntyivät. Kunnan arkistoista käytettävissä on ollut materiaalia Kaarinan, Maarian ja Alajärven kuntien arkistoista. Erityisesti kuntien kunnanvaltuuston pöytäkirjojen aineisto kertoi valvojan käytännön työstä ja vaikutuskeinoista kunnan talouden parantamisessa.

2. KUNTIEN VAIKEUDET 1930-LUVUN PULAVUOSINA

2.1 Kuntien taloudellinen tilanne

2.1.1 Kuntien menot ja tulot

Kuntien menotalous kulki jatkuvasti tulotalouden edellä. Uutta 1920- ja 1930-lukujen lainsäädännössä oli se, että kunnille voitiin määrätä uusia pakollisia tehtäviä, jotka lisäsivät kuntien menoja huomattavasti. Aikaisemmin, jolloin tehtävien suorittaminen oli vapaaehtoista, kunnat ottivat näitä suoritettavaksi taloudellisten resurssiensa mukaan. Näin ollen kuntien tehtävät ja palvelukset vaihtelivat suuresti, mutta samalla uudet tehtävät sopeutuivat kuntien taloudellisiin mahdollisuuksiin. Vaikka valtio alkoi määrätä kunnille pakollisia rasitteita, ei lainsäädäntöön muodostunut yhtenäisiä perusteita, joiden mukaan valtion ja kuntien väliset kustannukset tulisi jakaa.

Ei myöskään tehty mitään erityistä selvitystä siitä, miksi jokin tietty tehtävä siirtyi valtiolta kuntien hoidettavaksi. Yleensä tehtävien laatu ja hallinnon järjestely määräsi tehtävän siirtymisen kunnille. Eräissä tapauksissa tehtäviä määrättiin kunnille, jotta valtion menot säästyisivät. Kun aikaisemmin valtiolle kuuluneita tehtäviä alkoikin siirtyä kuntien hoidettavaksi, vaati tämä pääomaa ja kunnat joutuivat selviytyäkseen turvautumaan valtionapuihin. Kun jokin velvoite määrättiin pakolliseksi kaikille kunnille, joutuivat erityisesti taloudellisesti heikossa asemassa olevat kunnat ahdinkoon.¹¹

¹¹ Soikkanen 1966, s. 581, 574, 565.

Hannu Soikkasen mukaan maalaiskuntien menojen numeeriset määrät nousivat vuodesta 1912 vuoteen 1930 noin kolmekymmenkertaisesti. On kuitenkin huomioitava, että suurin osa tästä oli inflaation aiheuttamaa nousua. Asukasta kohden laskettuna olivat maalaiskuntien menot huomattavasti pienemmät kuin kaupunkien. Soikkasen laskelmien mukaan vuonna 1930 kaupunkien menot olivat 2974 (vuoden 1996 rahassa 4461 mk) markkaa asukasta kohti, kun taas maalaiskunnissa menot olivat vain 542 (813) markkaa. Suhteellisesti maalaiskunnissa menot kuitenkin kasvoivat enemmän kuin kaupungeissa.¹² Taulukossa 1 tarkastellaan kuntien kokonaismenoja vuosina 1930-1938:

TAULUKKO 1.

Maalaiskuntien ja kauppaloitten menot 1930-1938.

vuosi	Maalaiskuntien kokonaismenot (milj.mk)	Kauppaloitten kokonaismenot (milj.mk)	Yht.
1930	1 051	47	1098
1931	966	56	1022
1932	879	87	966
1933	897	61	958
1934	935	65	1000
1935	1 037	78	1115
1936	1 104	82	1186
1937	1 169	112	1281
1938	1 299	119	1418

Lähde: SVT XXXI B Kuntien finanssitalasto, Maalaiskunnat 1-3 1930-1933, 4-6 1934-1936, 7-8 1937-38, SVT XXXI A Kuntien finanssitalasto, Kaupungit ja kauppalat 5-10 1925-1933, 11-16 1934-1939.

¹² Soikkanen 1966. s. 574-576.

Maalaiskuntien kokonaismenot supistuivat selvästi pahimpina pulavuosina 1931-34. Tämä johtui kuntien säästölinjasta. Vuodesta 1933 menot lähtivät taas hiljalleen nousuun. Kauppaloiden kohdalla havaitaan mielenkiintoinen menojen lisääntyminen vuonna 1932. Silloin kokonaismenot nousivat vuoteen 1931 verrattuna 31 (51) miljoonaa markkaa. Kauppaloiden kohdalla selvää säästämistä on havaittavissa vuodesta 1932 lähtien. Vuonna 1933 kauppaloiden kokonaismenot olivat 26 miljoonaa (44 milj.) pienemmät kuin edeltävänä vuonna. (ks. Taulukko 1). Kuntien päämenot koostuivat opetustoimen, sosiaalihuollon ja työttömyyden hoidon kuluista, mutta näissäkin oli kuntien pyrittävä äärimmäiseen säästäväisyyteen tulojen vähetessä. Verrattuna kuntien kokonaistuloihin olivat menot suhteettomat korkeat.

1920-luvun alussa ja 1930-luvun lopussa kuntien tulot kasvoivat hyvien suhdanteiden vallitessa. Sen sijaan 1930-luvun alussa kuntien tulot vähenivät merkittävästi verotettavien tulojen laskiessa. Useiden kuntien menot ylittivätkin tulot. Taulukossa 2 esitetään maalaiskuntien ja kauppaloiden kokonaistulot vuosina 1930-1938:

TAULUKKO 2.

Maalaiskuntien ja kauppaloiden tulot 1930-1938.

Vuosi	Maalaiskuntien kokonaistulot (milj. mk)	Kauppaloiden kokonaistulot (milj.mk)	Yht.
1930	1067	51	1118
1931	984	57	1041
1932	875	58	933
1933	913	61	974
1934	947	70	1017
1935	1039	76	1115
1936	1098	80	1178
1937	1171	116	1287
1938	1315	119	1434

Lähde: SVT XXXI B Kuntien finanssitilasto, Maalaiskunnat 1-3 1930-1933, 4-6 1934-1936, SVT XXXI A Kuntien finanssitilasto, Kaupungit ja kauppalat 5-10 1925-1933, 11-16 1934-1939.

Maalaiskuntien ja kauppaloiden kokonaismenot yhteenlaskettuna eivät olleet suuremmat kuin tulot näiden tilastojen valossa kertaakaan 1930-luvun pulavuosina. (Vrt. Taulukko 1 ja Taulukko 2) Vaikka verotettavat tulot kunnissa vähenivät, tuloja lisäsivät saadut valtionavut ja lainat. Yksittäisissä kunnissa tilastot kertovat kuitenkin surullisen totuuden: monen kunnan kohdalla menotalous ajoi tulotalouden ohi.

Tällainen oli tilanne myös useissa lisättyyn valvontaan asetetuissa kunnissa.

(Ks. Liite 1) Esimerkiksi Kaarinan kunnan kokonaistulot vuonna 1933 olivat 5,9 (10,0) miljoonaa markkaa, kun taas menot olivat 6,5 (11,0) miljoonaa. Menot ylittivät tulot lähes 600 000 markalla (n. 1 milj.). Samansuuntaisia ylityksiä oli myös Ylivieskassa, Taivalkoskella, Suomussalmella, Maariassa ja Ristijärvellä.

Vuonna 1932 kuntien vaikeuksia selvittämään asetettiin kunnallistaloudellinen neuvottelukunta, joka totesi Suomessa olevan 105 taloudellisesti heikossa asemassa olevaa kuntaa. Mietinnön mukaan kuntien alhaisiin tuloihin oli ensisijaisena syynä vähäiset verotettavat tulot, joita ei saatu perityksi edes ulosottoihin.

Komiteanmietinnön mukaan verovarojen vähäisyys oli johtanut käteisvarojen puutteeseen ja siksi kunnat olivat joutuneet ottamaan tilapäislainoja.¹³ Kuntien tulot määräytyivät pitkälti menojen perusteella, sillä veroäyri määräytyi menojen mukaan. Tulojen alaraja oli siis määrätty menojen pohjalta ja tavallaan menoista määräytyi myös tulojen yläraja, sillä verotuksella ei yleensä pyritty kokoamaan enempää, kuin mitä menojen vuoksi oli välttämätöntä. Tilastollisesti kuntien kokonaistulot kasvoivat, vaikka verotulojen osuus laski. Tämä johtui valtionapujärjestelmästä.¹⁴

Suomessa valtionapujärjestelmä oli käytössä jo 1800-luvulla. Jo silloin valtion myöntämät avustukset ja lainat olivat varsin merkittäviä tekijöitä kunnallistaloudessa. Valtionavut tasapainottivat kunnan taloutta ja toivat jatkuvuutta ja turvallisuutta. Valtionapua annettiin alusta asti tiettyyn tarkoitukseen ja sen myöntäminen riippui valtion viranomaisten harkinnasta. 1920- ja 1930-luvuilla valtionapujärjestelmästä alkoi kehittyä eri lakeihin sidottu monimutkainen järjestelmä, jonka yleisenä tarkoituksena oli auttaa kuntia selviytymään määrätyn tehtävän hoitamisesta. Valtionapua käytettiin myös rasisitusten tasaamisessa. Toisaalta siis valtionavut tasoittivat taloudellisessa kantokyvyssä esiintyneitä eroja tarjoamalla köyhille kunnille avustusta. Samalla ne kuitenkin lisäsi eroja köyhien ja varakkaiden kuntien palvelusten välillä. Taloudellisesti heikot syrjäseutujen kunnat joutuivat valtionavuista huolimatta lähes vararikkoon lisääntyneiden lakisääteisten velvoitteiden vuoksi. Vuonna 1933 lisätyn valvonnan kunnista eniten valtionapuja saivat Kemi 2,2 (3,7) miljoonaa markkaa, Kuusamo 1,9 (3,2) miljoonaa markkaa ja Suomussalmi 1,8 (3,0) miljoonaa markkaa. Myös muiden kuntien kohdalla valtionavut vaihtelivat 200 000 markasta aina miljoonaan (0,3-1,5 milj.) markkaan. (Ks. Liite 2)

¹³ Komiteanmietintö 1932:7, s. 10-11.

¹⁴ Soikkanen 1966, s. 576, 580.

Myöntäessään lainoja ja valtionapuja kunnille halusi valtio taata varojen oikean ja järkevän käytön. Lainan myöntämisen ehdoksi asetettiin kunnan alistuminen valtion valvontaan. Vaikka laki kuntien lisäystä valvonnasta annettiin vasta 1933, harjoitettiin valvontaa jo aikaisemmin useassa kunnassa. Esimerkiksi Maarian kunta sai vuonna 1920 valtiolta 100 000 (n. 180 000) markan lainan ja samalla kuntaan asetettiin toimitsijamies, nimismies Paavo Jäykkä, valvomaan rahavarain käyttöä. Myös Kuolajärvellä kunta asetettiin valvontaan jo vuonna 1932, vuotta ennen varsinaista valvontalakia. Lisäksi ainoana kaupunkina valvontaan asetettiin 2.10.1932 Kemi, jonka talouden katsottiin olevan niin huonossa kunnossa, että valvonta oli välttämätöntä.¹⁵ Valtion lainan tai avustuksen anomisella oli siis vakavia seurauksia kunnan itsehallinnolle. Se, että lainoja anottiin runsaasti huolimatta raskaista ehdoista, osoittaa kuntien taloudellisten vaikeuksien laajuuden.¹⁶

2.1.2 Kuntien varallisuus ja velkakierre

Kuntien varallisuuden kasvu oli varsin vähäistä pulavuosina. Varallisuus koostui lähinnä kunnan omistamista kiinteistöistä, metsistä ja maista. Kunnan käteisvarojen määrä riippui läheisesti siitä, miten tarkkaan ja nopeasti verovarot saatiin kerätyksi. Varallisuuden vastapuolen muodosti kuntien jatkuva velkaantuminen.

Soikkasen mukaan suomalaiseen talonpoikaisajatteluun kuului epäluulo velanottoa kohtaan. Tämä asenne vaikutti myös kunnallismiesten mielipiteissä. Kun velkaa oli mahdollisimman vähän, katsottiin kunnan asioiden olevan hyvin hoidetut. Ensimmäisen maailmansodan jälkeisinä vuosina alettiin kuitenkin huomata, että velallinen hyötyi esimerkiksi rahan arvon laskusta. Osaltaan tämä johti asenteiden muuttumiseen. 1920-

¹⁵ Kaukovalta 1950, s. 217, Mäkinen 1963, s.1, Hedman 1976, s. 649.

¹⁶ Soikkanen 1966, s. 565, 568, 580-581.

luvun alussa alkoivat muutamat kunnat rohkeasti ottaa lainaa kustannusten peittämiseksi. Jopa juoksevia menoja alettiin peittää lainanotolla. Toisaalta kuntien oli pakko turvautua lainanottoon, jotta kunta selviytyisi sille määrätystä uusista rasitteista ja kasvavista menoista, sillä hitaasti kertyvistä verovaroista ei ollut apua.¹⁷

Kuntien vaikeuksia tarkastelleen komitean laskelmien mukaan maalaiskuntien pitkä- ja lyhytaikaiset velat koko maassa olivat vuoden 1931 lopulla 260 (424) markkaa asukasta kohden. Ainoastaan 31:ssä kunnassa 109:stä velkamäärä oli pysytellyt keskimääräistä pienempänä. Mietinnön mukaan 26 kunnassa korkomenot olivat kohtuuttoman raskaat. Näin suurista korkomenoista olisivat selviytyneet vain taloudellisesti vahvemmat ja maksukykyisimmät kunnat, mitä näiden tutkittujen kuntien joukossa ei ollut. *Lapin Kansassa* 13.6.1933 esitettiin vaatimus, että sellaisten kuntien velat, joita on jouduttu ottamaan toteutettaessa lakisääteisiä uudistuksia ja joita kunta ei pysty maksamaan, on siirrettävä valtion vastattavaksi.¹⁸

Lisätyn valvonnan kunnissa velkataakka oli suuri erityisesti suurten kuntien kohdalla. (Ks. Liite 3). Suurimmat velat olivat Kemissä 19,3 (32,6) miljoonaa, Kaarinassa 7,9 (13,5) miljoonaa ja Kuolajärvellä 5,9 (9,9) miljoonaa. Aluksi tiukat lainaperiaatteet vaikuttivat hillitsevästi myös kaupunkien lainanottoon. Lamavuosina tilanne oli kuitenkin toinen ja kaupunkien jatkuva velkaantuminen herätti valtiossa tyytymättömyyttä, sillä laajentuneen lainanoton katsottiin rasittavan maan pääomamarkkinoita. Talouspulan jälkeen niin kaupungeissa kuin maaseudullakin palattiin taas varovaisen lainanoton kannalle.¹⁹

1930-luvun pahimpina pulavuosina kuntien velkaantuminen lisääntyi edelleen. Toisaalta tämä kuvasteli aktiivista, laajenevaa ja toimivaa kunnalliselämää, toisaalta se taas kertoi karua totuutta kuntien taloudellisesta tilanteesta. Valtaosa kuntien varoista käytettiin

¹⁷ Soikkanen 1966, s. 584-586., Maalaiskunta 1932, Nro 14, s. 211, Maalaiskunta 1932 Nro 15, s. 230.

¹⁸ Komiteanmietintö 1932:7, s. 8,10, Maalaiskunta 1932, Nro 14, s. 209, *Lapin Kansa* 13.6. 1933.

¹⁹ Kallenautio 1984, s. 365-366, Waronen 1958, s. 39.

kansakoulujen rakentamiseen, kasvavien köyhäinhoitomenojen kattamiseen sekä työttömyydestä aiheutuneisiin kuluihin.

2.1.3 Kuntien veroäyri

Veroäyri hinta oli kunnissa se tekijä, joka sääteli tulot menojen tasolle. Perinteisen kunnallisen ajattelun mukaan tavoitteena oli verorasituksen pitäminen mahdollisimman alhaisena. Luotettiin siihen, että kuntien taksoitettu tulo lisääntyisi lähiaikoina ja näin voitaisiin lykätä suuria kustannuksia vaativia tehtäviä parempiin aikoihin. Tämä ajattelu osaltaan vaikutti pulavuosien kestäättömän tilanteen syntymiseen. Uutta kunnallisessa ajattelussa oli se, että nyt korostettiin niitä palveluksia, joita kunta asukkailleen tarjosi ja verotuksen raskautta alettiin mitata näillä palveluksilla. Pulakauden seurauksena alhaisina pidetyt äyri hinnat kohosivat korkeuksiin.²⁰ Taulukossa 3 esitetään maalaiskuntien keskimääräinen veroäyri hinta vuosina 1930-1936:

TAULUKKO 3.

Maalaiskuntien keskimääräinen veroäyri hinta vuosina 1930-1936.

vuosi	veroäyri hinta
1930	7,12
1931	7,53
1932	8,25
1933	9,05
1934	8,87
1935	8,46
1936	8,19

Lähde: Soikkanen 1966, Maalaiskuntien itsehallinnon historia, s. 581.

²⁰ Soikkanen 1966, s. 579-581, Kallenautio 1984, s. 357-358.

Taulukosta 3 näkyy, miten keskimääräinen veroäyrin hinta nousi tasaisesti pahimpina pulavuosina ja lähti sitten taas hiljalleen laskemaan entiselle tasolleen. Ennen pulavuosia olivat useimmat kunnat asettaneet veroäyrin hinnan liian alhaiseksi ja nyt pulavuosina jouduttiin suuriin vaikeuksiin tämän virheen vuoksi. Korkeimmillaan veroäyrin hinnat olivat vuonna 1933 (9,05mk) ja 1934 (8,87mk).

Veroäyrin hinta vaihteli suuresti alueittain. Vaihtelu kuvasti osittain varallisuutta ja osittain noudatettua kunnallispolitiikkaa. Maalaiskuntien veroäyrin hinnan perusteella läänit on jaettavissa alhaisen ja korkean äyrin lääneihin. Eteläiset läänit olivat yleensä halvan äyrin alueita, kun taas pohjoisen kunnissa oli varsin korkea äyrin hinta. Mikkelin ja Vaasan läänit sijoittuvat tähän väliin äyrin hintavertailussa. Ahvenanmaan veroäyrin alhaisuus selittyi pikemmin vähäisestä kunnallisesta aktiivisuudesta kuin läänin vauraudesta. Sen sijaan Uudenmaan, Hämeen ja Viipurin lääneissä yleinen vauraus vaikutti äyrin alhaisuuteen. Kuopion läänin kunnissa oli noudatettu aktiivista kunnallispolitiikkaa ja kunnat olivat rohkeasti lähteneet toteuttamaan jopa laajamittaisia hankkeita. Tämä johti siihen, että jo ennen varsinaista pulakautta Kuopion läänin kunnissa oli varsin korkea äyrin hinta. Turun ja Porin läänissä oli taas paljon kuntia, joissa äyri pidettiin varsin alhaisena siten, että kunnat pidättäytyivät kaikesta sellaisesta, mitä ei laissa varsinaisesti velvoitettu. Esimerkiksi Lemun kunnassa veroäyri oli vuonna 1930 vain 3,75 markkaa. Kun äyrin hintaa pidettiin väkisin alhaalla, vaikka se kustannusten kattamiseksi olisi pitänyt nostaa, vähensi se kuntien tarjoamia palveluksia. Kunnallismiehet kuitenkin katsoivat koko kunnallispolitiikkansa perustuvan äyrin hinnan alhaalla pitämiseen kunnan etujen turvaamiseksi.²¹

Lisätyn valvonnan alaisissa kunnissa veroäyrin hinta vaihteli paljon. Vuonna 1932 korkein äyrin hinta oli Kestilässä 19,40 markkaa ja alhaisin Perhossa, 8.00 markkaa. (Ks. Liite 4) Moni kunta joutui vaikeimpina pulavuosina nostamaan äyriään jopa kohtuuttomasti. Esimerkiksi vuonna 1928 äyrin hinta oli Alajärvellä

²¹ Soikkanen 1966. s. 581-584., Komiteanmietintö 1932:7, s. 10, Ks. myös Maalaiskunta 1932, Nro 14, s. 210-211.

8,80 markkaa, mutta vuonna 1932 se oli noussut 7,20 markkaa ollen jo 16,00 markkaa. Hurjaa nousua oli tapahtunut myös Kestilässä, Kaarinassa, Oulunsalossa ja Maariassa.

Kunnallistaloudellisen neuvottelukunnan tutkimuksen mukaan 26 kunnassa verotettava tulo oli kohtuullinen, kun taas 59 kunnan kohdalla äyrin hinta oli kohtuuttoman korkea. Maalaiskunta lehden mukaan veroäyrin hinnan kasvu oli syynä kaikkiin vaikeuksiin, joita tutkimuksen alaisissa kunnissa esiintyi tai ilmeni lähitulevaisuudessa.²²

1930-luvun lopulla taloudellisen tilanteen parantumisen myötä veroäyrin huippuhinnat laskivat tuntuvasti. Osaltaan tähän oli vaikuttamassa kuntien lisätty valvonta, sillä kunnan valvoja pystyi toiminnallaan vaikuttamaan virheellisiin perustein asetetun veroäyrin hintaan. Hyvän taloudellisen tilanteen vallitessa oli suuria eroja veroäyrin hinnoissa. Verotuksen raskauden erilaisuus vaikutti kuntien elinkeinoelämään sekä muuhun toimintaan. Kuntien erilainen taloudellinen kantokyky vaikutti ratkaisevasti siihen, miten rasitteista selvittiin.

2.2 Kunnallistaloudellisen neuvottelukunnan arviot vaikeuksien syistä

Kunnallistaloudellisen neuvottelukunnan selvityksessä vaikeuksissa olevista kunnista todettiin 105 kunnan olevan ”– – sellaisessa taloudellisessa asemassa, että kunnallisten tehtävien suorittamista helpottava järjestely ja apu muodossa tai toisessa on tarpeenvaatima”.²³ Mietinnön mukaan suurin osa näistä kunnista sijaitsi ilmastollisesti maanviljelystä vaikeuttavissa olosuhteissa. Viljelyalat olivat alueilla pienet ja sadot heikot, joten maatalouden kokonaistulo suhteessa muihin verotettaviin tuloihin jäi pieneksi. Viljelytulosten alhaisuus aiheutti vaikeuksia vasta lamakauden seurauksena. Maataloustuotteiden hinnan lasku pahensi tilannetta. Suomen virallisen tilaston mukaan lasku oli noin 25-30 prosenttia paikkakunnasta riippuen. Maatalousneuvos K.J. Ellilän

²² Maalaiskunta 1932, Nro 14, s. 211.

²³ Komiteamietintö 1932:7, s. 12.

mukaan maatalouden nousu olisi mahdollista vain yksittäisten ihmisten työllä. Ellilä vaati tarkkuutta ja suunnitelmallisuutta jokaiselle talouden tasolla. Jotta maatalous saataisiin nousuun oli ”maamiesten”

*” – – laadittava sekä maatalouttaan että yksityistalouttaan varten yksityiskohtainen talousarvio, joissa tehdään täydet johtopäätökset tilanteesta ja järjestetään oma kulutus ja työväen palkkaus sen mukaisesti”.*²⁴

Myös metsätulot vähenivät laman seurauksena. Ulkomaisten puutavaramarkkinoiden supistuttua kysyntä romahti ja metsämyyntitulot vähentyivät huomattavasti. Lisäksi erityisesti pohjoisissa kunnissa valtio omisti suuria metsäaloja, mutta verotettava määrä oli todella pieni. Myös Maalaiskunta - lehdessä kiinnitettiin huomiota tähän epäkohtaan. Artikkelin mukaan valtio maksoi kunnille veroa vain puolet siitä, mitä kunta saisi itselleen metsän myynnillä. Kunnallistaloudellinen neuvottelukunta ehdottikin valtion metsämaiden kunnallisverotuksen muuttamista siten, että pinta-alan ja lisäkasvun mukainen verotus tulisi voimaan mahdollisimman pian.²⁵

Mietinnön mukaan kuntien vaikeudet eivät johtuneet ainoastaan ulkoisista tekijöistä, vaan ne olivat eräissä suhteissa kuntien itsensäkin aiheuttamia. Mietinnössä arvosteltiinkin varsin kovasanaisesti kunnallisten asioiden hoitoa. Ensiksikin neuvottelukunta näki puutteita kuntien talousarvioiden laidinnassa. Äyrin hinnan nousemisen pelossa määrärahat otettiin budjettiin liian pieniksi, mistä seurasi varojen loppuminen kesken vuotta ja näin jouduttiin turvautumaan tilapäislainoihin. Kuntien omaksi syyksi katsottiin myös käteisvarojen puute.

Mietinnön mukaan kuntien olisi pitänyt varata riittävä määräraha poistoihin. Tätä olivat vain harvat tutkituista kunnista tehneet. Kuntien taloudenhoito ei mietinnön mukaan ollut muissakaan suhteissa riittävän tarkoituksenmukaista ja harkitsevaa. Kunnat olivat monissa tapauksissa ”harjoittaneet tuhlausta” rakentamalla liian kalliita ja ylellisiä rakennuksia.

²⁴ Komiteanmietintö 1932: 7, s. 12, Ellilä 1932, s. 10.

²⁵ Komiteanmietintö 1932:7, s. 12-13, 15, Maalaiskunta 1932, Nro 15, s. 229-230.

Varojen epätarkoituksenmukaista käyttöä ja tuhailua edisti se seikka, että varojenkäyttövalta oli annettu liian monille lautakunnille ja toimihenkilöille. Keskityksen puuttuessa valvonta oli myös heikko ja tämä oli omiaan houkuttelemaan tuhlaavaan käyttöön ja jopa väärinkäyttöksiin. Lisäksi suurena syynä kuntien taloudelliseen tilaan katsottiin olevan kunnille asetetut uudet pakolliset rasitteet: köyhäinhoidon, työttömyydenhoidon ja oppivelvollisuuslain toteuttamisen. Liian nopeassa tahdissa tapahtunut rakennustoiminta oli johtanut kuntien velkaantumiseen.

Auttamistoimenpiteitä neuvottelukunta esitti useita. Valtion metsien kunnallisverotuksen muuttamisen lisäksi valtion olisi avustettava vaikean työttömyyden torjunnassa. Neuvottelukunta ehdottikin vaikeasti velkaantuneille kunnille korkoalennuksia. Lisäksi niille kunnille, joissa oli vähän valtionlainoja, mutta paljon kalliskorkoisia lyhytaikaisia lainoja, neuvottelukunta ehdotti myönnettäväksi valtion varoista kuolletuslainoja.²⁶ Komiteamietinnön loppuyhteenvedossa koottiin taloudellisten vaikeuksien syyt seuraavasti:

” – – pääasiallisimpana syynä tarkastuksenalaisten kuntien taloudellisiin vaikeuksiin on vallitsevasta lamakaudesta ja valtion metsien nykyisestä verotusjärjestelmästä johtuva verotettavien tulojen pienuus, kansakoululaitoksesta ja köyhäinhoidosta aiheutuneet suuret rasitukset sekä riittävän harkinnan ja tarkkuuden puuttuminen talousarvion laadinnassa ja taloudenhoidossa. ”²⁷

2.3 Kuntien lisääntyneet lakisääteiset rasitteet

2.3.1 Oppivelvollisuuden toteuttaminen

Vuoden 1921 oppivelvollisuuslaki asetti oppivelvollisuuden alaisiksi 7-13 vuotiaat lapset. Lain mukaan kunta oli velvoitettu perustamaan kuntaan riittävän määrän kouluja siten, ettei lapsilla ollut viittä kilometriä pidempää koulumatkaa. Koulu jakaantui

²⁶ Komiteamietintö 1932:7, s. 12-16, Maalaiskunta 1932, Nro 15, s. 229-233.

²⁷ Komiteamietintö 1932:7, s. 16.

kolmeen osaan: alakansakouluun, yläkansakouluun sekä jatko-opetukseen. Oppivelvollisuuden toteuttamista kunnassa valvoi kansakoulun johtokunta, jota puolestaan valvoi piiritarkastaja ja kouluhallitus. Näin ollen kunnan viranomaiset olivat valtion viranomaisten valvonnassa. Oppivelvollisuuslain mukaan velvoitteet oli maalaiskunnissa toteutettava 16 vuoden ja kaupungeissa viiden vuoden kuluessa. Maalaiskunnissa oppivelvollisuuden toteuttamisen takarajaksi asetettiin vuosi 1937. Tosin valtioneuvosto myönsi erityistä hakemusta vastaan lykkäystä viisi vuotta. Ensimmäisen kuuden vuoden kuluessa oli perustettava noin kolmannes tarvittavista kouluista, seuraavan viiden vuoden aikana toinen kolmannes ja viimeisen viiden vuoden aikana loput. Kahden vuoden kuluessa lain antamisesta oli yhteistyössä tarkastajan kanssa laadittava oppivelvollisuuden toteuttamissuunnitelma, joka oli lähetettävä kouluhallituksen vahvistettavaksi. Oppivelvollisuuslain kanssa samaan aikaan annettiin kansakoulun kustannuksia koskeva laki. Sen mukaan kunta vastasi kansakoululaitoksen menoista, mutta kunnan tuli saada tähän avustusta valtiolta. Erityisesti haluttiin korostaa, että kansakoululaitos oli kunnan hallinnon alainen. Maalaiskunta sai koulun rakentamista varten rakennusavustusta 20-30 prosenttia ja kuolletuslainaa kustannuksiin 40-50 prosenttia.²⁸ Kaupunkeja valtio avusti huomattavasti vähemmän kuin maalaiskuntia.²⁹

Valtion myöntämistä avustuksista huolimatta alkoi pian lain voimaantulon jälkeen selvitä, että monissa kunnissa esiintyi voittamattomia vaikeuksia lain toteuttamisessa. Kansakoulujen talous merkitsi lähes puolta kuntien koko menotaloudesta! Lisätyn valvonnan kunnissa kansakoulumenot olivat vuonna 1933 lähes puolet kunnan kokonaismenoista ainakin Hyrynsalmella (45%), Perhossa (44%) ja

²⁸ Soikkanen 1966, s. 530-532.

²⁹ Maalaiskunnat saivat valtiolta opettajien rahapalkan kokonaisuudessaan ja lisäksi kaksikolmasosaa kansakoululaitoksen todellisista vuosimenoista. Vastaavasti kaupunkikunnat saivat yksineljäsosaa kaikista menoista, mukaanlukien opettajien palkat. Kaupunkien ja maaseudun erilainen taloudellinen avustaminen perustui käsitykseen erilaisesta taloudellisesta kantokyvystä. Harvaan asutulla maaseudulla koulukustannukset olivat korkeammat ja lisäksi lain tultua voimaan olivat velvoitteet kaupungeissa suurinpiirtein toteutetut, kun taas maaseudulla oli edessä suuri rakennusohjelma. Soikkanen 1966, s. 532.

Säräisniemellä (45%). (Ks. Liite 5) Posiolla kansakoulumenot olivat huikeat 60 prosenttia kokonaismenoista. Siellä kansakoulumenot olivat 507 600 (859 366) markkaa kokonaismenojen ollessa 839 900 (1,4 milj.) markkaa. Muissa lisätyn valvonnan kunnissa kansakoulumenojen osuudet olivat noin 30-40 prosenttia kokonaismenoista.

Erityisesti vaikeuksiin joutuivat ne syrjäseutujen kunnat, joissa koululaitoksen kehittäminen jäi vasta oppivelvollisuuslain yhteydessä toteutettavaksi. Lain oltua voimassa kolme vuotta oli jo 10 kuntaa anonut lykkäystä velvoitteiden suorittamisesta. Valtioneuvosto myönsikin nyt maalaiskunnille lykkäystä kymmenen vuotta ja kaupunkikunnille viisi vuotta.³⁰

Oppivelvollisuuslaki asetti kunnille samat velvoitteet ja kun nämä velvoitteet olivat useissa kunnissa sietämättömän raskaat, paljastui kuntien erilainen taloudellinen pohja siitä huolimatta, että kustannuslaki pyrki tasoittamaan rasiitusta. Kouluhallitus jakoi ”köyhimmät ja harvaanasutut” kunnat neljään eri luokkaan ylimääräisten avustusten mukaan. Ensimmäisen ryhmän avustukset olivat niin suuret, että ne käsittivät kaiken sen, mihin valtio voi osallistua. Tähän ryhmään kuuluivat Enontekiö, Inari, Utsjoki ja Suomussalmi. Toisen ryhmän avustukset muodostivat 75 prosenttia suurimmasta mahdollisesta. Tämän avustuksen sai seitsemän kuntaa Pohjois-Suomesta: Kittilä, Kuhmo, Kuusamo, Muonio, Posio, Kuolajärvi ja Savukoski. Seuraava ryhmä sai 50 prosenttia korkeimmasta mahdollisesta avustuksesta ja neljännen ryhmän avustus oli neljännes korkeimmasta mahdollisesta määrästä. Näiden ryhmien kunnat olivat pääasiassa Pohjois-Suomesta, mutta myös muista osista maata. Erityisesti pulavuosina kansakoulumenot vaikeuttivat jo entuudestaan kuntien vaikeaa tilannetta ja aiheuttivat kunnille lisääntyviä maksuvaikeuksia.³¹ Oppivelvollisuuden ohella kuntien taloutta rasittava tekijä oli työttömyydestä ja köyhäinhoidosta aiheutuneet kustannukset.

³⁰ Soikkanen 1966, s. 532, Eskelinen 1974, s. 120.

³¹ Soikkanen 1966, s. 533-535, Eskelinen 1974, s. 121, Komiteanmietintö 1932:7, s. 11-12.

2.3.2 Köyhäinhoito

Sotkamon kunnan kunnalliskertomuksessa vuodelta 1932 kuvastuu köyhäinhoidon laajuus pulavuosina:

”Yhä uusia avun tarvitsijoita ilmaantuu köyhäinhoitolautakunnalle, sellaisia, joita takavuosina ei olisi osattu odottaakaan. Ja puute, joka aikaisemmin on ollut vain syömisestä, on nyt vaatteistakin ja kaikesta lajista.”³²

Kuntien köyhäinhoitokustannukset ja terveydenhuoltokustannukset moninkertaistuivat pulavuosina. Maalaiskuntien Liiton tutkimuksen mukaan vuonna 1931 köyhäinhoitomenot muodostivat 12-40 prosenttia kuntien kaikista menoista ja vuonna 1932 niiden osuus nousi monissa kunnissa jopa yli puoleen kuntien kokonaismenoista. Lisätyn valvonnan kunnista Kaarinalla oli suuria vaikeuksia köyhäinhoitomenojensa kanssa. Menot olivat noin 42 prosenttia kokonaismenoista. (Ks. Liite 5) Sen sijaan muilla lisätyn valvonnan kunnilla nämä menot olivat 20-30 prosenttia kokonaismenoista. Terveystoimien pysyivät useassa kunnassa kohtuullisena verrattuna kokonaismenoihin.(Ks. Liite 5)

Kaikkiaan köyhäinhoitomenot nousivat viisinkertaisesti yli valtion sosiaalibudjetin. Huoltoapuun turvautuneiden määrä suhteessa väkilukuun ei ollut koskaan aikaisemmin kohonnut yhtä korkeaksi kuin pulavuosina³³ Taulukossa 4 esitetään avunsaajien määrässä tapahtunut kasvu vuosina 1929-1936:

³² Wilmi 1997, s. 474.

³³ Haatanen – Suonoja 1992, s. 112, Karisto – Takala 1990, s. 177.

TAULUKKO 4.

Köyhäinhuollon varsinaisten ja tilapäisesti avustettujen lukumäärä ja osuus väkiluvusta vuosina 1929-1936 (%):

Vuosi	varsinaiset avustettavat	tilapäiset avustettavat	yht.	osuus väestöstä (%)
1929	94 012	31 011	125 023	3.44
1930	104 419	38 261	142 680	3.90
1931	122 926	59 780	182 706	4.94
1932	147 921	82 022	229 943	6.18
1933	164 756	87 588	252 344	6.75
1934	159 099	75 680	234 779	6.24
1935	158 743	64 967	223 710	5.91
1936	161 426	61 689	223 115	5.86

Lähde: SVT XXI A Köyhäinhuoltotilasto 35-41 1936, s.14.

Taulukosta näkyy avustettavien määrässä tapahtunut huima nousu muutaman vuoden sisällä. Avustettavien lukumäärä kohosi vuonna 1932 yli 200 000, eikä luku lähtenyt merkittävästi laskuun tutkittavalla ajanjaksolla. Vuonna 1933 avustettavien osuus koko väestöstä oli 6.75 prosenttia.

Pulan pahimpina vuosina joka kymmenes suomalainen joutui turvautumaan köyhäinhuoltoon. Esimerkiksi Sotkamossa erilaisia avustuksia, yleensä jauhoja, sai 25-30 prosenttia kuntalaisista eli lähes 3500 henkilöä kunnan väkiluvun ollessa 12 018 vuonna 1933. (Ks. Liite 6) Maaseudulla avustettavien lukumäärä enemmän kuin kaksinkertaistui. Kaupungeissa avustettavien määrä kasvoi vähän yli nelinkertaiseksi. Voiko siis päätellä, että pulakausi toi pääasiassa kaupunkiin köyhyysongelman? Ero selittynee kaupunkien parempien resurssien kautta: kaupungeissa oli enemmän jaettavaa ja asiat oli organisoitu maalaiskuntia paremmin. Lisäksi on otettava huomioon, että kaupunkien elinkustannukset olivat korkeammat

kuin maaseudulla. Kaupungeissa työttömyydestä aiheutuneet köyhäinhoitokustannukset olivat suuremmat kuin maaseudulla, koska avustettavia oli enemmän.

Taulukossa 5 esitetään köyhäinhoitoon joutumisen suurimmat syyt ja niiden prosenttiosuudet vuosina 1930-1936:

TAULUKKO 5.

Avuntarpeen tärkeimmät syyt vuosina 1930-1936 (%):

vuosi	avuntarpeen syyt (%)			
	työttömyys	vanhuus	sairaus	mielisairaus
1930	5.6	24.1	29.7	12.5
1931	13.1	21.3	28.7	11.1
1932	19.5	18.8	27.9	9.6
1933	20.1	19.0	26.4	9.1
1934	14.3	20.7	29.5	10.0
1935	11.0	21.2	31.6	11.0
1936	3.2	20.6	33.6	11.4

Lähde: SVT XXI A Köyhäinhoitotilasto 35-41, 1930-1936.

Avuntarpeen suurimmat syyt pahimpina pulavuosina olivat sairaus, vanhuus, työttömyys ja mielisairaus. Työttömyys nousi vuoden 1930 5.6 prosentista vuoden 1933 20.6 prosenttiin. Muissa ryhmissä luvut säilyivät melko tasaisina.

Kuntien kustannuksia lisäsi myös uusi köyhäinhoitolaki, jonka mukaan kunnilla tuli olla kunnalliskoti tai osuus useamman kunnan yhteiseen laitokseen. Tämän piti olla toteutunut vuoteen 1932 mennessä, eli juuri pahimpaan pula-aikaan. Lisäksi lain mukaan kunnalla tuli olla mielisairaala, osuus useamman kunnan yhteiseen mielisairaalaan tai vaihtoehtoisesti mielisairaiden osasto kunnalliskodissa.

Kunnalliskotien rakennusohjelma rasitti siis entisestään kuntien vaikeaa taloudellista tilannetta. Laman seurauksen rakentamisprojekteja oli monissa kunnissa lykättävä ja

niiden tasostakin oli tingittävä. Kuntien oli Köyhäinhoidon ylitarkastajan Viljo Hytösen mielestä tehostettava ja parannettava köyhäinhoidon tarkoituksenmukaisuutta. Hänen mukaansa elatusvelvollisuutensa laiminlyöneet oli asetettava ahtaalle. Lisäksi oli tarkoin selvitettävä avuntarpeen todenpohjaisuus ja oli käytettävä köyhäinhoidon halvimpia muotoja sekä annettava mieluummin tavaraa kuin rahaa.³⁴

2.3.3 Työttömyys

Työttömyyttä ei ennen pulakautta käsitetty sellaiseksi yhteiskunnalliseksi ongelmaksi, jonka ennalta torjumiseksi olisi valtion pitänyt ryhtyä toimenpiteisiin. Ensimmäisen maailmansodan jälkeisenä aikana oli esiintynyt vain kausityöttömyyttä, mutta ei suurtyöttömyyttä, kuten pulavuosina. Tosin jo kausityöttömyyden aikana perustettiin erilaisia työttömyyskomiteoita tilanteen korjaamiseksi. Pulavuosina valtiolla ei kuitenkaan ollut varsinaista työttömyyspolitiikkaa eikä suunnitelmia joukkotyöttömyyden hoitamiseksi. Ensisijainen vastuu työttömyyden hoitamisessa asetettiin kunnille ja valtio tuki niistä köyhimpiä ja työttömyyden eniten koettelemia.

Pulavuosina työttömyyttä tarkasteltiin seurauksista käsin, siis köyhyysilmiönä, ja valtion työttömyyspolitiikka oli työttömyyden seurausten lieventämistä eli köyhäinhoitoa. Työttömyys ymmärrettiin työvoiman kysynnän ja tarjonnan väliseksi tasapainottomuustilaksi, joka häviäisi omia aikojaan. Pulakauden suurtyöttömyyteen ei siis osattu varautua. Köyhäinhoidon avuntarpeen syistä keskeisemmäksi nousikin työttömyys.

Taulukossa 6 esitetään kaupunkien ja maaseudun työttömyyden vuoksi avuntarpeeseen joutuneiden lukumäärä ja prosenttiosuus väestöstä vuosina 1928-1933:

³⁴ Rasila 1984, s. 413, Haatanen – Suonoja 1992, s. 113-114.

TAULUKKO 6.

Työttömyyden vuoksi avuntarpeeseen joutuneiden lukumäärä ja osuus maaseudulla ja kaupungeissa vuosina 1928-1933 (%).

vuosi	lukumäärä		prosenttiosuus väestöstä	
	kaupunki	maaseutu	kaupunki	maaseutu
1928	547	102	3.2	0.2
1929	1 159	233	5.8	0.5
1930	3 071	1 244	12.7	2.3
1931	7 907	4 582	24.0	7.4
1932	14 222	8 636	32.5	11.7
1933	19 206	7 262	37.5	9.1

Lähde: SVT XXXI A Köyhäinhuoltotilasto 35-41, 1933, s.28.

Taulukon mukaan köyhäinhuoltoon työttömyyden vuoksi hakeutuneita oli vuonna 1933 kaikkiaan 26 468 henkilöä. Kaupunkiväestöstä tämä käsitti lähes 37.5 prosenttia koko väestöstä. Työttömyyden nousu oli huimaa aina vuodesta 1931 lähtien Työttömiä oli yli 20 prosenttia kaikista varsinaisista avunsaajista.³⁵ Työttömyystilastojen mukaan työttömiä oli vuoden 1929 joulukuussa 23 000, mutta ongelma paheni nopeasti. Eniten väkeä työttömyystilastoissa oli vuonna 1932, jolloin työttömiä laskettiin olleen yli 90 000. Todellisuudessa työttömiä oli reilusti yli 100 000³⁶, sillä kaikkia työttömiä ei ilmoitettu tilastoihin. Lisäksi työttömyyden jatkuessa pitkään tuli mukaan kuvaan nuorisotyöttömyys ja ”henkisen työn tekijäin” työttömyys, kuten Maalaiskunta lehdessä todettiin.³⁷ Työttömyyslukujen kohotessa oli ryhdyttävä toimenpiteisiin työttömyyden lieventämiseksi. Yhtenä lähtökohtana oli työttömyyden arveltu yhteiskunnallinen

³⁵ Haatanen – Suonoja 1992, s. 111-113, Karisto – Takala 1990, s. 176-177.

³⁶ Työttömien määrä oli varsin suuri suhteutettuna väkilukuun. Vuonna 1930 Suomen väkiluku oli 3 462 700. Koskinen 1994, s. 314.

³⁷ Haatanen – Suonoja 1992, s. 239, Maalaiskunta 1934, Nro 22, s. 393.

vaarallisuus: ”säännöllinen työ pitää ihmisen parhaiten hyveiden tiellä”.

Työttömyydessä aikalaiset näkivät jopa valtiollisen vaaran, sillä työttömien yhteenliittymisen uskottiin kasaavan tyytymättömyyden valtiovaltaa kohtaa ja tämän pelättiin johtavan jopa vallankumoukseen. Yleinen suhtautuminen työttömyyteen ja työttömiin oli Suomessa perinteisesti kielteinen, jopa kriminalisoiva. Vanha irtolaislainsäädäntö lähti ajatuksesta, että työttömiä oli rangaistava, koska työttömän tilanne johtui omasta tahdosta tai laiskuudesta, ei olosuhteista. 100 000 työttömän määrä ja ongelman yleismaailmallinen luonne pakotti ajattelun osittaiseen muuttamiseen: nähtiin yhteiskunnan velvollisuudeksi torjua työttömyyttä tietyissä rajoissa.³⁸

Työttömyyden hoidossa tärkeää oli yhteiskunnan etu, joten yhteiskunnan työttömyyspolitiikka käsitteli työttömyyttä ainoastaan joukkoilmiönä. Ratkaisuksi otettiin valtion varatyöohjelma. Kuntien osuutta korostettiin varatyöohjelmassa siksi, että valtion tulojen vähentyessä myös menojen oli vähennyttävä. Edellytykseksi valtion toimenpiteille työttömyyden lieventämiseksi oli, että asianomainen kunta oli työttömyyden torjumiseksi ryhtynyt kaikkiin niihin toimenpiteisiin, joita siltä voitiin taloudellisen aseman ja työttömyyden laajuuden huomioonottaen vaatia. Kunkin kunnan tuli työllistää kunnan varallisuuden ja asukasmäärän mukainen määrä työttömiä. Mikäli työttömien määrä ylitti tämän määrän tuli valtio varatöineen apuun. Esimerkiksi Sotkamossa kunnan tilapäistöinä järjestettiin halkojen ja paperipuun hakkuuta sekä soiden kuivaamista. Yleensä tilapäistöinä suoritettiin myös metsätöitä. Valtio järjesti yleensä rautatie- ja maantietöitä. Kuntien harteille jäi kuitenkin valtaosa varatöiden aiheuttamista kuluista. Kuntien tuli perustaa työttömyyslautakunta ja kortistoitava työttömät, jotta ongelman laajuus saataisiin selville. Valtio valitsi siis ”työlinjan” eli työttömille oli järjestettävä työtä, ei suoranaista avustusta. Varatöihin ei otettu kuin yhteiskunnan avun tarpeessa olevia työttömiä. Varatöistä maksettu palkka oli alhainen, korkeintaan 80 prosenttia yleisestä palkkatasosta etteivät varatyöt houkuttelisi työttömiä.

³⁸ Haatanen – Suonoja 1992, s. 238-239.

Vuosina 1930-1932 hallituksen toimesta asetettiin kaikkiaan kuusi eri komiteaa ja asiantuntijalautakuntaa selvittämään keinoja pulan helpottamiseksi. Näin ainakin näytti siltä, että hallitus teki kaikkensa pulan lieventämiseksi. Voidaankin sanoa, että valtion toiminta esti katastrofin, mutta se ei ratkaisevasti muuttanut kehityksen suuntaa.³⁹ Kunnallisista hätäaputoista alettiin siirtyä valtiollisesti ohjattuun työvoimapolitiikkaan maan taloudellisen tilanteen parannuttua 1930-luvun lopulla.

2.4 Maaseudun pakkohuutokaupat

Maaseudulla metsätalouden viennin supistuminen johti viljelijöiden metsätöiden ja metsätulojen vähenemiseen. Metsätalouden laskusuhdanne johti puun kantohintojen laskuun. Maanviljelijät, jotka olivat luottaneet kantohintojen nousuun ja panostaneet investointeihin lainapääoman turvin, joutuivat vaikeuksiin velkojensa ja takauksiensa kanssa. Seurauksena olivat tilojen pakkohuutokaupat, jotka kohosivat huippuunsa juuri pulavuosina.

Suomen lain mukaan kiinteistöjen julkinen pakkohuutokauppa merkitsi kiinteän omaisuuden tarjoamista kaupaksi huutokauppatilaisuudessa saapuvilla oleville ostohaluisille, jolloin näiden välinen vapaa kilpailu määräsi hinnan.

Pakkohuutokauppoja pidettiin eniten vuonna 1933, jolloin laman pahin aallonpohja alkoi olla ohi. Syynä tähän voidaan pitää huutokaupprosessin hitautta. Kesti jonkin aikaa ennen kuin pakkohuutokauppa toteutettiin.⁴⁰ Taulukossa 7 esitetään pakkohuutokauppojen lukumäärä vuosina 1931-1935:

³⁹ Haatanen – Suonoja 1992, s. 239-240, Karisto – Takala 1990, s.177, Wilmi 1997, s. 482. Kalela 1987, s. 139-141, 152.

⁴⁰ Soikkanen 1992. s. 104, Haatanen – Suonoja 1992, s. 111, Kangas 1996, s. 5-6, 9.

TAULUKKO 7.

Pakkohuutokauppojen lukumäärä vuosina 1931-1935.

vuosi	pakkohuutokaupatut tilat
1931	1 623
1932	2 526
1933	3 296
1934	2 651
1935	2 018

Lähde: Kangas, Mika, OY Maakiinteistöpankki ja Asutushallitus
pakkohuutokaupattujen tilojen lunastajina 1930-luvun pulavuosina, Suomen historian
pro gradu - työ. Jyväskylä 1996, s. 9

Vuoden 1929 maataloustiedustelun mukaan Suomessa oli 287 171 tilaa, joista noin viisi prosenttia joutui vasaran alle vuosina 1929-1936. Lähes puolet pakkohuutokaupatuista tiloista oli kääpiöviljelmiä, 36 prosenttia tiloista oli pienviljelmiä, 18 prosenttia tiloista keski- ja suurtiloja. Laskelmien mukaan pakkohuutokauppa kosketti lähinnä pientiloja, joita Suomessa pääasiassa olikin.⁴¹

Alueellisessa tarkastelussa huomataan, että läänien välillä oli eroja huutokauppojen lukumäärissä. Eniten tapauksia oli Viipurin läänissä ja toiseksi eniten Oulun läänissä. Tässäkin suhteessa lamasta näytti eniten kärsineen Itä- ja Pohjois-Suomi.⁴²

Lisätyn valvonnan kunnissa pakkohuutokaupat kohtelivat eniten Kittilän kuntaa. (Ks. Liite 7) Kittilässä tiloista myytiin kaikkiaan yli 30 prosenttia kaikista tiloista vuosina 1931-34. Maatiloja Kittilässä oli kaikkiaan 397, joista 126 kappaletta huutokaupattiin. Yhtä korkeita pakkohuutokauppalukuja ei ollut muissa lisätyn valvonnan kunnissa. Sen sijaan sellaisia kuntia, joissa kaupattiin yli 10 prosenttia oli runsaasti. Näin tapahtui Rovaniemellä, Sotkamossa, Ylikiimingissä, Ylivieskassa, Ristijärvellä, Kuolajärvellä, Kuusamossa ja Alajärvellä.

⁴¹ Kangas 1996, s. 10, Majjala 1986, s. 25, Jutila 1938, s. 4-6.

⁴² Kangas 1996, s. 11.

Maatilojen pakkohuutokaupoilla ei ollut suurta vaikutusta lisätyn valvonnan kuntien taloudelle. Luonnollisesti ne vaikeuttivat kunnan asukkaiden toimeentuloa ja toivat köyhäinhoitoon lisäkustannuksia. Merkittävän paljon pakkohuutokauppoja ei lisätyn valvonnan kunnissa ollut Kittilää lukuunottamatta.

Viljelijöiden auttamiseksi valtio rahallisen tuen sijasta päätyi korkokannan alentamiseen. Tämä toimenpide osoittautui kuitenkin riittämättömäksi.

Pakkohuutokauppoja koskevia lakeja säädettiin tilanteen helpottamiseksi. Vuoden 1931 elokuussa säädettiin maatalouden moratoriolaki. Se tarkoitti velkojen maksun ja ulosottotoimenpiteiden keskeyttämistä tilapäisesti. Lain mukaan pakkohuutokauppojen pitämisen takaraja jatkettiin neljästä kuuteen kuukauteen. Näin pyrittiin antamaan omistajille lisää aikaa tilojensa pelastamiseen. Lain vaikutus jäi vähäiseksi laissa olleiden reunaehtojen vuoksi. Vuoden 1932 akordimenettely tarkoitti sopimusta velallisen ja velkojain välillä. Lisäksi valtio auttoi frangilainojen kurssitappioiden korvaamisessa. Osuuskassojen keskuslainarahasto oli ottanut Ranskasta oblikaatiolainan, joka kuitenkin johti kurssitappioiden vuoksi lainan kaksinkertaistumiseen. Valtio maksoi lainasta aiheutuneen kurssitappion. Valtion toimenpidettä voidaan pitää ensimmäisenä pankkitukena Suomessa.⁴³

Merkittävin tapa auttaa pulasta kärsiviä viljelijöitä oli pakkohuutokaupattujen tilojen lunastaminen valtiolle edelleen palautettavaksi entisille omistajille. Lunastamistoiminta keskitettiin Asutushallitukselle ja Oy Maakiinteistöpankille. Lain mukaan tila oli lunastettava ensisijaisesti asutustarkoitukseen ja toissijaisesti palautettava entisille omistajille. Käytännössä tila luovutettiin jollekin tilan entisen omistajan sukulaisille, yleensä tämän lapsille. Asutushallitus käytti lunastustoiminnassaan asutusrahaston käteisvaroja, kun taas Oy Maakiinteistöpankki saattoi käyttää oblikaatioita maksuvälineenä. Vuosina 1932-1934 Asutushallitus lunasti 1947 tilaa ja Oy Maakiinteistöpankki 1739 tilaa vuosina 1933-36. Oy Maakiinteistöpankin päätavoite oli

⁴³ Kangas 1996, s. 19-20, 26, Kanttinen 1934, s. 31.

lainojen vakauttamisessa, ei niinkään tilojen lunastamisessa. Asutushallitus ja Oy Maakiinteistöpankki toimivat usein päällekkäin, joten niiden toimintaa on usein vaikeaa erottaa toisistaan. Lunastustoiminta oli alueellisesti hyvin merkittävä Itä- ja Pohjois-Suomessa, joissa lähes kolmannes pakkohuutokaupatuista tiloista pääsi tukitoimien pariin. Lunastustoiminnassa pyrittiin pääasiassa ajamaan pien- ja keskiviljelmien asiaa ja antamaan niille mahdollisuus selviytyä. Taustalla on nähtävissä myös valtion taholta poliittinen halu rauhoittaa maaseudun oloja ja viedä kannatuspohjaa maaseudun pulaliikkeiltä.⁴⁴

3. LISÄTYN VALVONNAN LAINSÄÄDÄNTÖ

3.1 Lain valmistelu

Hallituksen esityksessä N:o 133 esitettiin kunnan asettamista pakkohallintoon. Esityksessä kuntien vaikeuksien syyksi todettiin niin lamakaudesta riippuvat tekijät kuin kunnallistalouden hoidossa ilmenneet ongelmat. Hallituksen mukaan lamakauden ongelmallisessa tilanteessa ”– – valtiolle on annettava laajemmat valtuudet kunnan toiminnan valvomiseen ja ohjaamiseen kuin sitä nykyiset kunnallislait myöntävät” Valvonnan ja lain tavoitteeksi hallitus esitti kunnallishallinnon epäkohtien poistamisen. Esityksen mukaan niiltä kunnallisilta elimiltä, jotka ovat laiminlyöneet tai edistäneet toiminnallaan kunnan ahdinkoa, olisi väliaikaisesti otettava pois päätösvalta kunnan taloutta koskevissa asioissa ja annettava se valtion asettamalle elimelle. Hallituksen esityksessä tiedostettiin esityksen radikaalisuus: ”*Toimenpide tietäisi kunnan itsehallinnon osittaista lakkauttamista ja kunnan saattamista pakkohallinnon alaiseksi*”⁴⁵

Ensimmäistä kertaa kuntien itsehallinnon aikana valtio päätti puuttua kuntien asioiden hoitoon. Lain säätämisen yhteydessä tämä ”pakkohallinnon” tarpeellisuus nousikin lausunnoissa esille. Hallitus esitti kuntien taloudenhoitoa koskevien asioiden siirtämistä

⁴⁴ Kangas 1996, s. 27-29.

⁴⁵ Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1932:12, s. 3.

erityisen hallintolautakunnan alaisuuteen. Ehdotuksen mukaan kunnan velkojat valitsevat lautakuntaan yhden jäsenen, kunta yhden ja sisäministeriö loput jäsenistöstä. Tämä lautakunta tarkastaisi kaikki suoranaisesti tai välillisesti kunnan taloutta vaikeuttavat asiat. Erityisesti kunnan meno- ja tuloarvio olisi lautakunnan huomionkohteena.⁴⁶ Hallituksen esitys eduskunnalle oli siis varsin radikaalinen ja kuntien itsehallinto-oikeuteen rajusti puuttuva ehdotus. Esityksen johdosta laki- ja talousvaliokunta antoi myös lausuntonsa ja muutosehdotuksia lain sisältöön.

Laki- ja talousvaliokunnan mietinnössä suhtauduttiin varauksellisesti lakiehdotukseen. Mietinnön mukaan lisätty valvonta ei yksinomaan riitä laajojen taloudellisten vaikeuksien poistamiseen ja kuntien talouden vakauttamiseen. Taloudellisen tilanteen korjaamiseksi tarvittaisiin mietinnön mukaan muita tehokkaita, pidemmälle meneviä toimenpiteitä. Näitä toimenpiteitä ei tarkemmin määritelty. Vaikka toisaalta laki- ja talousvaliokunta ei täysin yhtynytään hallituksen esittämään ehdotukseen, katsoi se kuitenkin voivansa puoltaa kyseessä olevaa lakiehdotusta, koska myös mietinnön mukaan valtion puuttuminen kuntien asioiden hoitoon oli näissä olosuhteissa välttämätöntä. Myös tässä mietinnössä osoitettiin huoli kuntien itsehallinnon rajoittamisesta. Mietinnön mukaan tämä oli sallittua ainoastaan riittävien perusteiden vallitessa. Tähän tarkoitukseen olisi perustettava tietty neuvottelukunta, joka toimisi sisäministeriön yhteydessä.⁴⁷ Nämä kaksi lausuntoa muodostivat pohjan kuntien hallinnon lisätyn valvonnan aloittamiselle. Laki kuntien hallinnon lisäystä valvonnasta säädettiin eduskunnassa pitkän keskustelun jälkeen 2.6. 1933 ja se tuli voimaan kesäkuun 15. päivänä 1933.

⁴⁶ Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1932:12, s. 3-4.

⁴⁷ Laki- ja talousvaliokunnan mietintö 1932:20, s. 1-6.

3.2 Keskustelua laista

3.2.1 Eduskunnan yleiskeskustelun mielipiteet

Lain tarpeellisuudesta ja tarkoituksellisuudesta käytiin kiivas ja monivivahteinen keskustelu eduskunnassa 28.4.1933. Eduskunnan yleiskeskustelussa puheenvuoroaan käytti yhteensä 20 kansanedustajaa. Suhtautuminen lisättyyn valvontaan vaihteli eri kansanedustajien näkökulmissa diktaattorimaisesta pakkohallinnosta kunnallistalouden ainoaksi pelastukseksi. Asennoitumisessa lisättyyn valvontaan ei ole nähtävissä mitään puoluejakoja, vaan eri puolueidenkin sisällä vallitsi asiasta eri näkemyksiä. Pääministeri T.M. Kivimäen hallituksen ministerit olivat luonnollisesti lain takana. Hallituspuolueina olivat edistyspuolue, kokoomus, maalaisliitto sekä ruotsalainen puolue.

Lain vastustajat perustelivat kantaansa varsin kovin sanoin. Yleisesti lakia kuntien lisäystä valvonnasta pidettiin osana pulalakiin kuuluvaa surullista kokoelmaa. Useat kansanedustajat vastustivat puheenvuorossaan lakia valvojan laajojen valtaoikeuksien vuoksi. Maalaisliiton kansanedustaja Kaarlo Hänninen arvosteli ensimmäisenä kovasanaisesti valvojalle laissa annettuja laajoja oikeuksia. Hänninen kutsuikin valvojaa puheenvuorossaan ivallisesti ”*taloustirehtööriksi*”, joka pystyy mielivaltaisesti puuttumaan kunnan asioihin. Erityisen huolissaan Hänninen oli siitä, mistä valvojan tehtävään löytyisi sopivia miehiä heitä siihen erityisemmin kouluttamatta. Hänninen kritisoi myös sitä seikkaa, että valvoja tulisi useimmissa tapauksissa olemaan paikallisia oloja tuntematon henkilö. Asioiden hoito onnistuisi parhaiten, jos asioita hoitaisi sen sijaan: ”*oloja tuntevat kunnan elimet kuin joku syrjäinen, joka ei edes aina asu paikkakunnalla.*” Hännisen mielestä ulkopaikkakuntalainen valvoja voi ”*varomattomilla määräyksillään enemmän tehdä vahinkoa sekä kunnille että valtiolle kuin hyötyä.*” Lisäksi Hänninen huomautti seikasta, joka toteutuikin muutamissa valvotuissa kunnissa: ”*valvojan velvollisuudet ovat raskaat ja että hyvinkin helposti hän voi joutua*

kuntalaisten epäsuosioon.” Hänninen ehdottikin, että sisäministeriössä toimisi jonkinlainen neuvottelukunta, joka kävisi tutustumassa pulaan joutuneiden kuntien asioita ja neuvottelisi kunnan viranomaisten kanssa asioiden hoidosta. Myös lääninhallitusten valvontaan tulisi enemmän luottaa. Hännisen ehdotus ei kuitenkaan saanut kannatusta muilta edustajilta. Myös sosiaalidemokraatti Antti Jalmari Linna nimitteli valvojaa kovin sanoin. Linna ei voinut myöskään ymmärtää, miten valvoja, joka ei ollut mikään ”*yli-ihminen, vaan tavallinen kuolevainen*” voi hoitaa kunnan asioita paremmin kuin kuntalaiset, jotka tunsivat kunnan olot ja asiat. Linnan mukaa tämä ”*talousdiktattori*” aiheuttaa vain vakavia häiriöitä kunnan asioiden hoidossa. Myös moni muu kansaedustaja epäili pystyikö valvoja todella toiminnallaan vaikuttamaan kunnan talouteen sitä kohentaen. Pelättiin myös, että valvoja käyttäisi valta-asemaansa väärin ja että kuntalaisten ja valvojan mahdollinen välien kiristyminen vaikeuttaisi entuudestaan kunnan heikkoa taloudellista asemaa. Ristiriidat saattaisivat johtaa kunnan asioiden huonoon hoitoon, jopa laiminlyönteihin.⁴⁸

Suurin huolen aihe eduskunnassa oli lain vaikutus kuntien itsehallinto-oikeuteen. Useassa puheenvuorossa kuntien lisätty valvonta nähtiinkin tätä suuresti loukkaavana. Edustaja Hännisen mukaan lain myötä kunnallisesta itsehallinnosta jää vain rippeet jäljelle. Lisäksi hänen mielestään tällaiseen ”holhoukseen” joutuminen olisi kunnille erittäin häpeällistä. Se, että valvoja pystyy puuttumaan niin moneen kunnallishallinnolliseen asiaan ja sivuttamaan kunnallisten elinten päätöksiä tulee lamauttamaan monien edustajien mielestä kuntalaisten mielenkiinnon asioiden hoitamiseen. Kuntalaiset saattavat luottaa siihen, että ”ihmeitä tekevä” valvoja hoitaa kaiken ja heitä ei tarvita enää kunnan asioista päätettäessä. Edustaja Linna korosti puheenvuorossaan lain vakavuutta. Hänen mukaansa yksikään pulalaki ei ollut seurauksiltaan kunnallista itsehallintoa loukkaava, kuten kyseinen laki oli.⁴⁹

⁴⁸ Vp 1932, P III, s. 2887-2889.

⁴⁹ Vp 1932, P III s. 2887-2889, 2891-2892.

Lausunnot lain vaikutuksesta kunnalliseen itsehallintoon olivat perusteltuja, sillä koskaan aikaisemmin ei valtio ollut puuttunut näin rajusti kuntien asioiden hoitoon. Se seikka, että lain varsin väljä sanamuoto koskien valvojan tehtäviä, jätti runsaasti tulkinnanvaraa, lisäsi oikeutetusti pelkoa lain vaikutuksista itsehallinnon säilymiseen.

Yleiskeskustelussa puututtiin myös valvontaan määräämisperusteisiin. Kokoomuksen kunnallismiehen Antti Tulenheimon mukaan lisättyyn valvontaan asettamisen syynä ei voinut olla vain se seikka, että kunta oli anonut avustusta tai lainaa valtiolta. Vasta lainan epätarkoituksenmukainen käyttö voisi olla pätevä syy valvontaan asettamiselle. Valvonta oli perusteltua vain jos kunta oli menojen poikkeuksellisen lisääntymisen vuoksi joutunut rappiotilaan ja jos kunnan talouden huono tila johtui talouden huonosta hoidosta. Lisäksi kunnan täytyi suoriutua sille määrättyistä lakisääteisistä tehtävistä. Tulenheimo kannatti lakia, mutta huomautti, että on korostettava, että laki on vain ”väliaikainen hätäajan laki, joka ei lopullisesti näitä asioita järjestä.”⁵⁰

Monen edustajan mielestä laki ei ollut mieluinen, mutta kuntien taloudellisen tilanteen vuoksi jonkinlainen järjestely tilanteen parantamiseksi oli tarpeellinen. Tilanteen epätoivoisuutta kuvastaa maalaisliiton Aleksi Hakalan puheenvuoro:

”-- Tässä ei muuta pelastusta ole, kuin että täytyy asettaa kunnat holhouksen alaisiksi ja koettaa pelastaa se, mikä pelastettavissa on -- ”⁵¹

Sisäasiainministeri kokoomuksen Yrjö Puhakka vastasi puheenvuorossaan edustajien esittämiin huolenaiheisiin. Aluksi Puhakka kumosi väitteet siitä, että lisätty valvonta jotenkin lamaannuttaisi kunnallisten asioiden hoitoa. Puhakan mukaan lakiehdotus jättäisi valvonnanalaisille kunnille sekä oikeuden että velvollisuuden hoitaa asioitaan. Valvoja ei korvaa kunnallisia elimiä, vaan valvoo asioiden asianmukaista hoitoa, ei kunnallisia elimiä. Lisätty valvonta ei Puhakan mielessä missään nimessä tarkoittanut

⁵⁰ Vp 1932, P III, s. 2898-2899.

⁵¹ Vp 1932, P III, s. 2897.

pakkohallintoa. Lisätyn valvonnan avulla oli mahdollista päinvastoin tehostaa kunnallisten elinten toimintaa. Puhakka halusi kumota myös väitteet siitä, että laki olisi tarkoitettu jonkinlaiseksi rangaistukseksi taloudellisiin vaikeuksiin joutuneille kunnille ja sen tulisi sen tähden aiheuttaa kunnille jonkinlaista syyllisyyttä. Hänen mukaansa laki perustui siihen, että valtiolla oli oikeus valvoa, että sen myöntämiä avustuksia ja lainoja käytetään oikein ja että lainat saadaan aikanaan takaisin perityksi.⁵²

Myös muita lisättyä valvontaa puolustavia kannanottoja esitettiin. Maalaisliiton Viljami Kalliokoski sekä edustaja Forstadius korostivat, että valvontaa voitiin perustella myös sillä, että useiden kuntien talouden hoidossa oli ilmennyt ”kevytmielisyyttä ja edesvastuuttomuutta”. Tämän vuoksi valvonta oli välttämätöntä. Sosiaalidemokraatti Väinö Kivisalo totesi, ettei kyseisen lain hyväksyminen ollut kenellekään kunnallisen itsehallinnon kannattajalle mieluisaa, mutta totesi samaan hengenvetoon lain tarpeellisuuden. Edustaja Kivisalon mielestä valvonta oli oikeutettua, sillä oli kuntia joiden lähes kaikki menot suoritettiin valtion varoista. Valtiolla oli tällöin luonnollinen oikeus valvoa etujaan. Lisäksi lain tuoma uhka valvonnanalaiseksi joutumisesta kannustaa Kivisalon mukaan kuntia hoitamaan asioitaan niin hyvin kuin mahdollista. Kivisalo huomautti, että syytökset lain mielivaltaisuudesta olivat perättömiä, sillä laissa valtio määrättiin kustantamaan valvonta kunnassa.⁵³ Joka kerta kun jokin kunta asetetaan valvonnanalaiseksi oli tämä seikka takeena siitä, ettei valtio ilman pätevää syytä ja riittävä harkintaa aseta kuntia valvontaansa.

Mielenkiintoisen vastalauseen esitti joukko sosiaalidemokraattien kansanedustajia. Heidän mukaansa lakiehdotus kuntien hallinnon lisätystä valvonnasta on herättänyt

⁵² Vp 1932, P III, s. 2896.

⁵³ A.K Kaura, K. Anttila, E. Tukia ja Vilho Nikkanen vastustivat valvonnan kustantamista valtion varoista. Heidän esityksensä mukaan kustannuksista olisi kunnan itse vastattava. Vp 1932 A III Esitys N:o 133 s.7

kunnallismiehissä vakavaa levottomuutta. Kansanedustajat epäilivät, että ”*kunnan hallinto saatetaan järjestää lisätyn valvonnan alaiseksi erinäisistä puoluevaltasuhteitten vaikutuksesta*”.⁵⁴ Oli siis epäilyksiä lain tarkoitusperästä. Tietyt tahot pelkäsivät joidenkin kuntien joutuvan valvontaan taloudellisten syiden lisäksi myös poliittisista syistä.

3.2.2 Sanomalehdistön, Kaupunkiliiton ja Maalaiskuntien liiton mielipiteet

Laki kuntien hallinnon lisäystä valvonnasta sai varsin vähän palstatilaa sanomalehdistössä. Pääasiassa kirjoittelusta vastasivat Suomen Kunnallislehti sekä Maalaiskuntien liiton pää-äänenkannattaja Maalaiskunta. Pohjolan Sanomat ja Kainuun Sanomat kirjoittivat kuntien lisäystä valvonnasta vain ohimennen lain säätämisen yhteydessä sekä silloin, kun joku lehden levikin alueen kunnista joutui valvonnanalaiseksi. Pohjolan Sanomat keskittyivät lähinnä Kemin kaupungin vaikeuksien tarkasteluun.⁵⁵ Kalevassa mainittiin pienellä artikkelilla 21.1.1934 Oulun läänin kuntien määräämisestä valvontaan. Lisäksi siinä lueteltiin kuntiin määrättyjen valvojien nimet. Kainuun Sanomissa sen sijaan pohdittiin Kainuun kuntien vaikeuksien syitä ja arvioitiin kuntien mahdollisuuksia selviytyä lamasta. Oulun läänin maaherra Pehkonen torjui Kainuun Sanomissa 28.11.1933 väitteet siitä, että kuntien talouden lisäty valvonta olisi pakkohallintoa. Artikkelissaan Pehkonen selvittää miksi tällaiseen lakiin on päädytty ja miksi hän on esittänyt Oulun läänin kuntia valvontaan. Pehkosen mukaan valvonnassa ei ole kyse pakkohallinnosta, vaan ”*valtio osallistuu asiain hoidon valvontaan siten, että se voi seurata tilanteen kehitystä ja myös tukea kunnan johtohenkilöitä heidän pyrkiessään hoitamaan asioita menestyksellisesti*.”⁵⁶

Alueelliset sanomalehdet eivät siis ottaneet paljoakaan kantaa lakiin. Niiden palstoilla esiteltiin ainoastaan ilmoituksia kuntien joutumisesta valvontaan. Vahvoja mielipiteitä

⁵⁴ Vp 1932, P III, s. 2897, 2900, Vp 1932, A III, s. 8.

⁵⁵ Ks. esim. Pohjolan Sanomat 24.3.1934.

⁵⁶ Kainuun Sanomat 28.11.1933.

ei esitetty, mutta kirjoituksissa käytettiin usein sanaa ”pakkohallinto”. Lisättyyn valvontaan suhtauduttiin siis pakkohallintona, mutta suurta kritiikkiä ei jostain syystä esitetty. Luultavasti asiaa ei pidetty kovinkaan merkittävänä ja vielä ei tiedetty mitkä kunnat valvonnan alaisiksi joutuivat. Kirjoittelu oli myös vähäistä valvonnan aloittamisen jälkeen.

Suomen Kunnallislehdessä Kaupunkiliiton hallitus antoi lausuntonsa kunnan hallinnon lisäystä valvonnasta. Lausunnon mukaan edellytykset, joiden vallitessa kunta voidaan asettaa lisättyyn valvontaan, olivat varsin ylimalkaiset sekä mahdollistavat valvonnan lukuisissa tapauksissa. Valvontaa ei siis voida pitää yleisedun kannalta tarpeellisena eikä myöskään kunnallisten viranomaisten edesvastuutunnon säilyttämisen kannalta suotavana. Kaupunkiliiton mukaan kunnalle tulisi myöntää valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen valtioneuvoston päätöksestä asettaa kunta lisätyn valvonnan alaiseksi, mikäli kunta katsoo, ettei riittäviä perusteita valvontaanasettamisesta ole. Lausunnon mukaan ” päätös kunnan asettamisesta lisätyn valvonnan alaiseksi huomattavasti rajoittaa kunnan itsehallinto-oikeutta.”⁵⁷

Maalaiskunta -lehdessä keskusteltiin lisäystä valvonnasta jo joulukuussa 1932, kun lainvalmistelukunta sai valmiiksi lakiehdotuksen kunnan asettamisesta eräissä tapauksissa pakkohallinnon alaiseksi. Sisäministeriö pyysi silloin Maalaiskuntien liiton lausuntoa lakiehdotuksesta ja jo silloin Maalaiskuntien liitto jyrkästi vastusti lakia. Lausunnossa esitettiin, että ” puheena olevan lakiehdotuksen, kestäättömistä edellytyksistä lähtevänä ja asiain laajakantoisuuteen nähden puutteellisesti valmisteltuna, annettaisiin raueta.”⁵⁸

Lain voimaantulon jälkeenkin Maalaiskuntien liitto pysyi samalla kannalla. Se asennoitui penseästi kunnallista itsehallintoa loukkaavaan ”pakkohallintoon”, mutta

⁵⁷ Suomen Kunnallislehti 1936 Nro 9, s. 164-166.

⁵⁸ Maalaiskunta 1932 Nro 21, s. 335-336.

myös sen täytyi myöntää toimenpiteiden välttämättömyys. Maalaiskuntien liiton liittovaltuuston kokouksessa 19.3.1934 asiasta käytiin perusteellinen, jopa tuima keskustelu. Valvontaongelmia käsiteltiin maisteri Antti Kilpiön alustuksen perusteella. Erityisesti keskusteltiin eräänlaisen finanssineuvoston perustamisesta, joka antaisi opastusta valtioneuvostolle kuntia koskevissa asioissa. Hanke jäi kuitenkin toteuttamatta. Kokouksen keskustelussa tuli moneen kertaan ilmi, ettei uskottu pakkotoimenpiteiden parantavan asioita. Lausunnoissa oltiin rajusti lakia vastaan, mutta käytännössä ymmärrettiin, ettei siltä voitu enää välttyä.⁵⁹

3.3 Laki kuntien hallinnon lisäystä valvonnasta

3.3.1 Kunnan asettaminen valvontaan

Lain 1. pykälässä määritellään ne perusteet, jonka mukaan jokin kunta joutui valvonnanalaiseksi. (Ks. Liite 8) Pykälän mukaan taloudellisiin vaikeuksiin valtionavustusta anonut ja saanut kunta voitiin määrätä lisättyyn valvontaan. Lisätty valvonta ei täten kohdistunut vain tiettyyn kunnallishallinnon osaan, vaan se koski koko kunnallishallintoa. Lisäksi lisättyyn valvontaan voitiin asettaa, jos katsottiin, että valvonta oli kunnan taloudenhoidon kannalta välttämätöntä. Lain mukaan valtioneuvosto päätti kunnan asettamisesta valvontaan. Valtioneuvoston tuli ennen määräämistä kuulla asianomaisen kunnan kunnanvaltuustoa ja läänin maaherraa.⁶⁰ Käytännössä kunnan oli hyväksyttävä valvonta automaattisesti eikä kunnan vastalauseilla ollut merkitystä. Aloitteen valvontaan asettamisessa teki lääninhallitus. Lääninhallitukset olivat velvollisia valvomaan alueensa kuntia. Maaherrat tutkivat alueensa kuntien tilanteen ja ehdottivat tarpeen vaatiessa kuntien asettamisesta valvontaan valtioneuvostolle. Maaherrojen kirjeissä raportoitiin kuntien taloudellisesta tilanteesta ja esitettiin perustelut valvontaan asettamisen välttämättömyydestä.⁶¹

⁵⁹ SKLA MKL:n liittovaltuuston pöytäkirjat 1921-1940, 19.3 1934, Eskelinen 1974, s. 134.

⁶⁰ Laki kunnan hallinnon lisäystä hallinnosta, Vp 1932, A III, s.1.

⁶¹ Esim. maaherran kirje valtioneuvostolle koskien Suomussalmen kunnan hallinnon lisättyä valvontaa. KA VM KD N:o 132/276 1933.

Valvonnan tarpeellisuudesta ei voida vetää selvää rajaa. Se tutkittiin yksittäistapauksin, kukin kunta erikseen. Mitään yhtenäistä ohjesääntöä ei siis ollut. Laissa valvontaan asettamisen perusteet olivat varsin väljät ja ne mahdollistivat melkein minkä tahansa kunnan asettamisen valvontaan viranomaisten harkinnan mukaan. Valtiovallalla oli laaja harkintavalta asettaessaan kuntia valvontaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoittanut rajoittamatonta valtaa, vaan päätöksen tuli perustua maaherralta objektiivisesti saatuihin tosiasioihin. Lisäksi päätös valvontaan asettamisesta oli lain 16. pykälän mukaan julkaistava virallisessa lehdessä ja saatettava kyseessä olevan kunnan asukkaiden tietoon.⁶²

3.3.2 Valvojan lakisäätteiset tehtävät

Lain toisen pykälän mukaan valvontaa kunnassa toteutti valtioneuvoston määräämä valvoja. Valvojalle ei laissa asetettu erityisiä pätevyysvaatimuksia, mutta päämäärien toteutumiseksi oli suotavaa, että valvoja oli kunnallishallintoon perehtynyt henkilö. Vaikka valvojan asettamisesta päätti valtioneuvosto, oli maaherralla tärkeä rooli valvojan valinnassa. Maaherra esitteli sopivan ehdokkaan jo samalla, kun kuntaa oli ehdotettu valvonnanalaiseksi. Valvojat olivat useimmiten nimismiehiä, virkamiehiä tai muuten kunnalliseen elämään perehtyneitä. Valvojan toimi oli useimmille vain sivutoimi, jota valvojat hoitivat päätyönsä ohessa. Yhdelle valvojalle voitiin määrätä valvottavaksi useampi kunta kerrallaan. Esimerkiksi Oululaisella johtaja Niilo Sohlolla oli valvottavanaan yhtäaikaan kymmenen kuntaa. Tämä luonnollisesti vaikutti valvonnan laatuun ja tehokkuuteen. Lain mukaan valvojan palkkauksesta vastasi sisäasiainministeriö ja valvonnan kustannukset maksettiin valtion varoista.⁶³

Valvojalla oli kunnassa velvollisuuksia ja oikeuksia. Valvojan pätehtävä lain 3. pykälän mukaan oli huolehtia siitä, että kunnan viranomaiset hoitivat kunnan taloutta ”*huolellisesti ja säästävaisesti*”. Lisäksi valvojan oli varmistettava, että kunnan tulot ja saatavat perittäisiin tarkasti ja nopeasti. Tärkeää kunnan taloutta ajatellen oli myös se,

⁶² Laki kunnan hallinnon lisätystä hallinnosta, Vp 1932 A III, s. 1-3, Mäkinen 1963, s. 4-8.

⁶³ Laki kunnan hallinnon lisätystä valvonnasta: Vp 1932, A III, s. 1-3, KA VM KD 134-139/276 1933, KA VM KD Ea 147 1934 koskien kuntien hallinnon valvojain palkkausta, Mäkinen 1963, s. 8-9.

että tarpeettomia menoja vältettäisiin. Valvonnan tehtävänä oli kunnan talouden saattaminen vakaalle pohjalle ja se, että kunta pystyisi tulevaisuudessa täyttämään tehtävänsä ja sitoumuksensa. Tämä lain 3. pykälä oli eräänlainen yleisohje valvojalle. Pykälän laeva sanamuoto viittaa siihen, että valvojan tuli myös seurata kunnan toimintaa kokonaisvaltaisesti ja puuttua kaikkeen, mikä vaikutti kunnan talouteen.⁶⁴

Valvoja saattoi oikeuksiaan hyväksi käyttäen omatoimisesti vaikuttaa kunnan hallintoon. Valvojalla oli oikeus tehdä kunnanvaltuustolle tai jollekin muulle kunnan päätösvaltaa käyttävälle elimelle esityksiä kunnan taloudenhoitoa koskevista asioista. Esitysoikeuden lisäksi lain 8. pykälän mukaan valvojalla oli oikeus ottaa osaa keskusteluun kunnallistaloudellisissa asioissa kunnanvaltuustossa, kunnallishallituksessa tai kaupunginhallituksessa sekä muissa mahdollisissa hallintokunnissa. Kunta puolestaan oli velvollinen ilmoittamaan valvojalle kunnallisten lautakuntien ja hallintokuntien kokoontumisajankohdat. Lisäksi kunta oli velvoitettu esittämään valvojan niin vaatiessa kunnan tili- ja pöytäkirjat sekä muut kunnanarkiston asiakirjat mukaan lukien salassa pidettävät asiat. Kunnan viranomaiset olivat velvollisia antamaan valvojalle pyydetyt tiedot ja selvitykset toimialaansa kuuluvista asioista. Valvojalla oli myös lain 9. pykälän mukaan oikeus olla läsnä kunnan tilien tarkastuksessa.⁶⁵

Eniten kunnan itsehallintoa kavensi lain 4. pykälä. Sen mukaan kunnanvaltuuston päätös tuli alistaa valvojan tarkastettavaksi ennen sen voimaan astumista silloin, kun asia koski meno- ja tuloarvion hyväksymistä, lainan ottamista tai uudistamista, ylimääräisiä menoja, yhteenliittymistä toisen kunnan kanssa sekä kunnan tilinpäätöksen ja tarkastuskertomuksen hyväksymistä ja vastuuvapauden myöntämistä. Lisäksi valtioneuvoston päätöksellä voitiin valvojan tarkastettavaksi määrätä myös muita viranomaisten päätöksiä tilanteen niin vaatiessa. Laki antoi valvojalle lähes rajoittamattomat oikeudet puuttua kunnan asioihin. Valvojan mahdollista mielivaltaa

⁶⁴ Laki kuntien hallinnon lisäystä valvonnasta: Vp 1932, A III, s. 1-3, Mäkinen 1963, s. 9.

⁶⁵ Laki kuntien hallinnon lisäystä valvonnasta: Vp 1932, A III, s. 2-3, Mäkinen 1963, s. 10, Soikkanen 1966, s. 571-572.

rajoitti kuitenkin kunnan oikeus kääntyä lääninhallituksen puoleen ongelmatilanteissa. Kunnan viranomaisen ollessa tyytymätön valvojan päätökseen tuli se neljäntoista päivän kuluessa esittää asia maaherran ratkaistavaksi. Maaherran päätökseen tuli alistua eikä siitä voitu enää valittaa.⁶⁶

Valvojan asema kunnassa määriteltiin laissa varsin väljästi. Laissa oli paljon tulkinnanvaraisia kohtia, mikä salli niiden käyttämisen tilanteessa kuin tilanteessa. Valvoja asetettiin ylimmäksi auktoriteetiksi kunnassa ja kunnan oli auliisti toteltava valvojan ehdotuksia ja vaatimuksia. Tämä aiheuttikin ongelmia useissa kunnissa.

3.3.3 Valvonnan lakkauttaminen

Samoin kuin valvontaan määrääminen kuului myös määräyksen peruuttaminen lain 1. pykälän mukaan valtioneuvostolle. Peruuttamisajankohtaa ei laissa määritellä, joten se jäi esityksentekijän harkintaan. Laissa mainittiin vain, että valvontaan asettamismääräys oli peruutettava niin pian kuin aiheutta sen jatkamiseen ei enää ollut. Näin ollen tuntuisi luonnolliselta, että peruuttamismääräyksen tekeminen kuuluisi valvojalle, sillä hänellä olisi paras näkemys kunnan taloudellisesta tilanteesta. Valvonnan lakkauttamista koskevan aloitteen tekeminen oli luettava suorastaan valvojan velvollisuudeksi. Valvojan esitys meni valtioneuvostolle lääninhallituksen välityksellä, koska valvoja oli toimiessaan lääninhallituksen alainen. Valvonnan lakkauttamista koskeva aloitevelvoite kuului myös lääninhallitukselle silloin kun se totesi valvonnan käyneen tarpeettomaksi eikä valvoja itse tehnyt aloitetta sen lakkauttamiseksi. Asian luonteesta johtuen ei kunnalla itsellään ollut velvollisuutta valvonnan lakkauttamisesityksen tekemiseen.⁶⁷

Kun laki kuntien hallinnon lisäystä valvonnasta astui voimaan kesäkuun 15. päivänä 1933, alkoi selvitystyö kunnista, jotka valvontaan määrättäisiin. Selvitystyötä tehtiin

⁶⁶ Laki kunnan hallinnon lisäystä valvonnasta: Vp 1932, A III, s. 2-3, Mäkinen 1963, s. 10-11.

⁶⁷ Laki kunnan hallinnon lisäystä valvonnasta: Vp 1932, A III, s. 1-3, Mäkinen 1963, s. 12-13.

koko loppuvuosi 1933 ja vuoden 1934 alussa asetettiin ensimmäiset kunnat sellaiseen valvontaan, joka oli laissa määritelty. Tammikuussa 1934 valvontaan määrättiin seitsemäntoista kuntaa: Kuolajärvi, Suomussalmi, Posio, Taivalkoski, Ylikiiminki, Säräisniemi, Ylivieska, Kestilä, Nivala, Kittilä, Ristijärvi, Reisjärvi, Lumijoki, Kuusamo, Hyrynsalmi, Oulunsalo ja Rovaniemen maalaiskunta. Helmikuussa valvontaan asetettiin Sotkamo ja huhti- ja toukokuussa Alajärvi, Perho, Kaarina, Maaria ja ainoana kaupunkina Kemi.⁶⁸

4. LISÄTYN VALVONNAN TOTEUTTAMINEN VUOSINA 1934-1936

4.1 Valvotut kunnat

4.1.1 Turun ja Porin läänin kunnat

Suurin osa valvotuista kunnista sijaitsi Pohjois-Suomessa (Ks. liite 9), mutta lisätyn valvonnan alaisuuteen joutui myös kaksi Etelä-Suomen kuntaa. Kaarina ja Maaria olivat molemmat Turun esikaupunkikuntia ja sijaintinsa vuoksi niillä oli paljon taloudellisia vaikeuksia.

Molemmat olivat rakenteeltaan hyvin samankaltaisia kuntia. Asukasluvultaan kunnat olivat melko suuria, kummassakin kunnassa oli yli 10 000 asukasta. (Ks. Liite 6) Samoin kunnat olivat pinta-alaltaan melko pieniä esikaupunkialueita ja niiden väestörakenne oli hyvin samankaltainen. Vuosisadan alussa Kaarinan kunnan asukkaista lähes 80 prosenttia oli maatalousväestöä. 1920-luvulla Kaarina oli jo tyypillinen esikaupunkikunta, jossa työläisväestön osuus nousi 80 prosenttiin maatalousväestön osuuden romahtaessa. Tämä kahden sosiaaliryhmän välinen jännite näkyi myös 1930-luvun kunnalliselämässä. Poliittisesti sekä Maaria että Kaarina olivat vahvasti sosiaalidemokraattisia ja ääriivasemmiston kannatusalueita.⁶⁹

⁶⁸ KA VM KD 131-146/276 1933.

⁶⁹ Kaukovalta 1950. s. 185, Innamaa 1957, s. 26-30.

Kuntien taloudellinen tilanne heikkeni selvästi 1930-luvulle tultaessa. Maarian kunnassa taloudellisen tilan heikkouden syynä pidettiin Raunistulan kaupunginosan kunnalle aiheuttamia kustannuksia. Raunistulassa asui runsaasti väestöä, jotka joutuivat toistuvasti turvautumaan köyhäinhoitoon. Lisäksi raunistulalaiset eivät kyenneet maksamaan verojaan. Suurimmat Raunistulasta aiheutuneet kustannukset johtuivat alueen työttömistä, joille kunta joutui järjestämään varatöitä. Maarian kunta vaatikin Turkuun osallistumaan Raunistulasta aiheutuneisiin kustannuksiin ja vaadittiin jopa Raunistulan liittämistä Turkuun. Sama tilanne ilmeni myös Kaarinassa, jossa köyhiä esikaupunkialueita haluttiin liittää Turkuun. Eniten kustannuksia Kaarinalle aiheuttivat Nummenmäen ja Vähä-Heikkilän alueet. Sekä Maaria että Kaarina vaativat Turkuun osallistumaan pitäjien alueella olevien esikaupunkialueiden köyhäinhoito-, kansakoulu- ja poliisitoimimenoihin sekä yleisiin hallintomenoihin. Vaatimus ei ollut kohtuuton, sillä noin 80 prosenttia esikaupunkilaisista ansaitsi elantonsa Turun kaupungin tarjoamista työtilaisuuksista. Näinollen katsottiin Turun olevan velvollinen osallistumaan esikaupunkikustannuksiin. Vuonna 1939 esikaupunkiliitoksia osittain toteutettiin.⁷⁰

Maarian kunnan hallintoa oli valvottu jo ennen varsinaisen lain säätämistä. Jo vuonna 1920 Maarian asioita valvomaan asetettiin piirin nimismies Paavo Jäykkä. Maaria oli saanut valtiolta 100 000 (181 300) markan lainan, jonka ehtona oli toimitsijamiehen asettaminen kuntaan. Toimitsijamies valvoi lainan asianmukaista käyttöä. 1930-luvulla kunnan velkaantuminen jatkui. Vuonna 1932 anottiin valtionvarainministeriöltä menojen peittämiseksi miljoonaa (1,6) markkaa, mutta siitä saatiin vain puolet. Myöhemmin saman vuonna saatiin taas 200 000 (330 800) markkaa. Samalla ilmoitettiin, että kunnan oli alistuttava maaherran niin katsoessa valtion valvontaan ja noudattamaan valtion määräämän valvojan ohjeita. Kunta lähetti maaherralle vuonna 1933 seuraavan vuoden talousarvioehdotuksen, koska se useaan otteeseen oli saanut kuulla uhkailuja mahdollisesta valvonnasta. Vuoden 1933 joulukuussa maaherra ilmoitti

⁷⁰ Innamaa 1957, s. 211, 371, Kaukovalta 1950, s. 216, Perälä 1951, s. 179-180, Lisää esikaupunkiliitoksista mm.

Innamaa 1957, s. 365-371.

kirjeessä, ettei kunta ollut ehdotuksessaan noudattanut riittävää säästäväisyyttä. Maaherran mielestä kunnan tulisi alentaa viranhaltijoiden ja kunnan luottamusmiesten palkkoja, kuten valtiokin oli tehnyt. Lisäksi työttömyyttä varten oli ehdotuksessa varattu liian suuri määräraha, sillä maaherra uskoi taloudellisen elämän virkistyvän seuraavana vuonna. Vuoden 1934 alussa valtiovarainministeriön tarkastaja maisteri P. Viherheimo tutustui kunnan taloudenhoitoon viimeisen viiden vuoden ajalta ja myös kyseiseen talousarvioon. Tämän seurauksena valtionvarainministeriö esitti Maarian kuntaa lisättyyn valvontaan. Maaherra pyysi valtuustolta lausuntoa asiasta ja se annettiin valtuuston kokouksessa helmikuussa 1934. Valtuuston mielestä valvonta oli tarpeeton: ” *Se, ettei talousarvio ole tasapainossa, johtuu Raunistulasta, eikä kunnan johtomiehistä. Esikaupunkikysymys ratkennee vuoden 1935 alussa, ei ole siis syytä asettaa loppuvuodeksi kuntaan erikoista valvojaa.* ” ⁷¹

Kunnan vastenmielisyys valvontaa kohtaan ilmeni myöhemmin myös valvojan ja kunnan välisissä suhteissa. Lausunnosta huolimatta valtioneuvosto määräsi 7.4.1934 Maarian kunnan toistaiseksi valvonnan alaiseksi. ⁷²

Myös Kaarinassa menot kasvoivat vuodesta toiseen. Ongelmien syynä pidettiin lainsäädännöllisiä velvollisuuksia, kuten oppivelvollisuuden toteuttamista, huoltotehtävien, kuten köyhäinhoidon, laajenemista sekä esikaupunkialueista johtuvia ylimääräisiä kustannuksia. Vuonna 1931 veroäyriä hintaa jouduttiin nostamaan kahdeksasta markasta 11,00 markkaan. Tämä ei kuitenkaan auttanut talousarvion menoerien peittämisessä. Vuonna 1933 valtioneuvosto myönsi kunnalle 500 000 (n. 850 000) markan lainan sillä ehdolla, että kunta välttäisi uudistusmenoja, noudattaisi taloudenhoidossa säästäväisyyttä ja alistuisi maaherran määräyksestä mahdolliseen valvontaan. Muussa tapauksessa lainasopimus katsottaisiin kunnan puolelta rikotuksi. Vuoden 1934 alussa Kaarina määrättiin lisättyyn valvontaan

⁷¹ MKA Kunnanvaltuuston pöytäkirjat Cc: 10 Ca:7 1934.

⁷² MKA kunnanvaltuuston pöytäkirjat Cc: 10 Ca: 7 1934, Kaukovalta 1950, s. 217-219, TMA Turun ja Porin lääninhallituksen arkisto Ea 99/ 130 1934.

valtioneuvoston päätöksellä. Kaarinan kunnassa tunnettiin ilmeistä vastenmielisyyttä valvontaa kohtaan. Sitä pidettiin kunnallisen itsehallinnon loukkauksena. Valtuuston lausunnossa ihmeteltiin miksi Kaarina oli alistettu valvontaan, sillä valtuuston mielestä kunta oli toiminnallaan osoittanut kykenevänsä huolehtimaan kunnan asioista. Valtion katsottiin suhtautuvan kuntaa kylmäkiskoisesti, vaikka siellä tiedettiin kunnan ongelmat esikaupunkiväestön kanssa. Valvontaa pidettiin lähes tarpeettomana, sillä katsottiin, että kunta pystyisi hoitamaan talouttaan itsekin.⁷³ Myös Kaarinassa valvojan ja kunnan välit tulehtuivat valvonnan aikana.

4.1.2 Vaasan läänin kunnat

Vaasan läänistä kuntien hallinnon lisättyyn valvontaan asetettiin kaksi kuntaa: Alajärvi ja Perho. Alajärvellä kunnan asukasluku vuonna 1933 oli 7583 henkilöä ja Perhossa 2917 henkilöä. (Ks. liite 6) Poliittisesti Alajärvi oli kahden suuren puolueen vaikutusaluetta. Maalaisliitolla oli vanhastaan vankka kannatus alueella, mutta vaaleissa menestyi myös Suomen Pienviljelijäin puolue. Perho oli Maalaisliiton vankkaa kannatusaluetta, mutta varsinkin 1920-luvun lopulla vahvana puolueena olivat myös sosiaalidemokraatit.⁷⁴

Molemmat kunnat olivat suurissa taloudellisissa vaikeuksissa. Tämä näkyi erityisesti Alajärvellä, jossa kunnan veroäyrin hintaa oli jouduttu nostamaan jopa 7,20 markkaa. (Ks. liite 4) Vuonna 1928 Alajärven veroäyri oli 8,80 markkaa, kun se vuonna 1932 nousi 16,00 markkaan. Verrattaessa lisätyn valvonnan kuntien veroäyrin hintaan, oli Alajärven veroäyrin hinta toiseksi korkein. Myös Vaasan läänin maaherra oli havainnut Alajärven kunnan vaikean taloudellisen tilanteen.

⁷³ KKA Kvalt pk I Cb: 2, 13.3.1934.

⁷⁴ Junnila 1987, s. 652, SVT XXIX B, Vaalit 1-3 1933.

Sisäministeriölle 15.3.1933 osoittamassaan kirjeessä hän ilmaisi huolensa kunnan asiain hoidosta. Alajärvi anoi valtiolta 500 000 (n. 850 000) markan suuruista lainaa ja 250 000 (n. 420 000) markan suuruista avustusta. Maaherra kuvasi tilannetta hyvin raskaaksi ja kehotti valtiota varaamaan riittävästi varoja kunnan auttamiseen.⁷⁵

Vuoden 1934 alussa sekä Perho että Alajärvi asetettiin kuntien hallinnon lisättyyn valvontaan. Perholaiset itse vastustivat asettamista. Kunnallismiesten mielestä ” *kaikki merkit viittaavat jo siihen suuntaan, että pula-aika on Perhossakin sivutettu ja nousu aallonpohjasta on alkanut ilmaantua.* ” Valtiovarainministeriö perusteli Perhon asettamista valvontaan pääasiallisesti taloudellisilla syillä. Maaherran selvitysten mukaan kunta ei ollut ajallaan suorittanut ottamistaan lainoista lyhennyksiä ja korkoja. Lisäksi maaherra syytti perholaisia kunnan asioiden huonosta hoidosta.

Valtioneuvostolle osoittamassaan kirjeessä maaherra totesi perholaisten rikkoneen esimerkiksi lainaehtoja. 1.6.1933 Perho oli saanut 100 000 (169 300) markan kuolletuslainan sellaisin ehdoin, että kunnan tulee lähettää talousarvioehdotus maaherralle sekä esittää talousarvion toteutumisesta taulukko. Kunta ei ollut näitä maaherralle toimittanut ajallaan ja maaherra syyttikin kuntaa leväperäisyydestä. Perhon kunnanvaltuusto kielsi jyrkästi tällaiset syytökset, vaikka väärinkäytöksiä oli ilmennyt. Kunnanvaltuusto oli nimittäin itse ojentanut kunnallislautakunnan esimiestä Jooseppi Koivukoskea huolimattomasta asioiden hoidosta. Koivukosken hoidossa olevissa rahavaroissa oli ilmennyt kaksi vuotta sitten yli 80 000 (n. 130 000) markan vajaus. Maaherran estelyistä huolimatta esimies oli valittu uudelleen kunnallislautakunnan puheenjohtajaksi vuosiksi 1934-36. Perhon historian kirjoittaja Heikki Junnilan mukaan Perho ei täten joutunutkaan lisätyn valvonnan alaiseksi pelkästään taloudellisen asemansa ja velkojensa vuoksi. Hän arvelee, että syynä oli pikemminkin lääninhallinnon ja paikallishallinnon välinen kiista asioiden hoitamistavasta, sillä maaherra osoitti puutteita Perhon kunnanvaltuuston riitaisassa päätöksenteossa.⁷⁶

⁷⁵KA SM KD 83/325 1933.

⁷⁶KA VM KD 27/245 1934, Junnila 1987, s. 652-653.

4.1.3 Oulun läänin kunnat

Oulun läänin alueelta kuntien lisätyyn valvontaan asetettiin vuosina 1934-1936 kaikkiaan 18 kuntaa ja yksi kaupunki. Valvontaan asetettiin Nivala, Ylivieska, Reisjärvi, Lumijoki, Oulunsalo, Ylikiiminki, Kestilä, Säräisniemi, Sotkamo, Ristijärvi, Hyrynsalmi, Kemi, Suomussalmi, Taivalkoski, Kuusamo, Posio, Kuolajärvi, Rovaniemen maalaiskunta ja Kittilä.. Pohjois-Suomen kunnat olivat lähes poikkeuksetta maa- ja metsätalousvaltaisia alueita. Suurin osa alueen asukkaista saivat elantonsa maataloudesta. Taloudellisesti Pohjois-Suomi oli köyhää aluetta ja taloudelliset vaikeudet kasaantuivat näille seuduille. Lisäksi Pohjois-Suomi kärsi eniten maatilojen pakkohuutokaupoista sekä pulaliikehännän aiheuttamasta levottomuudesta.

Nivala ja Reisjärvi olivat molemmat vahvasti maatalousvaltaisia kuntia. Metsätalouden lama vaikeutti elinkeinon hoitamista ja koko kalajokilaakson metsätalous joutui velkakierteeseen. Tämän seurauksena Oulun läänin maaherra esitti kuntien asettamista lisätyyn valvontaan. Reisjärvi oli pieni 4000 asukkaan kunta, jossa pääelinkeinona oli maatalous. Vuonna 1933 Nivala oli 10 549 asukkaan kunta, (Ks. liite 6) jossa pulavuodet lisäsivät kunnan menoja kasvaneen sosiaalihuollon tarpeen ja työttömyyden takia. Poliittisesti Nivalassa 1930- luvun alkua hallitsi Suomen Pienviljelijäin puolue, jonka kannattajiksi vuoden 1930 kommunistilakien jälkeen siirtyivät kielletyn Sosialistisen Työväen Puolueen jäsenet. Vuonna 1931 pulan vastainen protestointi huipentui Nivalassa ns. ”konikapinaan”, jossa pulamiehet ottivat yhteen virkavallan kanssa. Matti Lackmanin mukaan konikapinan sijasta välikohtausta tulisi kutsua pulakapinaksi, sillä kapinoinnin liikkeellepanevia voimia olivat juuri pula ja sen aiheuttamat taloudelliset vaikeudet. Lehdistössä konikapina leimattiin vasemmistolaiseksi.⁷⁷ Pulavuodet toivat kuitenkin Nivalan poliittisiin kuvioihin uuden

⁷⁷ Lackman 1985, 255-277. Lisää konikapinasta esim. Ruotsalainen 1970, s. 265-277.

voiman. Pulan seurauksena Nivalassa syntyi paikallinen oppositio, joka käytti aluksi nimeä Pulatoimikunta. Valtiollisissa ja kunnallisvaaleissa liikkeen kannattajat järjestäytyivät Kansanpuolueeksi. Nivalassa Kansanpuolue nousi suurimmaksi puolueeksi vuoden 1933 kunnallisvaaleissa. Myös Reisjärvellä Kansanpuolue sai suuren kannatuksen ollen kunnan suurin puolue.⁷⁸

Valtioneuvostolle lähettämässään kirjeessä 2.10.1933 Oulun läänin maaherra ehdotti Nivalaa lisättyyn valvontaan. Maaherran mukaan Nivalan kunnan asiain hoidossa oli ilmennyt virheellisyyksiä. Kirjeessään hän arvioi virheellisyyksien syitä seuraavasti:

”Niihin näyttää vaikuttaneen ainakin osittain kunnallishallinnolle vieraat pyrkimykset tai sivullinen painostuskin. Muutenhan ei olisi selitettävissä ne kunnallislain vastaiset tai muutoin olosuhteita vastaamattomat päätökset, jotka pöytäkirjassa ovat mainitut ja joiden johdosta kunnan talous, jota jo nyt rasittavat korkeat korkomenot, joutuu vieläkin suurimpiin vaikeuksiin.”⁷⁹

Se, mitä maaherra tarkoitti näillä ”kunnallishallinnolle vierailta pyrkimyksillä ja painostuksella”, ei lähteestä ilmene. Voidaanko siis olettaa, että myös Nivala joutui lisättyyn valvontaan mahdollisesti myös muista kuin taloudellisista syistä. Ainakin maaherra osoitti valtioneuvostolle huolensa Nivalan tilanteesta.

Nivalan ohella pulaliikkeen vaikutuspiirissä 1930-luvulla oli Ylivieska. Molemmat kunnat asetettiin lisättyyn valvontaan ensimmäisten joukossa tammikuussa 1934. Ylivieska oli ylivoimaisesti maatalousvaltainen kunta. Maa- ja metsätalous antoi toimeentulon lähes 80 prosentille kuntalaisista. Maaherran mukaan sekä taloudellisesti huono tilanne että räikeät laiminlyönnit kunnallisten asioiden hoidossa johtivat Ylivieskan asettamiseen lisättyyn valvontaan. Valtioneuvostolle osoittamassaan kirjeessä 2.10.1933 maaherra selvitti Ylivieskan tilannetta. Kunta oli saanut vuonna 1932 valtiolta 400 000 (n. 660 000) markan suuruisen lainan. Maaherran mielestä velat kunnassa eivät olleet ylivoimaiset ottaen huomioon kunnan väkiluvun (7938 henkilöä vuonna 1933). Maaherran mielestä lainoista on liian suuri osa

⁷⁸ Häyhö 1970, s. 494-498, SVT XXIX B Vaalit 1-3 1933.

⁷⁹ KA VM KD 140/276 1933.

järjestämättömiä lainoja. Lisäksi kunnanhallinnossa on tehty räikeitä virheitä. Suurin virheistä oli veroäyrin asettaminen liian alhaiseksi. Vuonna 1933 veroäyrin hinta oli Ylivieskassa vain 10,00 markkaa. Maaherran mukaan äyrin asettaminen näin alhaiseksi ei vastannut todellisuutta eikä lain määräyksiäkään. Lisäksi kunta oli toimittanut vuoden 1931 tilinpäätöksen vasta vuonna 1933. Maaherra syytti kunnallislautakuntaa kyvyttömyydestä valmistella riittävästi kunnan taloutta koskevia asioita. Maaherran mukaan oli selvää, että jos näin menetellään vaikeudet kasvavat ja luottamus kuntaan vähenee: jo tämä seikka edellyttää kunnan asettamista valvontaan.⁸⁰

Oulun seudulta valvontaan asetettiin Ylikiiminki, Oulunsalo ja Lumijoki. Nämä kunnat olivat asukasluvultaan pieniä kuntia. (Ks. liite 6) Poliittisesti Oulunsalo ja Lumijoki olivat Maalaisliiton kannatusaluetta, kun taas Ylikiimingissä kannatusta vuonna 1933 eniten sai Suomen Pienviljelijäin puolue. Valtioneuvostolle osoittamassaan kirjeessä 2.10.1933 maaherra totesi Ylikiimingin kunnan tilanteen olevan Oulun läänin vaikeimpia. Maaherra ihmetteli, miten voi olla mahdollista ettei kunta saanut perityksi enempää veroja kuntalaisiltaan. Hän epäili, että veroäyrin hinta oli kunnassa kohtuuttoman korkea (14,00), joten maksukykyisiä oli vähän. Lisäksi köyhäinhuoltoon olivat kasvaneet kohtuuttoman suureksi; jopa Suomen Punainen Risti oli joutunut kuntaa avustamaan. Maaherran mukaan ei ollut nähtävissä muuta vaihtoehtoa kuin asettaa kuntaan valvoja, jonka tuli selvittää taloudellisten vaikeuksien syyt ja ryhdyttävä toimenpiteisiin tilanteen parantamiseksi.⁸¹

Oulunsalon vaikeuksia Oulun läänin maaherra käsitteli valtioneuvostolle osoittamassaan kirjeessä 2.10.1933. Oulunsalon taloudellisten ongelmien syynä maaherra piti A.B. Uleå Oy:n sahan lakkauttamista pula-aikana. Oulunsalossa asukkaita vuonna 1933 oli 1943, joista noin tuhat jäi vaille toimeentuloa sahan lakkauttamisen yhteydessä. Tämä johti luonnollisesti köyhäinhuoltomenojen rajuun kasvuun kunnassa. Maaherran laskelmien mukaan veroäyrin hinta olisi kunnassa 30-40 markkaa, ellei valtio olisi

⁸⁰ KA VM KD 138/276 1933.

⁸¹ SVT XXIX B Vaalit 1-3 1933, KA VM KD 137/ 276 1933

myöntänyt kahtena vuonna avustuksia. Lisäksi kuntaa oli avustanut Suomen Punainen risti. Kuntien hallinnon lisätty valvonta oli siis välttämätöntä. Oulunsalo asetettiin valvontaan valtioneuvoston päätöksellä tammikuussa 1934.⁸² Myös Lumijoella huonontuneet taloudelliset edellytykset johtivat lopulta valvontaanasettamiseen.

Myös Kainuun alueella taloudelliset vaikeudet johtivat kuntien asettamiseen lisättyyn valvontaan. Kainuun Sanomien mukaan talouselämä oli alueella suurelta osin metsätalouden varassa ja maatalous vasta parhaillaan kehitystilassa. Puutavaran hintojen aletessa ja työpaikkojen vähetessä alueen kuntien köyhäinhoitomenot olivat nousseet sietämättömiksi. Esimerkiksi Kestilässä, Hyrynsalmella, Ristijärvellä ja Säräisniemellä kunnan velkaantuminen tapahtui nopeasti ja kunnissa oltiin valtion avustusten varassa. Kunnissa jouduttiin ulosmittaamaan kunnallista omaisuutta sekä järjestettiin runsaasti pakkohuutokauppoja. Lisäksi kuntien taloudenhoidossa oli ilmennyt suuria ongelmia, jopa väärinkäytöksiä. Esimerkiksi Sotkamossa talousarvion laadinnassa oli tehty virheitä, joista nyt pulakautena maksettiin. Kainuun alueen kunnat olivat poliittisesti Maalaisliiton kannatusaluetta.⁸³

Suomussalmi, Taivalkoski ja Kuusamo olivat perinteisesti metsätalousaluetta. Metsäteollisuuden lama ja puutavaran kysynnän lasku koskettivat erityisesti juuri näitä alueita. Kuusamon metsätaloutta vaikeutti ensimmäisen maailmansodan jälkeen itärajan sulkeutuminen. Kuusamon kunnan alueen vedet virtasivat Venäjän puolelle, joten puiden uitolle ei ollut enää edellytyksiä. Myös Oulun läänin maaherra Pehkonen mainitsi näistä asioista valtioneuvostolle osoittamassaan kirjeessä 2.10.1933. Kuntien asukkaat joutuivat turvautumaan kunnan avustuksiin yhä useammin. Suomussalmella oli kuntaa osittain valvottu jo vuodesta 1932 lähtien. Valtio oli myöntänyt kunnalle 500 000 (827 000) markan suuruisen lainan ja vaati Suomussalmen piirin nimismiestä Eino Väisää valvojaksi. Taivalkoskella sen sijaan maaherra näki taloudellisten ongelmien lisäksi heikkouksia kunnan asioiden hoidossa. Valvontaan asettaminen oli maaherran mielestä välttämätöntä.⁸⁴

⁸² KA VM KD 145/276 1933.

⁸³ Kainuun Sanomat 4.1.1933, KA VM KD 137/276, 139/276, 144/276, 142/276 1933, SVT XXIX B Vaalit 1-3 1933.

⁸⁴ Ervasti 1978, s. 702-703, KA VM KD 135/276, 132/276, 133/276 1933.

Kittilän, Kuolajärven, Posion ja Rovaniemen maalaiskunnan tilanne oli varsin samankaltainen kuin kolmen edellisen Pohjois-Suomen kunnan. Metsätalouden maailman pula vaikutti kuntalaisten toimeentuloon alentavasti. Kittilä ja Salla olivat joutuneet vuonna 1932 osittaiseen valtion valvontaan lainattuaan valtiolta rahaa. Nyt maaherra katsoi, että tilanne ei ollut parantunut vaan valvontaan asettaminen olisi yhä aiheellista. Rovaniemen maalaiskunta oli velkaantunut pahoin, kun Rovaniemen kauppa oli erotettu siitä itsenäiseksi kunnaksi. Maaherran mukaan velka oli ollut liian raskas kannettavaksi.⁸⁵ Kittilä, Kuolajärvi ja Rovaniemen maalaiskunta olivat kaikki varsin suuria kuntia ja asukkaita oli suhteellisen vähän verrattuna kunnan kokoon. Poliittisesti Pohjois-Suomen kunnat olivat yleensä oikeistopuolueiden Maalaisliiton ja Kokoomuksen kannatusaluetta. Posion kunnan vaikeuksia maaherra selitti kunnan nuorella iällä. Posion kunta oli perustettu vasta vuonna 1925 ja maaherran mielestä oli ymmärrettävää, että nuorella kunnalla oli vaikeuksia:

” Näin lyhyessä ajassa ei kunnan johtohenkilöillä ole ollut mahdollista täysin perehtyä kunnallisten asiain hoitoon ja lakien tuntemukseen, varsinkaan kun kunta on kaukana lääninhallintopaikasta ja keskuksista.”⁸⁶

Kemin kaupunki muodosti mielenkiintoisen poikkeuksen lisätyn valvonnan historiassa. Kemi oli ainoa kaupunki, joka lisättyyn valvontaan asetettiin. Tämä herätti vastustusta niin kaupungin hallintoelimissä kuin lehtien palstoillakin. Kemissäkin pula-aika oli aiheuttanut työttömyyttä ja köyhäinhoitomenojen suuren kasvun. Pohjolan Sanomissa 4.11.1933 Kemin työttömyyden syyksi esitettiin tuotannon väheneminen puutavara-, metsä-, ja teollisuusalalla. Lisäksi kaupungissa oli yksityisyrittäjäjyys lamaantunut. Poliittiselta väriltään Kemi oli vahvasti punainen. Onni Rantalan mukaan Kemi oli Suomen vasemmistolaisin kaupunki 45 prosentin kannatuksellaan.⁸⁷

⁸⁵ KA VM KD 131/276, 146/276, 130/276 1933.

⁸⁶ KA VM KD 134/276 1933.

⁸⁷ Pohjolan Sanomat 4.11.1933, Rantala 1970, s. 155-158.

Oulun läänin maaherra Pehkonen oli esittänyt valtioneuvostolle 2.10.1933 osoittamassaan kirjeessä Kemin asettamista valvontaan huonon taloudellisen tilanteen vuoksi. Syiksi Kemin kaupungin heikkoon taloudelliseen tilaan maaherra esitti laajojen esikaupunkiliitosten aiheuttamat kustannukset, lama-ajan, verotettavien tulojen supistumisen sekä lakisääteisten velvoitteiden, kuten suuremman koulutalon rakentamisen, poliisitalon rakentamisen sekä asemakaavan valmistamisen, aiheuttamat rasitteet. Kemin kaupunginvaltuusto suhtautui kielteisesti kaupungin asettamiseen valvontaan. Sen mielestä valvontaan ei ollut aihetta, sillä lakisääteisiä velvollisuuksia oli saatu lykättyksi eikä kaupunki ollut valtuuston mielestä erityisen velkainen. Ainoana todellisena syynä ahdinkoon valtuusto piti vuoden 1931 alussa toimeenpantua esikaupunkiliitosta, joka järkytti kaupungin taloutta. Syy oli yksinomaan valtiovallan, joka ajoi liitoksen väkisin läpi pahimpana pula-aikana kaupungin vastustuksesta huolimatta. Liitos oli aiheuttanut kaupungille 13,5 (22) miljoonan markan ylimääräisen menon. Valtuuston mukaan Kemin kaupunki oli ilman omaa syytään joutunut tilanteeseen, joka edellytti lisättyä valvontaa. Valtuusto ehdottikin, että kaupunkiin määrättäisiin joku sisäministeriön virkamies tarkkailemaan kaupungin asioita ennemmin kuin asioita tuntematon valvoja.⁸⁸ Vastustuksesta huolimatta Kemin kaupunki asetettiin valvontaan keväällä 1934.

4.2 Valvojien toiminta kunnissa

4.2.1 Valvojien valinta

Laissa kuntien hallinnon lisäystä valvonnasta ei esitetty valvojalle pätevyysvaatimuksia, mutta toivottiin, että valvoja olisi jollakin tavoin kunnalliseen elämään perehtynyt henkilö. Yleensä maaherra pyrki ehdottamaan tehtävään sellaista henkilöä, joka asui lähellä valvottua kuntaa ja tunsu alueen olot. Luonnollisesti tämä vaatimus vaikeutui,

⁸⁸ Hedman 1976, s. 649-651.

kun osa valvottavista kunnista sijaitsi varsin pohjoisessa ja kaukana suurista keskuksista.

Valvojien ammattijakauma oli varsin kirjavaa, joskin voidaan sanoa, että valvojat edustivat lähes poikkeuksetta yhteiskunnan ylimpiä kerroksia ja monilla heillä oli useita luottamustehtäviä. Nimismiehet muodostivat selvästi erottuvan ryhmän valvojien joukossa (7 kappaletta, Ks. liite 10). Nimismies tunsipaikalliset olot ja oli perehtynyt kunnallisten asioiden hoitoon. Kuten on jo aikaisemmin mainittu, valvojat hoitivat yleensä valvontatehtävää sivutoimenaan. Lisäksi valvojina toimi lääninhallituksen virkamiehiä, kuten Oulunsalossa lääninkamreeri Vilho Koskinen ja Kestilässä, Säräisniemellä, Oulunsalossa, Ylikiimingissä kruuninvouti Onni Näres. Muita ammattiryhmiä olivat: varatuomari, rehtori, johtaja, maanmittausinsinööri, kansakoulunopettaja, asutustarkastaja, pankinprokuristi ja isännöitsijä.

Lisätyn valvonnan lain mukaan ihanteellista olisi ollut, jos yksi valvoja olisi hoitanut yhden kunnan valvonnan. Pian kuitenkin huomattiin, että tämä olisi mahdotonta toteuttaa käytännössä. Vain seitsemän valvojaa toimi ainoastaan yhden kunnan valvojana: Alajärvellä Väinö Aalto, Perhossa Eino Nousiainen, Kemissä Antti Jauho, Kittilässä Eino Poikela, Kuolajärvellä Kaarlo Kaitera, Suomussalmella Eino Väisä sekä Rovaniemen maalaiskunnassa Kaarlo Hillillä. Muilla valvojilla oli vähintään kaksi kuntaa valvottavanaan. Varsin luonnollista oli, että esimerkiksi Maarialla ja Kaarinalla oli yhteinen valvoja, Eino Airisto, sillä kunnat sijaitsivat lähekkäin. Sama tilanne oli Taivalkoskella ja Posiolla, jossa valvojana toimi nimismies Einar Waenerberg. Myös Hyrynsalmen ja Ristijärven yhteisenä valvojana oli piirin nimismies Matti Räsänen. Poikkeuksen muodosti johtaja Niilo Sohlo, jolla oli yhtäaikaan valvottavanaan kymmenen kuntaa: Ylikiiminki, Säräisniemi, Ylivieska, Kestilä, Nivala, Oulunsalo, Reisjärvi, Lumijoki, Sotkamo ja Kuusamo. Sohlon valvontaan nimettiin aluksi myös Posio, mutta valvojaksi nimitettiin myöhemmin nimismies Einar Waenerberg, koska puhelinkuuluvuus Oulusta Posioon oli varsin heikko. Oulun läänin maaherra Pehkonen

arvosti johtaja Sohlo suuresti ja valtioneuvostolle osoittamassaan kirjeessä 2.10.1933 hän perustelikin Sohlon asettamista usean kunnan valvojaksi. Sohlo oli kotoisin Oulusta, oli kauppakorkeakoulun käynyt ja toiminut liike-elämän alalla. Maaherran mukaan Sohlo tunsu maaseudun olot varsin hyvin. Hän oli toiminut Oulun kaupunginvaltuustossa sekä valtion tulo- ja omaisuusverolautakunnassa. Hänellä oli näinollen hyvät edellytykset syventyä nopeasti valvottavien kuntien kirjanpitoon ja asioihin.⁸⁹

Suuret välimatkat ja usean kunnan asioiden hoitaminen samanaikaisesti vaikeuttivat luonnollisesti valvontatehtävää ja samalla valvonnan tehokkuutta. Sohlo ei luonnollisestikaan pystynyt olemaan läsnä kuntien hallintoelinten päätöksenteossa, joten valvonta jäi näissä kunnissa varsin kaukaiseksi. Maaherra perusteli yhden valvojan asettamista useampaan kuntaan taloudellisilla syillä: tämä tulisi huomattavasti halvemmaksi. Tosin maaherra ymmärsi tilanteesta aiheutuvat ongelmat: ”*valvoja ei voi olla usein läsnä lautakuntain kokouksissa seuraamassa asiain käsittelyä ja antamassa välittömiä ohjeita.*” Maaherran ohjeen mukaan Sohlon tuli vuoden 1934 aikana käydä kerran ja seuraavana vuonna kolme kertaa jokaisessa kunnassa antamassa ohjeita ja selvittämässä asioita.⁹⁰

Muutamassa kunnassa ongelmia syntyi jo valvojaa valittaessa. Kemissä vastustettiin Rehtori Antti Jauhon valintaa yksinkertaisesti siitä syystä, että hän oli Oulusta. Rehtori Jauho oli Oulun kaupunginvaltuuston puheenjohtaja ja maaherran mukaan oli ottanut osaa Oulun talouden suunnitteluun. Tästä syystä hän olisi paras vaihtoehto valvojaksi Kemiin. Maaherra katsoi, että Jauholla oli myös hyvät edellytykset toimia yhteistyössä Kemin kaupungin viranomaisten kanssa. Valtuusto oli asiasta täysin eri mieltä. Valtuuston mielestä Jauhon kiinteät suhteet Ouluun olivat Kemin etujen vastaisia. Myös

⁸⁹ KA VM KD 134/276 1933.

⁹⁰ KA VM KD 133/276 1933.

Perhossa valvojaksi määrätty kansakoulunopettaja Eino Nousiainen herätti vastustusta. Kunta lähetti maaherralle kirjeen, jossa valintaa vastustettiin, tosin perusteluita valinnan vääryydestä ei esitetty. Vastustuksista huolimatta valtioneuvosto nimitti Eino Nousiaisen ja Antti Jauhon tehtäviin.⁹¹

4.2.2 Valvojien palkkiot

Lisätyn valvonnan lain mukaan valvojan palkkio maksettiin valtion varoista. Kunnan ei kustannuksiin tarvinnut osallistua, sillä tähän olisi vain entuudestaan raskauttanut kuntien menoja. Ehdottaessaan valtioneuvostolle tiettyä valvojaa kuntaan, maaherra ehdotti myös valvojalle maksettavaa palkkiota. Palkkion suuruus vaihteli. Yleensä palkkiona oli 500 (846) markkaa kuukaudessa jokaisesta valvottavasta kunnasta. Esimerkiksi Johtaja Niilo Sohlo sai tällä perusteella palkkiona 5000 (8465) markkaa kuukaudessa kymmenestä valvotusta kunnasta. Lisäksi hän sai matkakorvauksia ja päivärahaa vierailuistaan kunnissa. Myös suurempia palkkoja ansaittiin. Kuolajärvellä, Rovaniemen maalaiskunnassa, Kemissä ja Perhossa valvojat saivat palkkiona 1000 (1693) markkaa kuukaudessa, vaikka heillä oli valvottavanaan vain yksi kunta.

Kuolajärvellä kunnanvaltuusto hyväksyi lausunnossaan valvontapäätöksen ja ehdotti valvojan palkkioksi 5000 (8465) markkaa vuodessa eli noin 400 (677) markkaa kuukaudessa. Mikään muu kunta ei yrittänyt vaikuttaa valvojan palkkioon. Tämä oli erikoista, sillä palkkiohan maksettiin valtion varoista, ei kunnan. Maaherra esitti valtioneuvostolle nimismies Kaarlo Kaiteran palkkioksi 1000 (1693) markkaa kuukaudessa, eli yli puolet enemmän kuin mitä valtuuston mielestä tuli maksaa. Valtioneuvosto yhtyi maaherran ehdotukseen. Palkkiojärjestelyissä poikkeuksen muodosti myös Alajärvi, jossa maanmittausinsinööri Väinö Aallolle maksettiin valvonnasta jopa 2000 (3386) markkaa kuukaudessa. Muutamilla valvojilla oli myös pienempiä palkkoja. Nimismies Einar Waenerbergille maksettiin Posion valvonnasta

⁹¹ Hedman 1976, s. 650, KA VM KD 27/245, 28/245 1934.

300 (507) markkaa kuukaudessa ja Taivalkoskesta 400 (677) markkaa kuukaudessa sekä matkakorvaukset ilman päivärahaa. Palkkiojärjestelmä oli siis melko kirjavaa ja palkkiosta päätettiin jokaisen valvojan kohdalla erikseen. Palkkioon vaikuttivat valvottujen kuntien määrä ja ilmeisesti myös valvonnasta aiheutuneet päätoimen ansiomenetykset.⁹²

4.2.3 Valvojat työssään

Valvojalla oli lain mukaan oikeus olla läsnä kunnan eri toimielinten kokouksissa. Tämä olikin tärkein valvojan vaikutuskeino kunnan taloudellisiin asioihin, sillä kunnanvaltuuston päätös tuli alistaa valvojan tarkastettavaksi ennen sen täytäntöönpanoa. Valvojilla ei ollut erityistä ohjesääntöä, minkä mukaan hänen tuli kunnassa toimia, vaan hänen velvollisuutensa ja oikeutensa lueteltiin laissa kuntien lisätystä valvonnasta. Suomen Kaupunkiliiton kaupunkipäivillä pohdittiin valvontaa ja ohjeeksi annettiin seuraavaa:

*" Kuntiin kohdistuvassa valtion valvonnassa otettava ohjeeksi: Mielummin sävyisiä kehoituksia kuin pakkoa, mielummin vakuuttavia perusteluja kuin käskyjä ja kieltoja "*⁹³

Valvojien läsnäolo kunnanvaltuuston kokouksissa vaihteli kunnittain. Esimerkiksi johtaja Sohlo ehti vierailta kokouksissa tuskin lainkaan ja tyytyi ainoastaan allekirjoittamaan valtuuston pöytäkirjat sellaisinaan tai tekemään vain muutoksia pöytäkirjaan. Tapana oli, että valvoja allekirjoitti jokaisen kokouksen pöytäkirjan tai teki siihen tarvittavia muutoksia ennen voimaantumista. Seuraavaksi tarkastellaan muutaman kunnan valvojien aktiivisuutta kunnissa.

⁹² KA SM KD 220-224/384 1933, KA VM KD 131/276 1933.

⁹³ MKLA Suomen kaupunkiliitto, kaupunkipäivien pöytäkirjat liitteineen Ca 3 1933, s. 164

Maarian kunnan valvojana toimi asutustarkastaja Eino Airisto. Vuoden 1934 valtuustokauden aikana hän oli läsnä kolmessa valtuuston yhdeksästä kokouksesta. Vuonna 1935 valvojaksi nimettiin pankinprokuristi Erkki Airisto, joka osallistui valtuuston kokouksiin yhtä harvoin kuin edeltäjänsä. Valmisteluvaliokunnassa hän oli läsnä kahdesti, kun valiokunta istui vuoden 1935 aikana kahdeksan kertaa.

Eino Airisto vaati heti työnsä alkuvaiheessa uuden talousarvion laatimista vuodelle 1934. Samoin Erkki Airisto joutui heti vuoden 1935 alussa vaatimaan muutoksia tehtyyn talousarvioon. Erkki Airiston mukaan menopuolelta tuli vähentää reilusti esimerkiksi sosiaalihuollosta, kansakoulumenoista ja köyhäinhoidosta. Valtuusto katsoi voivansa tehdä valvojan vaatimat muutokset, mutta valtuutetut ilmaisivat paheksuntansa vähennysten takia. Maaria oli hyvä esimerkki valtuuston ja valvojan kireistä väleistä. Erkki Airisto joutui yhä useammin kieltäytymään hyväksymästä kohtia valtuuston päätöksistä. Esimerkiksi kokouksessaan 16.3.1935 valtuusto teki päätöksiä, joita valvoja ei hyväksynyt. Airisto ei hyväksynyt kunnanvaltuuston päätöstä vuosi- ja kokouspalkkioiden nostamisesta, sillä hän katsoi palkkiot riittäviksi. Erkki Airisto puuttui myös varsin pieniin asioihin, sillä hän ei hyväksynyt 4.5.1935 tehtyä valtuuston päätöstä Raunistulan sosiaalidemokraattinuorten raittiusosastolle myönnetystä 1500 (2548) markan avustuksesta kesäleiritoimintaa varten. Tämä herätti luonnollisesti paheksuntaa valtuustossa, kuten myös kuntalaisissa.⁹⁴

Myös Kaarinan valvojana toimi ensin Eino Airisto kunnes vuonna 1935 valvojaksi nimitettiin Erkki Airisto. Valvoja vaihtui vielä kerran, sillä 25.4.1936 valvojaksi nimitettiin isännöitsijä F.J. Tuomola. Valvojien osallistuminen kunnan toimielinten kokouksiin oli täällä jopa heikompaa kuin Maariassa. Ajanjaksolla 24.11.1934-19.6.1936 pidettiin yhteensä 32 kunnanvaltuuston kokousta, joista Eino Airisto ei ollut läsnä kertaakaan, Erkki Airisto oli puolestaan viidesti paikalla ja F.J. Tuomola

⁹⁴ TKA MKA kunnanvaltuuston pöytäkirjat 1934 Cc:10 Ca:7, 1935 Cc:11 Ca:8.

kerran. Ajanjaksolla 25.6.1936-15.7.1938 pidettiin 17 valtuuston kokousta, joissa Tuomola oli läsnä kuusi kertaa. Kunnanvaltuuston pöytäkirjat valvoja hyväksyi merkkamalla lyijykynällä alalaitaan sanan ”hyväksyn” ja lisäämällä allekirjoituksensa. Lisäksi valvojat tekivät pöytäkirjan alalaitaan pieniä lisäyksiä ja huomautuksia, jos valvoja oli asiasta eri mieltä.⁹⁵

Myös aktiivisia valvoja oli. Kuolajärvellä toiminut valvoja nimismies Kaarlo Kaitera osallistui varsin aktiivisesti kunnan toimielinten kokouksiin. Kaitera oli paikalla lähes kaikissa lauta- ja hallintokuntien kokouksissa, joissa käsiteltiin kunnan hallintoa. Lisäksi Kaitera seurasi aktiivisesti kunnan hallintoa ja asioiden hoitoa neuvottelemalla asioista eri lautakuntien esimiesten kanssa sekä toimi hyvässä yhteisymmärryksessä kunnallishallinnon ja sen eri toimihenkilöiden kanssa. Riitoja ja epäselvyyksiä ei Kuolajärvellä ilmennyt, asiat hoidettiin yhteisymmärryksessä. Merkillepantavaa oli, että valvoja puuttui hyvin harvoin asioiden kulkuun.⁹⁶

Valvojien tehtäviin kuului erityisesti kunnan lainanoton valvonta. Valvonnan yhtenä tarkoituksenaan oli juuri kuntien velkaantumisen hillitseminen. Useat kunnat pyrkivät yhä anomaan valtiolta lainoja ja avustuksia, mutta valvojat harkitsivat tarkkaan olivatko nämä tarpeellisia. Esimerkiksi Maarian valtuusto päätti 16.3.1935 anoa valtiolta 800 000 (1,4 milj.) markan avustusta vuoden 1935 talousarvion tasapainottamiseksi tai lisäksi 800 000 markan lainaa, jos avustusta ei myönnettäisi. Valvoja Erkki Airisto poistatti tämän kohdan kunnanvaltuuston pöytäkirjasta ja esti anomuksen esittämisen valtiolle. Taloudenhoidon valvomiseen kuului myös taloussuunnitelmien tekeminen. Esimerkiksi Säräisniemellä Sohlo vaati heti valvonnan alkuvaiheissa vuonna 1934 veronkannon nopeuttamista ja tehostamista. Sohlo vaati, ettei velkakirjoja voinut enää käyttää maksamattomien verojen takuuna ja hän laati yksityiskohtaisen perimissuunnitelman, jonka noudattamista hän valvoi 109:n henkilön kohdalla.⁹⁷

⁹⁵ KKA kunnanvaltuuston pöytäkirjat I Cb: 2 1931-1936.

⁹⁶ Heinänen – Huurre 1993, s. 273.

⁹⁷ TKA MKA kunnanvaltuuston pöytäkirjat 1935 Cc:11 Ca: 8, kokous 16.3.1935. Valpasvuo 1954, s. 238.

Valvojat huomasivat nopeasti ongelmia kuntien tilinpidoissa. Myös Maalaiskuntien liiton kirjanpitäjä Tyyne Inkala havaitsi kuntien kirjanpito-ongelmat suorittaessaan tilintarkastuksia kunnissa. Esimerkiksi Kuolajärvellä kunnankirjuri yritti jatkuvasti siirtää tilintarkastusta myöhempään ajankohtaan. Kun tilintarkastuksen aika koitti, huomasi Inkala suuria laiminlyöntejä eikä voinut lausunnossaan myöntää tilivapautta. Tämän seurauksena Maalaiskuntien liitto otti yhteyttä valvoja Kaarlo Kaiteraan ja pyysi tätä kiinnittämään erityishuomiota kunnan kirjanpitoon. Lisäksi Maalaiskuntien liitto toivoi, että valvoja olisi läsnä tilintarkastuksissa. Maalaiskuntien liitto ihmetteli kirjeessään, ettei kunnantoimistossa voitu paremmin järjestää kirjanpitoa, vaikka siellä työskenteli kaksi henkilöä. Tilintarkastus tehtiinkin liiton toivomusten mukaisesti 20-22.9.1934 ja kävi ilmi, ettei kirjanpidonhoito ollut ajantasalla: kuitteja ja maksumääräyksiä puuttui. Tämä oli tilanne monen kunnan kohdalla. Myös Ristijärvellä oli ongelmia tilien kanssa. Valvoja, nimismies Matti Räsänen, tutki tilityksiä ja tuli siihen tulokseen, ettei kunnalla ollut osaavaa kirjanpitäjää ja otti yhteyttä maalaiskuntien liittoon avun saamiseksi. Maalaiskuntien liitto määräsi otettavaksi käyttöön maalaiskuntien mallin mukainen kirjanpito.⁹⁸

4.2.4 Ristiriitoja ja epäselvyyksiä

Monissa kunnissa valvojan ja kunnan johtoelinten välinen yhteistyö sujui varsin hyvin, mutta aina yhteistyö ei sujunut mutkitta. Monissa kunnissa kiistat asioiden hoidosta menivät niin pitkälle, että osapuolet joutuivat kääntymään maaherran puoleen.

Maariassa valvojan ja kuntalaisten yhteistyö oli kangerrellut aivan alusta alkaen. Valvoja Erkki Airisto oli jättänyt hyväksymästä kunnan laina-anomuksen, mikä aiheutti katkeruutta. Lisäksi kiistanalaiseksi nousi kysymys väkijuomayhtiön voittorahoista, joista kunta olisi halunnut käyttää 20 000 (n. 34 000) markkaa raittiuden edistämiseen

⁹⁸ MKLA Tyyne Inkalan muistelmat 1925-1957, Kunnallistaloudellinen osasto III Fk 1a:4. Kuolajärvi 1931-1937, Kunnallistaloudellinen osasto III Fk 1b: 79 Ristijärvi 1935-39.

ja kirjastolaitoksen avustamiseen, mutta valvoja kieltäytyi hyväksymästä suunnitelmaa varainkäytöstä. Lisäksi valvoja kieltäytyi hyväksymästä Kärsämäen koulun muutos- ja lisärakennustöiden kustannusarviota, vaikka asia oli kouluhallituksen alainen.

Närkästyneenä valtuusto teki esityksen 30.11.1935 valvonnan lakkauttamiseksi.

Kokouksessaan 14.12.1935 päätettiin tehdä maaherralle valitus valvojan toiminnasta

”koska hän sekaantuu sellaisiinkin asioihin, joissa rahavarat eivät ole kyseessä.”

Valtuuston mukaan valvoja oli toiminnallaan tahtonut vain osoittaa *”mahtiaan ja aiheuttaa esteitä kunnan talouden säännölliselle hoidolle”*.

Valtuuston mukaan valvonnasta ei ollut sellaista hyötyä kunnalle kuin laki olisi edellyttänyt:

”– – On virhe luulla, että valvoja Maariassa hoitaa kunnan taloutta säästäväisesti lakien ja asetusten mukaan. Valvoja pyrkii päinvastoin aiheuttamaan kunnalle suoranaista vahinkoa.”⁹⁹

Valituksista huolimatta maaherra ei ryhtynyt toimenpiteisiin, vaan katsoi, että ristiriidat on selvitettävä kunnan sisällä ilman läänihallituksen väliintuloa.

Alajärvellä kunnanvaltuuston kokouksessa 27.8.1934 päätettiin valvoja Väinö Aallon määräämä palkkioasia viedä maaherran ratkaistavaksi. Kysymys oli nimismies T. Ylängölle maksettavasta palkkiosta. Lähde ei asiasta kerro enempää kuin, että kunnanvaltuusto ilmoitti olevansa valmis viemään asian aina Korkeimpaan Hallinto-Oikeuteen asti. Kaarinassa riitaa aiheutti talousarvio ja valvojan siihen tekemät muutosehdotukset. Valvojan mielestä kunnan talousarviossa vuodelle 1935 asetettu veroäyrin hinta 11,00 markka oli liian vähän ja se olisi nostettava 12,00 markkaan tai hän ei talousarviota hyväksyisi. Valvoja vaati myös valtiolta anottavien lainojen määrän pienentämistä. Kunnanvaltuusto vastusti veroäyrin hinnan nostamista jyrkästi, sillä äyrin hinnan noustessa verojen saanti vaikeutuisi entisestään. Kunnanvaltuusto totesi

⁹⁹ TKA MKA kunnanvaltuuston pöytäkirjat 1935 Cc:11 Ca: 8, kokous 14.12.1935.

vastalauseessaan, että laki kunnan hallinnon lisätystä valvonnasta ei myöntänyt valvojalle oikeutta puuttua veroäyrin hinnan määräämiseen, vaan se kuului voimassa olevan kunnallislain mukaan kunnallislautakunnalle. Asia siirtyikin lautakunnan käsiteltäväksi ja kunnanvaltuusto hyväksyi lautakunnan esittämän 11 markan veroäyrin hinnan. Valvoja joutui siis perääntymään vaatimuksissaan.¹⁰⁰

Myös valvojat kääntyivät maaherran puoleen niin kiistakysymyksissä kuin neuvoa hakien. Varsinkin kunnan rahavarojen käytöstä valvojat neuvottelivat maaherran kanssa. Esimerkiksi Kuusamon valvoja Niilo Sohlo esitteli kirjeessään maaherralle 9.3.1935 suunnitelman kunnalle myönnetyn avustuksen käyttämisestä. Näin tekivät muun muassa Säräisniemen valvoja 6.6.1934, Ylikiimingin valvoja 2.7.1934, Kestilän valvoja 11.5.1934 ja Oulunsalon valvoja kirjeessään 26.3.1935. Sotkamon valvoja esitti kirjeessään 11.6.1934 luettelon kunnan maksamattomista erääntyneistä laskuista ja ehdotti kunnalle myönnettyjen avustusten käyttämistä maksujen suorittamiseen. Maaherraa lähestyttiin myös siksi, että valvoja halusi ilmoittaa maaherralle kunnassaan ilmenneitä väärinkäytöksiä. Reisjärven valvoja ilmoitti maaherralle, että kunnan asiain hoidossa ilmeni laiminlyöntejä. Myös Nivalassa valvoja Niilo Sohlo ilmoitti tapahtuneen laiminlyöntejä. Valvojan mukaan äyrin hinta oli määrätty alemmaksi kuin sen todellisuudessa tulisi olla. Myös Reisjärvellä valvoja Niilo Sohlo puuttui epäkohtiin. Kirjeessään maaherralle vuonna 1934 Sohlo ilmoitti kunnassa olevan epäkohtia koskien köyhäinhoitoavustusten jakoa. Jako tapahtui kunnassa maksusitoumuksilla, johon merkittiin avustusmäärä (esim. jauhoja). Ihmiset myivät näitä lippuja, koska kunnan jauhot olivat kalliimpia. Sohlo vaati, että näihin lippuihin oli merkittävä, että ne käyvät ainoastaan kunnan viljavarastolla. Sohlon mielestä tämä oli kunnan varojen väärinkäyttöä. Valvoja ehdottikin maaherralle tutkimusten käynnistämistä siitä, ovatko kunnan virkamiehet syyllistyneet väärinkäyttöön. Valvoja ilmoitti maaherralle, että hän on lähestynyt myös Maalaiskuntien liittoa selvittääkseen epäkohtia koskien kunnan köyhäinhoitoavustuksia ja tilikirjoja.¹⁰¹

¹⁰⁰ AKA Kunnanvaltuuston pöytäkirjat 27.8.1934, Innamaa 1954, s. 364.

¹⁰¹ OLKA kirjediaari I ja III 1934 95/248, 70/246, 70/246, 90/248, 95/248, kirjediaari I ja III 1935 144/213, 57/215, 177/219,

Monet kunnat kääntyivät kiista-asioissa maaherran lisäksi Maalaiskuntien liiton puoleen. Maalaiskuntien liitto neuvoi ongelmatilanteissa, lähetti kirjanpito-ohjeita ja kirjanpitäjiä auttamaan tilintarkastuksissa ja selvitti myös väärinkäytöksiä.

Suomussalmen kunta kääntyi Maalaiskuntien liiton puoleen matkakorvauskysymyksessä. Kunta ilmoitti, että valtioneuvoston määräämälle valvojalle on kunta joutunut maksamaan 538 (927) markkaa matkakuluja, sillä valvoja oli käynyt Helsingissä järjestelemässä kunnan laina-asioita. Kunta ihmettelee, miksi se oli joutunut kustantamaan tämän matkan, vaikka laissa kuntien hallinnon lisätystä valvonnasta sanotaan, että valvojan palkkiot ja muut valvonnasta johtuvat kustannukset maksetaan valtionvaroista. Tässä tilanteessa Maalaiskuntien liitto luonnollisesti neuvoi Suomussalmea perimään matkakustannukset valtiolta, sillä valvonnasta ei saanut aiheutua lisäkustannuksia kunnille. Posion kunnanjohtaja Otto Hirvonen kääntyi myös kirjeessään 2.6.1936 Maalaiskuntien liiton puoleen epätietoisena valvojan asemasta kunnassa. Kunnanjohtaja tiedusteli Maalaiskuntien liitolta onko valvojalla toimensa hoitamista varten jonkinlaiset säännöt. Kiistaa Posiolla oli aiheutunut kunnallisten rakennusten paikoista, joihin valvoja oli puuttunut. Kirjeensä lopuksi kunnanjohtaja esittää pyynnön:

”Jos mainitulla valvojalla on olemassa toimitussäännös niin pyytäisin saada tietää mistä se saisi tai jos mahdollista niin toimittamaan sen maksua vastaan.”¹⁰²

Maalaiskuntien liiton vastauksessa muistutetaan, että valvojan oikeudet ja velvollisuudet on lueteltuna laissa kuntien hallinnon lisätystä valvonnasta. Lisäksi vastauksessa mainitaan, ettei valvojalla ole oikeutta määrätä rakennusten paikkoja paitsi, jos rakennuksen paikka vaikuttaisi huomattavasti rakennuskustannuksiin. Kirjeen yhteydessä kunnanjohtajalle lähetettiin laki kuntien hallinnon lisätystä valvonnasta.¹⁰³ Tuntuu oudolta, että Posiolla oltiin näin tietämättömiä valvojan oikeuksista, sillä valvontaa oli siellä toteutettu jo muutaman vuoden. Luultavasti valvonta Posiolla oli varsin vähäistä, joten valvonta jäi kovin etäiseksi jopa kunnan johtohenkilöille.

¹⁰² MKLA Kuntien ja liiton välinen kirjeenvaihto Fa I: 56 Kirjeistö 1932-51, Posio 1932-51.

¹⁰³ MKLA Kuntien ja liiton välinen kirjeenvaihto Fa I: 56 Kirjeistö 1932-51, Posio 1932-51.

4.3 Valvonnan peruuttaminen ja vaikutukset

Laki lisäystä valvonnasta säädettiin aluksi olemaan voimassa vuoden 1936 loppuun. Pian kuitenkin huomattiin, että valvontaa oli jatkettava useimpien kuntien kohdalla. Näin ollen voimassaoloaika jatkettiin vuonna 1936 vuoden 1938 loppuun ja tämän jälkeen vielä vuoden 1941 loppuun. Sota ja vallitsevat olosuhteet sekä kokemukset valvonnasta osoittivat, ettei valvonta vielääkään ollut tarpeetonta. Joulukuussa 1941 säädettiin eduskunnassa uusi kunnan hallinnon lisättyä valvontaa koskeva laki, joka oli pääosin samansisältöinen kuin vuoden 1933 laki. Uuteen lakiin ei asetettu enää voimassaoloaika.¹⁰⁴

Lain ensimmäisen voimassaoloajan eli vuoden 1936 loppuun mennessä vapautettiin valvonnasta Maaria ja Sotkamo. Vuoden 1937 aikana vapautettiin valvonnasta Kemi, Hyrynsalmi, Ristijärvi, Kestilä, Ylivieska, Säräisniemi ja Nivala. Kaarina, Perho ja Salla vapautuivat valvonnasta vuosina 1938-39. Yhteensä 23 valvotusta kunnasta kolmetoista vapautettiin vuoteen 1940 mennessä. Vuonna 1938 aikana valvontaan alistettiin vielä neljä uutta kuntaa. Jäljellejääneiden neljäntoista kunnan valvonta jatkui pisimmillään aina 1960 luvulle saakka. Esimerkiksi Oulunsalon kunnan hallinnon lisätty valvonta lakkautettiin vasta vuonna 1966 kunnan oltua valvonnanalaisena yhteensä 32 vuotta.¹⁰⁵

Valvonnan vaikutukset kuntien talouteen eivät välttämättä aina olleet välittömiä, vaan myös välillisiä. Siksi lisätyn valvonnan vaikutuksia on hyvin vaikea arvioida. Kuntien taloudellinen tilanne parani hieman pahimpien pulavuosien 1930-32 jälkeen, joskin hyvin hitaasti. Suomessa vuodet 1934-37 olivatkin jo noususuhdanteen aikaa. Esimerkiksi Kuolajärvellä valtuuston lausunnosta valvonnan vaikutuksista viitataan juuri tähän yleiseen tilanteen paranemiseen. Valtuuston mukaan kunnan taloudellisen aseman paraneminen 1930-luvulla ei ollut kunnan valvojan ansiota, vaan siihen olivat

¹⁰⁴ Laki kunnan hallinnon lisäystä valvonnasta: Vp 1932 A III, s. 1-3, Mäkinen 1963, s. 3-4.

¹⁰⁵ Soikkanen 1966, s. 572, Kaukovalta 1950, s. 220, Heinänen – Huurre 1993, s. 273, Hedman 1976, 651, Hiltunen 1987, s. 369.

vaikuttaneet muun muassa suuret metsäkaupat kunnan alueella sekä lisääntyneet metsätyöt, jotka olivat kohottaneet kuntalaisten veronmaksukykyä. Myös Maariassa haluttiin suhtautua varovaisesti valvojan aikaansaamiin vaikutuksiin. Maariassa oli jatkuvasti kiistaa taloudellisista asioista valvojan ja kunnan hallinnon välillä. Kunta ei halunnut supistaa menojaan ja valvoja sen sijaan vaati suuria supistuksia talousarvioihin. Maarialaiset arvioivat valvonnan taloudellisen hyödyn olleen kahtena valvonta vuotena noin puolen miljoonan luokkaa.¹⁰⁶

Valvonnan myönteisistä vaikutuksista voidaan siis olla erimieltä, mutta varsin yksimielisiä voidaan olla siitä, ettei valvonnasta havaittu olleen ainakaan välitöntä kielteistä vaikutusta kuntien talouteen. Voidaan todeta, että kunnallisten asioiden hoito tehostui ja yhdenmukaistui valvonnan vaikutuksesta. Kuten on jo aikaisemmin todettu valvonnan toteuttaminen oli varsin kirjavaa. Lähteiden perusteella on kuitenkin pääteltävä, että lakia kunnan hallinnon lisäystä valvonnasta sovellettiin käytännössä suhteellisen vähän ja se oli varsin hajanaista. Paikkapaikoin valvonta oli vain nimellistä. Toisaalta on kuitenkin todettava, että valvontaan joutuminen pakotti kunnallismiehet entistä tarkempaan ja huolellisempaan asioiden hoitoon.¹⁰⁷

5.PÄÄTÄNTÖ

1930-luvun yleismaailmallinen talouspula kosketti suomalaista yhteiskuntaa laaja-alaisesti. Lamalla oli pitkäaikaiset vaikutukset erityisesti kuntien taloudelle ja toimintakyvylle. Kuntien taloudellisiin ongelmiin vaikuttivat sekä ulkoiset että sisäiset tekijät. Kuntien menot lisääntyivät 1930-luvun alkuvuosina erilaisten taloudellisten rasitteiden lisääntyttyä. Pula aiheutti työttömyyttä eri toimialoilla ja ihmisten toimeentulo vaikeutui. Kunnat eivät saaneet perityksi veroja kuntalaisiltaan ja menettivät näin suuren tuloerän vuosittain. Monet ihmiset joutuivat turvautumaan

¹⁰⁶ Ahvenainen – Vartiainen 1982, s. 187, Mäkinen 1963, s. 24, Kaukovalta 1950, s. 221.

¹⁰⁷ Soikkanen 1966, s. 572.

kunnalliseen köyhäinhoitoon ja avustuksiin. Lisäkustannuksia kunnille aiheutui uudesta oppivelvollisuuslaista, joka määräsi miten opetus oli järjestettävä ja kouluja rakennettava. Kun menot ylittivät tulot, joutuivat monet kunnat kääntymään valtion puoleen. Kuntien velkakierre sai valtion ryhtymään toimenpiteisiin kuntien taloudellisen tilanteen parantamiseksi.

Valtion avustuksia ja lainoja myönnettiin runsaasti pulavuosina. Pian kuitenkin havahduttiin huomaamaan, ettei kuntien talous parane myöntämällä velkaa velan päälle. 1930-luvulla elettiin poikkeusaikojä ja oltiin totuttu säätämään erilaisia ”pulalakeja” tilanteen parantamiseksi. Kuntien taloudelliseen ahdinkoon pyrittiin löytämään parannus tehostetun valvonnan avulla. Näin syntyi laki kuntien hallinnon lisätystä valvonnasta 2.6.1933. Lain tarkoituksena oli hillitä kuntien menoja ja tasapainottaa kuntataloutta. Lisäksi haluttiin poistaa kuntien taloudenhoidossa ilmenneitä puutteita ja laiminlyöntejä. Valtioneuvosto esitti maaherrojen esityksestä kuntia lisätyn valvonnan alaiseksi ja kuntaan asetettiin valvoja, joka pyrki tasapainottamaan taloutta, ohjaamaan kunnan oikeille raiteille ja estämään väärinkäytöksiä. Valvojan tehtävänä oli myös hillitä lainanottoa ja valvoa varojen asianmukaista käyttöä.

Laki kuntien lisätystä valvonnasta oli varsin radikaali toimenpide valtiolta. Se merkitsi kunnallisen itsehallinto-oikeuden rajoittamista, sillä kunnallisten toimielinten päätökset koskien taloutta, tuli alistaa valvojan tarkastettavaksi ennen voimaantuloaan. Oli varsin ymmärrettävää, että laki herättikin vastustusta monissa piireissä, vaikkakin yleisesti ymmärrettiin lain välttämättömyys. Eduskunnassa käydyssä keskustelussa lain vastustajat pitivät lakia häpeällisenä loukkauksena itsehallintotraditiota kohtaan. Lain puolustajat korostivat ymmärtävänsä lain radikaalisuuden, mutta eivät nähneet muuta vaihtoehtoa kuntien tilanteen parantamiseksi. Lehdissä kuntien hallinnon lisätty valvonta sai varsin vähän palstatilaa. Maalaiskunta -lehti ei katsonut kyseisen lain tuovan parannusta kuntien taloudelliseen tilanteeseen, mutta totesi kuitenkin samaan hengenvetoon, että jotain oli tehtävä tai tilanne pahenisi entisestään. Suomen

Kunnallislehdessä suhtauduttiin myös varsin kriittisesti lakiin ja sen tarkoitukseen. Lausunnossaan lehti totesi lain rajoittavan huomattavasti kuntien itsehallinto-oikeutta eikä se näin ollen voinut sitä hyväksyä. Paikallislehdistössä uusi laki otettiin varsin rauhallisesti vastaan. Vielä ei tiedetty mitkä kunnat valvonnanalaisiksi määrättäisiin, joskaan Pohjois-Suomen kuntien suuri osuus valvonnassa tuskin tuli kenellekään yllätyksenä alueen huonon tilanteen takia. Myöskään valvonnan aikana paikallislehdistö ei ollut kiinnostunut valvonnasta ja kirjoittelu jäi vähäiseksi.

Kun laki kuntien hallinnon lisäystä valvonnasta tuli voimaan, olivat odotukset suuret ja lain toivottiin tuovan pikaista parannusta kuntien taloudelliseen ahdinkoon. Lain takarajaksi asetettiin vuosi 1936 ja uskottiin, että kuntien talous olisi viimeistään tuolloin päässyt nousuun aallonpohjasta. Näin kävikin useilla aloilla, sillä uusi nousukausi koettiin 1934-37, mutta useimpien kuntien kohdalla tilanne ei juurikaan ehtinyt parantua muutamassa vuodessa. Talous oli ehtinyt pahimpina pulavuosina romuttua niin täydellisesti, ettei vahinkoja korjattaisi hetkessä. Vuonna 1936 jouduttiin siis toteamaan, että usean kunnan kohdalla valvonta oli edelleen tarpeellista.

Lain uskottiin tehostavan ja vaikuttavan nopeasti kuntien taloudenhoitoon. Lain vaikutukset jäivät kuitenkin vähäisimmiksi kuin oli odotettu. Valvonnan käytännönjärjestely osoittautui suunniteltua vaikeammaksi ja se jäikin varsin hajanaiseksi. Valvonnan tehokkuus riippui varsin pitkälti kunnan valvojan aktiivisuudesta ja kyvyistä puuttua kunnan asioiden hoitoon. Tehokkuutta olisi parantanut, jos yhdellä valvojalla olisi ollut valvottavanaan vain yksi kunta. Tämä tilanne toteutui kuitenkin vain seitsemässä kunnassa. Kun valvojalla oli useampi kunta yhtä aikaa valvottavanaan ei odotettua tehokkuutta voitu edes vaatia. Esimerkiksi johtaja Niilo Sohlo ei pystynyt perehtymään kymmeneen valvottavaan kuntaansa yhtä hyvin kuin sellainen valvoja, jolla oli vain yksi kunta. Tehokkaassa valvonnassa valvoja olisi osallistunut aktiivisesti kunnan eri toimielimien päätöksentekoon läsnäolollaan ja hän olisi neuvotellut kunnallismiesten kanssa eri asioista ainakin viikottain. Tämä ei

onnistunut pitkien välimatkojen ja valvojen suuren työtaakan vuoksi. Vain harva valvoja ehti osallistumaan tarpeeksi monta kertaa kunnallisten toimielinten kokouksiin. Valvonta jäi monessa paikassa siis varsin kaukaiseksi ja merkitsi käytännössä vain sitä, että esimerkiksi kunnanvaltuuston pöytäkirjojen hyväksyntä tuli hakea valvojalta ennen voimaanastumista. Tämäkään ei vaatinut valvojan henkilökohtaista läsnäoloa kunnassa. Lisäksi kaikki valvojat suorittivat valvontatehtävänsä ainoastaan sivutoimena. Tämäkin seikka heikensi valvonnan onnistumista.

Ongelmia aiheutti myös kuntalaisten ja valvojan väliset ristiriidat. Monien kunnallismiesten mielestä valvoja pisti vain kapuloita rattaisiin eikä edes yrittänyt auttaa kuntaa asioiden hoidossa. Valvojan toimet aiheuttivat usein närkästystä ja eripuraa. Ulkopuolinen valvoja koettiin kunnan viholliseksi ja hänen tarkoituksensa epäiltiin. Useassa kunnassa yhteistyö sujui myös hyvin. Yleensä tilanne oli tämä, jos valvoja ei pahemmin puuttunut päätöksiin tai vaatinut suuria säästösummia tehtyihin talousarvioihin. Monet valvojat pystyivät taitavasti yhteistyöhön vaativassa ja joskus jopa ikävässä tehtävässään.

Kuntien lisätty valvonta jatkui suunniteltua pitempään. Aluksi valvonta oli tarkoitettu vain vuoden 1936 loppuun, mutta sitä jatkettiin aina vuoteen 1941 asti, jolloin eduskunnassa säädettiin uusi laki kuntien hallinnon lisäystä valvonnasta. Näin ollen valvonta jatkui vielä useita vuosia, aina 1960-luvulle asti. Huolimatta käytännön toteutuksen vaikeuksista laki todettiin siis käyttökelpoiseksi ja siitä katsottiin olevan hyötyä kuntien taloudenhoidossa. Huolimatta lain radikaalista luonteesta ja valvonnan vastustamisesta ja arvostelusta, poikkeusajaksi suunniteltu laki jäi siis elämään vielä vuosikymmeniksi.

6. LÄHTEET

I ARKISTOLÄHTEET

1. Kansallisarkisto (KA), Helsinki

Sisäministeriön arkisto (SM)
Kirjediaarit (KD)
Saapuneet kirjeet 1933-1936
Valtionvarainministeriön arkisto (VM)
Kirjediaarit (KD)
Esitysaktit 1933-1936
Saapuneet kirjeet 1933-1936

2. Oulun maakunta-arkisto (OMA)

Oulun lääninkanslian arkisto (OLKA)
Kirjediaari I ja III osa
Saapuneet kirjeet / muut erityiset virkamiehet 1934-35

Turun maakunta-arkisto (TMA)

Turun ja Porin lääninhallituksen arkisto
Kirjatut asiakirjat I 1934

3. Kaupungin- ja kunnanarkistot

Turun kaupungin arkisto (TKA)
Maarian kunnan arkisto (MKA)
Maarian kunnanvaltuuston pöytäkirjat 1934-36
Maarian kunnan talousarviot 1933-43

Kaarinan kaupungin arkisto (KKA)
Kaarinan kunnanvaltuuston pöytäkirjat 1931-1936

Alajärven kunnan arkisto (AKA)
Alajärven kunnanvaltuuston pöytäkirjat 1934

4. Suomen kunnallisliiton arkisto (SKLA), Helsinki

Lehtileikekokoelmat
Kuntien talous ja tilit 1932-51
Oulun lääni 1932-51

Maalaiskuntien liiton liittovaltuuston pöytäkirjat 1921-40

Tyyne Inkalan muistelmia 1925-57

Suomen kunnallistaloudellinen osasto

Kuntien kirjeenvaihtoa Maalaiskuntien liitolle 1933-36

Suomen kaupunkiliitto

Kaupunkipäivien pöytäkirjat 1933

II VIRALLISJULKAISUT

Komiteamietintö vaikeuksissa olevien kuntien taloudellisesta tilasta 1932:7. Helsinki 1932.

Lain valmistelukunnan julkaisuja 1932:12, Ehdotus hallituksen esitykseksi kunnan asettamisesta eräissä tapauksissa pakkohallinnon alaiseksi. Helsinki 1932.

Valtiopäivät (Vp) 1932. Asiakirjat (A) III. Hallituksen esitys N:o 133 laiksi kunnan hallinnon lisäystä valvonnasta. Helsinki 1933.

Valtiopäivät 1932. Asiakirjat III. Laki kunnan hallinnon lisäystä valvonnasta. Helsinki 1933.

Valtiopäivät 1932. Asiakirjat III. Laki- ja talousvaliokunnan mietintö N:o 20. Helsinki 1933.

Valtiopäivät 1932. Asiakirjat III. Suuren valiokunnan mietintö N:o 123. Helsinki 1933.

Valtiopäivät 1932. Pöytäkirjat (P) III. Helsinki 1933.

Suomen Virallinen Tilasto (SVT)

XXXI B Kuntien finanssitilasto. Maalaiskunnat 1-3, v.1930-1933. Helsinki 1933.

XXXI B Kuntien finanssitilasto. Maalaiskunnat 4-6, v. 1934-1936. Helsinki 1934.

XXXI B Kuntien finanssitilasto. Maalaiskunnat 7-8, v. 1937-1938. Helsinki 1938.

XXXI A Kuntien finanssitilasto. Kaupungit ja kauppalat 5-10, v. 1925-1933.

Helsinki 1933.

XXXI A Kuntien finanssitilasto. Kaupungit ja kauppalat 11-16, v. 1934-1939.

Helsinki 1939.

XXXI A Köyhäinhuoltotilasto 35-41, v.1930-36. Helsinki 1936

XXIX B Vaalit 1-3, v.1921-68. Kunnallisvaalit 1921-28. Helsinki 1931.

VI Väestötilasto 1-3, v. 1930. Helsinki 1931.

III KIRJALLISUUS

AHVENAINEN – VARTIAINEN 1982. Ahvenainen, Jorma, Vartainen, Henri J., Itsenäisen Suomen talouspolitiikka, teoksessa Suomen taloushistoria 2. Teollistuva Suomi. Helsinki 1982.

AUTIO 1992. Autio, Jaakko, Lama ja raha: Suomen luopuminen kultakannasta vuonna 1931. Suomen Pankin keskustelualoitteita 30/1992. Helsinki 1992.

ELLILÄ 1932. Ellilä, K.J., Maatalouden kannattavuus nykyisissä hintasuhteissa, teoksessa Maatalous ja pula-aika, luentosarja maatalouden järjestämisestä pula-aikana. Porvoo 1932.

ERVASTI – VASARI 1978. Ervasti, Seppo, Vasari, Yrjö, Kuusamon historia I. Kuusamo 1978.

ESKELINEN 1974. Eskelinen, Heikki, paikallisen kansanvallan puolesta, MKL/ Suomen kunnallisliitto 1921-1971. Helsinki 1974.

HAATANEN – SUONOJA 1992. Haatanen, Pekka, Suonoja, Kyösti, Suurruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 75 vuotta. Helsinki 1992.

HEDMAN 1976. Hedman, Ossi, Kemin kaupungin historia, 2. Osa. Kemi 1976.

HEINÄNEN – HUURRE 1993. Heinänen, Hannu, Huurre, Matti, Sallan historia. Jyväskylä 1993.

HILTUNEN 1987. Hiltunen, Mauno, Oulunsalon historia. Kemi 1987.

HJERPPE – IKONEN – VALKAMA 1993. Hjerppe, Riitta, Ikonen, Vappu, Valkama Päivi, 1930-luvun lama ja Suomen velkaantuminen. Valtiovarainministeriö. Keskustelualoitteita No 36. Jyväskylä 1993.

HÄYHÖ 1970. Häyhö, Tuomo, valtuustokausi, teoksessa Nivalan kirja (Toim.) Toivo Nygård, JYY:n kotiseutusarja N:o 7. Jyväskylä 1970.

INNAMAA 1957. Innamaa, Kerttu, Kaarinan pitäjän historia III, Aikakausi 1870-1939. Turku 1957.

JUNNILA 1987. Junnila, Heikki, Halsuan, Kaustisen, Perhon ja Vetelin historia 1860-luvulta 1980-luvulle. Keski-Pohjanmaan historiasarja VI. Kokkola 1987.

JUTILA 1938. Jutila, K.T., Suomen maatalous ja yleismaailmallinen maatalouspula vuosina 1929-36. Helsinki 1938.

KALELA 1987. Kalela, Jorma, Pulapolitiikka: Valtion talous- ja sosiaalipolitiikka Suomessa pulavuosina 1929-1933. Helsinki 1987.

KALLENAUTIO 1984. Kallenautio, Jorma, Kunnallistalous, yhdyskuntatekniikka, kunnalliset liikelaitokset ja joukkoliikenne, teoksessa Suomen kaupunkilaitoksen historia 3. Itsenäisyyden aika. Vantaa 1984.

KANTTINEN 1934. Kanttinen, J.H., Maatalouspula ja toimenpiteet sen torjumiseksi. Helsinki 1934.

KARISTO – TAKALA 1990. Karisto, Antti, Takala, Pentti, Suomi muuttuu. Näkökulmia elintason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutokseen. Porvoo 1990.

KAUKOVALTA 1950. Kaukovalta, K.V, Kaukovalta, Eila, Maarian pitäjän historia III. Turku 1950.

KOSKINEN 1994. Koskinen, Seppo, Martelin, Tuija, Notkola, Irma-Leena, Notkola, Veijo, Pitkänen, Kari (toim.), Suomen väestö. Hämeenlinna 1994.

LACKMAN 1985. Lackman, Matti, Taistelu talonpojasta: Suomen kommunistisen puolueen suhde talonpoikaiskysymykseen ja talonpoikaisliikkeisiin 1918-39. Oulu 1985

PERÄLÄ 1951. Perälä, Tauno, Turun esikaupungit ja niiden aiheuttamat probleemat ensimmäiseen maailmansotaan mennessä. Turku 1951.

RANTALA 1970. Rantala, Onni, Suomen poliittiset alueet 1. Poliittisten aatteiden levinneisyys 1907-58. 2. Uud. Ja täyd. Painos. Turun yliopiston valtio-opin laitos. Tutkimuksia sarja C.3. Turku 1970.

RASILA 1984. Rasila, Viljo, Sosiaalitoimi ja terveydenhuolto, teoksessa Suomen kaupunkilaitoksen historia 3. Itsenäisyyden aika. Vantaa 1984.

RUOTSALAINEN 1970. Ruotsalainen, Pirjo, Itsenäisyystaistelijoita ja suojeluskuntalaisia, teoksessa Nivalan kirja, (Toim.) Toivo Nygård, JYY:n kotiseutusarja N:o 7. Jyväskylä 1970.

SOIKKANEN 1966. Soikkanen, Hannu, Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Helsinki 1966.

SUVIRANTA 1934. Suviranta, Bruno, Lamakauden finanssipolitiikan ääriviivat. Helsinki 1934.

SUVIRANTA 1931. Suviranta, Bruno, Suomi ja maailman talouspula, Taloudellisen neuvottelukunnan julkaisuja 12. Helsinki 1931.

VALPASVUO 1954. Valpasvuo, Ahti A.A., Säräisniemen pitäjän vaiheita. Helsinki 1954.

VIRRANKOSKI 1975. Virrankoski, Pentti, Suomen taloushistoria. Kaskikaudesta atomiaikaan. Keuruu 1975.

WARONEN 1958. Waronen, Eino, Kunnallispolitiikan kysymyksiä. Porvoo 1958.

WILMI 1997. Wilmi, Jorma, Sotkamon historia. Kajaani 1997.

IV PAINAMATTOMAT LÄHTEET

KANGAS 1996. Kangas, Mika, Oy Maakiinteistöpankki ja Asutushallitus pakkohuutokaupattujen tilojen lunastajina 1930-luvun pulavuosina. Pro gradu -tutkielma Jyväskylän yliopiston Suomen historian laitoksella. Jyväskylä 1996.

MAIJALA 1986. Maijala, Juha, Maatalouskiinteistöjen pakkohuutokaupat ja pulatoiminta Haapajärven kihlakunnassa vuosina 1928-1936. Pro gradu -tutkielma Jyväskylän yliopiston Suomen historian laitoksella. Jyväskylä 1986.

MÄKINEN 1963. Mäkinen, Pentti, Lisätyn valvonnan vaikutus Sallan kunnan talouteen. Tutkielma Yhteiskunnallisen Korkeakoulun kunnallistutkintoa varten. Parkano 1963.

V LEHDET

Kaleva 1933-1934

Kainuun Sanomat 1933-1934

Maalaiskunta 1932-1936

Pohjolan Sanomat 1933-1934

Suomen kunnallislehti 1936

Liite 1. Lisättyyn valvontaan asetettujen kuntien kokonaistulot ja kokonaismenot vuonna 1933.(milj.mk)

Kunta	tulot (milj.mk)	menot (milj.mk)	erotus +/-
Alajärvi	3.11	2.64	+0.47
Hyrnsalmi	1.42	1.21	+0.21
Kaarina	5.92	6.49	-0.57
Kemi	15.55	15.51	+0.04
Kestilä	1.19	1.13	+0.06
Kittilä	3.65	2.24	+1.41
Kuolajärvi	3.17	3.13	+0.04
Kuusamo	4.11	4.03	+0.08
Lumijoki	1.79	1.73	+0.06
Maaria	7.09	7.63	-0.54
Nivala	2.77	2.71	+0.06
Oulunsalo	0.91	0.85	+0.06
Perho	0.64	0.62	+0.02
Posio	0.92	0.84	+0.08
Reisjärvi	1.64	1.42	+0.22
Ristijärvi	0.82	0.97	-0.15
Rovaniemi(mlk.)	4.95	4.95	+/-0
Sotkamo	5.01	3.93	+1.08
Suomussalmi	3.56	3.98	-0.42
Säräisniemi	1.15	0.98	+0.17
Taivalkoski	1.31	1.65	-0.34
Ylikiminki	1.11	1.03	+0.08
Ylivieska	2.01	2.63	-0.62

Lähde: SVT XXXI B Kuntien finanssitalasto, maalaiskunnat 1-3 1933, s.84-85, 112-113, 116-117, 120-121, SVT XXXI A Kuntien finanssitalasto, kaupungit ja kauppalat 5-10 1933, s. 2.

Liite 2. Lisättyyn valvontaan asetettujen kuntien valtionavut vuonna 1933 (milj.mk).

Kunta	Valtionapu
Alajärvi	0.95
Hyrnsalmi	0.54
Kaarina	0.90
Kestilä	0.44
Kemi	2.22
Kittilä	0.88
Kuolajärvi	1.27
Kuusamo	1.96
Lumijoki	0.21
Maaria	1.11
Nivala	0.99
Oulunsalo	0.61
Perho	0.23
Posio	0.53
Reisjärvi	0.33
Ristijärvi	0.39
Rovaniemi (mlk.)	-
Sotkamo	1.15
Suomussalmi	1.85
Säräisniemi	0.35
Taivalkoski	0.58
Ylikiminki	0.45
Ylivieska	0.62

Lähde: SVT XXXI B Kuntien finanssitilasto, maalaiskunnat 1-3 1933, s. 85, 113, 117, 121, SVT XXXI A Kuntien finanssitilasto, Kaupungit ja kauppalat 5-10 1933, s. 16.

Liite 3. Lisättyyn valvontaan asetettujen kuntien velat vuonna 1933.

Kunta	Velat yht. (milj.mk)
Alajärvi	3.31
Hyrnsalmi	1.10
Kaarina	7.95
Kemi	19.32
Kestilä	1.97
Kittilä	3.99
Kuolajärvi	5.85
Kuusamo	4.05
Lumijoki	1.18
Maaria	3.97
Nivala	5.35
Oulunsalo	0.89
Perho	0.64
Posio	0.55
Reisjärvi	2.19
Ristijärvi	3.01
Sotkamo	4.63
Suomussalmi	3.03
Säräisniemi	1.23
Taivalkoski	2.05
Ylikiiminki	1.82

(Ei tietoja Rovaniemen maalaiskunnasta ja Ylivieskasta)

Lähde: Komiteamietintö1932: 7, s.4-9, SVT XXXI A Kuntien finanssitilasto, kaupungit ja kauppalat 5-10 1933, s. 26.

Liite 4. Lisättyyn valvontaan asetettujen kuntien veroäyrin hinta vuonna 1932 sekä nousu vuodesta 1928 (mk).

Kunta	äyrin hinta v.1932	nousu vuodesta 1928
Alajärvi	16,00	7,20
Hyrnsalmi	9,50	..
Kaarina	11,00	5,50
Kemi	10,57	..
Kestilä	19,40	7,20
Kittilä	14,90	5,00
Kuolajärvi	13,10	2,30
Kuusamo	13,90	3,90
Lumijoki	10,50	0,50
Maaria	11,00	5,00
Nivala	13,00	2,00
Oulunsalo	13,50	6,50
Perho	8,00	2,00
Posio	11,85	..
Reisjärvi	10,60	2,50
Ristijärvi	10,00	..
Sotkamo	11,60	3,10
Suomussalmi	10,00	0,15
Säräisniemi	10,50	3,00
Taivalkoski	10,00	1,50
Ylikiminki	14,00	1,70

(Ei tietoja Rovaniemen maalaiskunnasta ja Ylivieskasta)

Lähde: Komiteamietintö1932: 7, s.4-9, SVT XXXI A Kuntien finanssitilasto, Kaupungit ja kauppalat 5-10 1933, s. 19.

Liite 5. Lisättyyn valvontaan asetettujen kuntien köyhäinhoitomenot, opetustoimimenot (kansakoulu), terveydenhoitomenot ja kokonaismenot vuonna 1933 (milj.mk)

Kunta	Köyhäinhoitomenot (mmk)	Opetustoimimenot (mmk)	Terveydenhoitomenot (mmk)	Menot yht. (mmk)
Alajärvi	0.59	0.89	0.25*	2.64
Hyrnsalmi	0.26	0.57	0.05	1.21
Kaarina	2.70	1.22	0.13	6.49
Kemi	4.01	3.15	0.66*	15.51
Kestilä	0.25	0.36	0.02	1.13
Kittilä	0.53	0.75	0.05	2.24
Kuolajärvi	0.62	1.25	0.16*	3.13
Kuusamo	1.01	1.54	0.06	4.03
Lumijoki	0.11	0.26	0.02*	1.73
Maaria	2.68	1.53	0.21	7.63
Nivala	0.62	0.92	0.19*	2.71
Oulunsalo	0.21	0.22	0.04	0.85
Perho	0.13	0.27	0.02	0.62
Posio	0.25	0.51	0.03	0.84
Reisjärvi	0.44	0.23	0.03	1.42
Ristijärvi	0.30	0.41	0.02	0.97
Rovaniemi(mlk.)	1.14	1.84	0.17	4.95
Sotkamo	1.09	1.25	0.08	3.93
Suomussalmi	0.83	1.64	0.09	3.98
Säräisniemi	0.21	0.44	0.05	0.98
Taivalkoski	0.32	0.69	0.04	1.65
Ylikiminki	0.23	0.24	0.02	1.03
Ylivieska	0.58	0.79	0.13	2.63

* = Kunnassa on sairaala

Lähde: SVT XXXI B Kuntien finanssitilasto, maalaiskunnat 1-3 1933, s. 14-15, 16-17, 56-59, 62-65, 68-71, 82-83,110-121, Komiteamietintö 1932:7, s. 4-9, SVT XXXI A Kuntien finanssitilasto, kaupungit ja kauppalat 5-10 1925-1933, s. 2, 5, 11.

Liite 6. Lisättyyn valvontaan asetettujen kuntien asukasluku henkikirjojen mukaan 1.1.1933.

Kunta	Asukasluku
Alajärvi	7 583
Hyrnsalmi	2 879
Kaarina	11 292
Kestilä	3 130
Kittilä	5 175
Kuolajärvi	6 364
Kuusamo	11 720
Lumijoki	1 838
Maaria	10 797
Nivala	10 549
Oulunsalo	1 943
Perho	2 917
Posio	3 914
Reisjärvi	4 010
Ristijärvi	3 002
Rovaniemi(mlk)	12 714
Sotkamo	12 018
Suomussalmi	8 894
Säräisniemi	3 596
Taivalkoski	3 462
Ylikiminki	3 115
Ylivieska	7 938

(Ei tietoja Kemistä)

Lähde: SVT XXXI B Kuntien finanssitalasto, maalaiskunnat 1-3 1933, s. 14-15, 56-57, 62-63, 68-69.

Liite 7. Maatilojen pakkohuutokaupat lisättyyn valvontaan asetetuissa kunnissa 1931-34.

Kunta	Maatiloja yht.	Pakko- huutokaupat	% maatiloista
Alajärvi	892	97	10.8
Hyrnsalmi	357	6	1.7
Kaarina	114	8	7.0
Kemi	497	26	5.2
Kestilä	398	35	8.8
Kittilä	397	126	31.7
Kuolajärvi	419	46	10.9
Kuusamo	1199	56	4.7
Lumijoki	340	7	2.0
Maaria	252	18	7.1
Nivala	1323	101	7.6
Oulunsalo	289	23	7.9
Perho	318	27	8.5
Posio	343	2	0.6
Reisjärvi	472	63	13.3
Ristijärvi	342	38	11.1
Rovaniemi	1024	202	19.7
Sotkamo	1440	213	14.8
Suomussalmi	842	22	2.6
Säräisniemi	397	27	6.8
Taivalkoski	290	4	1.4
Ylikiiminki	425	45	10.6
Ylivieska	762	90	11.8

Lähde: Tiedot perustuvat Heikki Rantatuvan tutkimuksiin.

Laki

kunnan hallinnon lisätystä valvonnasta.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään täten:

1 §.

Jos kunta on joutunut taloudellisiin vaikeuksiin ja niistä suoriutuakseen anonut ja saanut valtiolta avustusta lainana tai apurahana ja jos se kunnan taloudellisten vaikeuksien voittamiseksi havaitaan välttämättömäksi, voi valtioneuvosto, asianomaisen kunnan valtuustoa ja läänin maaherraa kuultuaan, määrätä kunnan hallinnon toistaiseksi sellaisen lisätyn valvonnan alaiseksi, kuin tässä laissa säädetään.

Määräys lisätystä valvonnasta on peruutettava

niin pian, kuin aihetta sen jatkamiseen ei enää ole.

2 §.

Kunnan hallinnon lisätyn valvonnan suorittaa valtioneuvoston sitä varten määräämä valvoja.

Valvojaksi voidaan määrätä siihen tehtävään sopiva henkilö tai erityinen sitä varten asetettava lautakunta. Antamansa määräyksen valtioneuvosto saa, kun syytä siihen on, peruuttaa.

3 §.

Valvojan tulee katsoa:
 että kunnan viranomaiset huolellisesti ja säästäväisyyttä noudattaen hoitavat kunnan taloutta;
 että kunnan tulot ja saatavat joutuisasti ja tarkoin peritään;
 että menoja, jotka eivät ole ehdottoman tarpeellisia, vältetään; sekä
 että kunnan hallinnossa muutenkin toimitaan niin, että kunnan talous saatetaan vakavalle pohjalle ja kunta voi täyttää sille kuuluvat tehtävät ja sitoumukset.

4 §.

Kunnassa, jonka hallinto on lisätyn valvonnan alainen, on valtuuston päätös voimaan tullakseen alistettava valvojan tarkastettavaksi, jos päätös koskee:

- 1) meno- ja tuloarvion hyväksymistä;
- 2) lainan ottamista tai uudistamista, saadun lainan maksuajan muuttamista, taussitoumusta tai kiinteän omaisuuden tahi oikeuden myymistä, panttaamista tahi vaihtamista, jollei päätöstä kunnallislakien mukaan ole alistettava maaherran tai valtioneuvoston vahvistettavaksi;
- 3) toimenpidettä, jonka aiheuttamaa menoa varten kunnan menoarviossa ei ole osoitettu määrärahaa tai menoarvioon otettu määräraha ei riitä;
- 4) kunnan liittymistä toisten kuntain kanssa yhteiseen hankkeeseen tai kuntain liittoon; taikka
- 5) kunnan tilinpäätöksen ja tarkastuskeromuksen hyväksymistä tai vastuunvapauden myöntämistä.

Milloin kaupungin- tai kauppalanhallitus kunnan päätösvallan käyttäjänä on tehnyt sellaisen päätöksen, kuin 1 momentin 2 ja 3 kohdassa on sanottu, alistettakoon päätös valvojan tarkastettavaksi.

Valtioneuvostolla on valta, jos se katsoo tarpeelliseksi, määrätä, että valvojan tarkastettavaksi on 1 ja 2 momentissa mai-

nittujen päätösten lisäksi alistettava muitakin kunnallisten viranomaisten päätöksiä.

5 §.

Päätös, joka on alistettava valvojan tarkastettavaksi, on siihen kuuluvine asiakirjoinen kiireellisesti toimitettava valvojalle, jonka tulee viidentoista päivän kuluessa asiakirjain saapumisesta päättää asiasta sekä ilmoittaa päätöksestään ja palauttaa asiakirjat sille kunnalliselle viranomaiselle, joka päätöksen on tehnyt.

6 §.

Valvojalla on oikeus, harkintansa mukaan, joko hyväksyä tai olla hyväksymättä alistettua päätöstä taikka vaatia sitä muutettavaksi. Jos valvoja katsoo, että päätökseen on tehtävä muutoksia, palauttakoon asian viipymättä sille viranomaiselle, joka päätöksen on tehnyt, sekä samalla ilmoittakoon, miten päätöstä on muutettava. Tehdyt muutokset alistettakoon valvojan tarkastettaviksi.

7 §.

Päätöstä, joka on alistettava valvojan tarkastettavaksi, älköön pantako täytäntöön, ennenkuin valvoja on sen hyväksynyt. Jos alistaminen on laiminlyöty, antakoon maaherra valvojalle virka-apua kunnan viranomaisen velvoittamiseksi alituksen toimittamiseen sekä alistettavan päätöksen täytäntöönpanon estämiseksi.

8 §.

Maalla valtuuston, kunnallislautakunnan ja köyhäinhuoltolautakunnan sekä, jos valvoja niin vaatii, muidenkin kunnallisten lauta- tai hallintokuntien kokouksista, ja kaupungissa tai kauppalassa, paitsi valtuuston ja kaupungin- tai kauppalanhallituksen, myös muidenkin kunnallisten lauta- tai hallintokuntien kokouksista on valvojalle annettava tieto samalla tavoin, kuin kutsu kokoukseen on voimassaolevain säännösten

mukaan annettava siihen osaaottavien tiedoksi.

Valvojalla taikka sillä, jonka valvoja sitä varten on edustajakseen määrännyt, on oikeus olla saapuvilla 1 momentissa mainitun viranomaisen kokouksessa sekä ottaa siinä osaa keskusteluihin kunnan talouteen välittömästi tai välillisesti vaikuttavia asioita käsiteltäessä. Milloin valvoja tai hänen edustajansa niin vaatii, merkittäköön hänen lausuntonsa kokouksessa pidettävään pöytäkirjaan.

9 §.

Valvojan tai hänen sitä varten määräämänsä edustajan tulee pyynnöstä saada nähtäväkseen kunnan tili- ja pöytäkirjat, joihin kunnan arkistossa olevat asiakirjat, ja kunnan viranomaiset ovat velvolliset valvojalle tai hänen edustajalleen antamaan pyydettyjä tietoja ja selityksiä toimialaansa kuuluvista kunnan hallintoa koskevista asioista. Valvojalla tai hänen edustajallaan on oikeus ottaa osaa myös kunnan tilien tarkastukseen.

Laissa tai asetuksessa säädetty kielto asiakirjain näyttämisestä tai tietojen antamisesta sivullisille älköön koskeko asiakirjain näyttämistä tai tietojen antamista valvojalle tai hänen edustajalleen.

10 §.

Jos se kunnan viranomainen, jonka päätöstä valvoja ei ole hyväksynyt tai on vaatinut sitä muutettavaksi, on tyytymätön valvojan päätökseen, alistakoon asian neljäntoista päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan maaherran ratkaistavaksi. Sama oikeus olkoon sillä, joka katsoo, että valvojan päätös, jolla vahvistus on evätty tai kunnan viranomaisen päätöstä on vaadittu muutettavaksi, loukkaa hänen yksityistä oikeuttaan, niin myös valvojalla, jos kunnan viranomainen ei muuta päätöstään valvojan vaatimalla tavalla.

11 §.

Päätökseen, jonka maaherra on tämän lain nojalla tai 7 §:n mukaista virka-apua koskevassa asiassa antanut, älköön muutoista haettako.

12 §.

Sisäasiainministeriö määrää valvojan palkkion, joka sekä muut valvonnasta johtuvat kustannukset suoritetaan valtion varoista.

13 §.

Kunnassa, jonka hallinto on asetettu lisätyn valvonnan alaiseksi, on meno- ja tuloarvio seuraavaa vuotta varten valtuuston hyväksyttävä viimeistään marraskuussa.

14 §.

Valvojan esityksestä olkoon valtioneuvostolla valta, maaherraa ja asianomaista keskusvirastoa kuultuaan, myöntää lisätyn valvonnan alaiselle kunnalle toistaiseksi, ei kuitenkaan pitemmäksi aikaa kuin lisätty valvonta kestää, vapautusta tai helpotusta laissa säädettyjen tehtävien suorittamisesta, jos se kunnalle taloudellisista vaikeuksista suoriutuakseen on välttämättömän tarpeellista.

15 §.

Kunnan hallinnon asettamisesta lisätyn valvonnan alaiseksi, niin myös sen peruuttamisesta on kuulutus julkaistava virallisessa lehdessä, minkä ohessa se on ilmoitettava läänin maaherralle sekä, sillä tavoin kuin kunnalliset kuulutukset kunnassa julkaistaan, saatettava kunnan asukkaiden tietoon.

16 §.

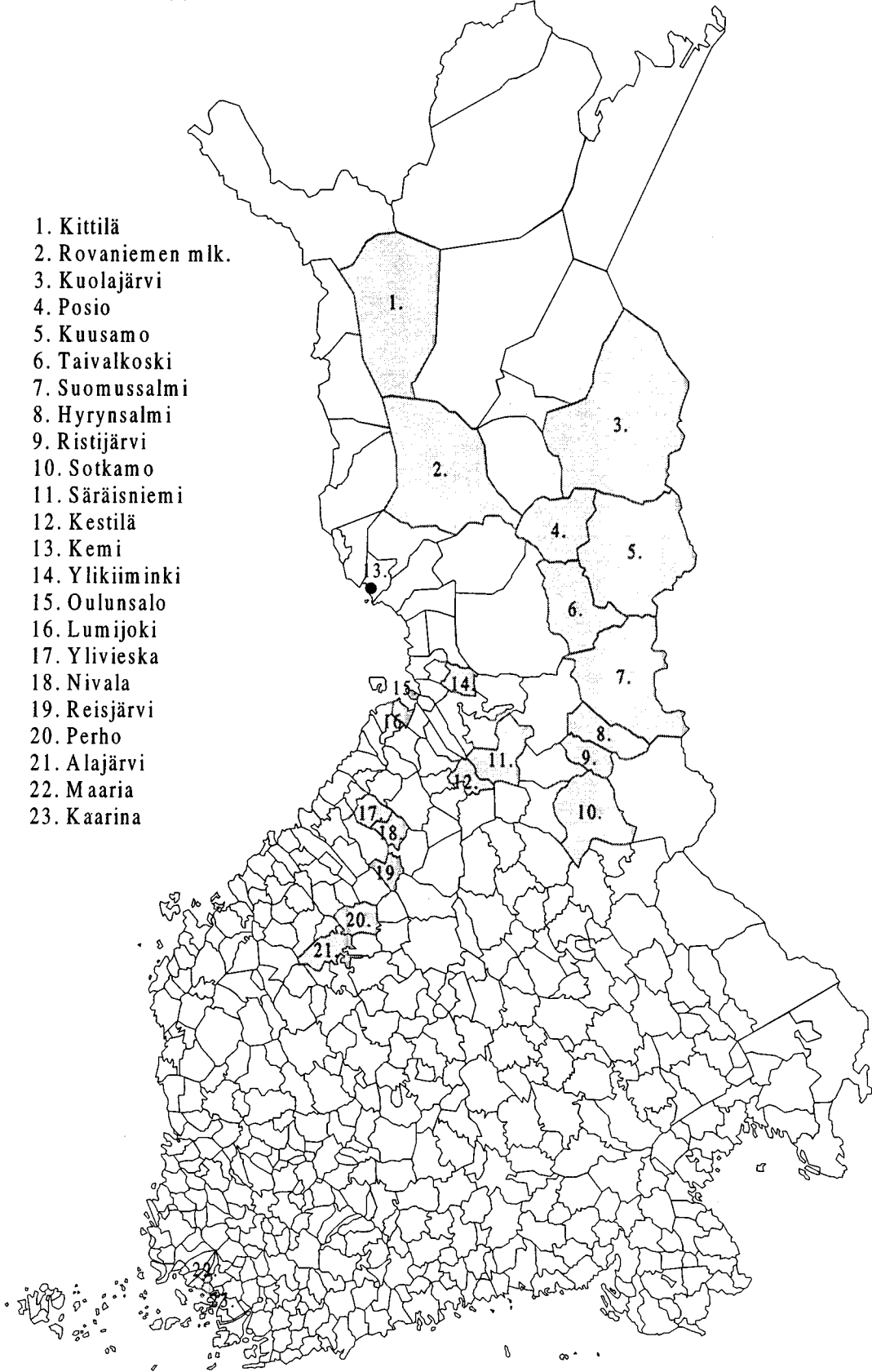
Tarkemmat säännökset tämän lain soveltamisesta antaa valtioneuvosto.

17 §.

Tämä laki tulee voimaan .. päivänäkuuta 193.., ja on voimassa vuoden 1936 loppuun.

Liite 9. Lisättyyn valvontaan asetetut kunnat.

1. Kittilä
2. Rovaniemen mlk.
3. Kuolajärvi
4. Posio
5. Kuusamo
6. Taivalkoski
7. Suomussalmi
8. Hyrynsalmi
9. Ristijärvi
10. Sotkamo
11. Säräisniemi
12. Kestilä
13. Kemi
14. Ylikiiinki
15. Oulunsalo
16. Lumijoki
17. Ylivieska
18. Nivala
19. Reisjärvi
20. Perho
21. Alajärvi
22. Maaria
23. Kaarina



Liite 10. Valvottujen kuntien valvojat 1934-36

Alajärvi	Maanmittausinsinööri Väinö Aalto
Perho	Kansakoulunopettaja Eino Nousiainen
Kaarina	Asutustarkastaja Eino Airisto, v. 1935 tilalle Pankinprokuristi Erkki Airisto
Maaria	Asutustarkastaja Eino Airisto, v.1935 tilalle Pankinprokuristi Erkki Airisto, v.1936 tilalle Isännöitsijä F.I. Tuomola
Kemi	Rehtori Antti Jauho
Kittilä	Nimismies Eino Poikela
Kuolajärvi	Nimismies Kaarlo Kaitera
Suomussalmi	Nimismies Eino Väisä
Taivalkoski	Nimismies Einar Waenerberg
Posio	Nimismies Einar Waenerberg
Hyrnsalmi	Nimismies Matti Räsänen
Ristijärvi	Nimismies Matti Räsänen
Rovaniemi	Kauppalanjohtaja Kaarlo Hillilä
Ylikiiminki	Johtaja Niilo Sohlo, v.1935 tilalle Kruununvouti Onni Näres, v. 1936 tilalle Lääninkamreeri Vilho Koskinen
Säräisniemi	Johtaja Niilo Sohlo, v. 1935 tilalle Kruununvouti Onni Näres
Ylivieska	Johtaja Niilo Sohlo
Kestilä	Johtaja Niilo Sohlo, v.1935 tilalle Kruununvouti Onni Näres
Nivala	Johtaja Niilo Sohlo, v.1935 tilalle Varatuomari Antti Nikkilä
Oulunsalo	Johtaja Niilo Sohlo, v.1935 tilalle Kruununvouti Onni Näres, v.1936 tilalle Lääninkamreeri Vilho Koskinen
Reisjärvi	Johtaja Niilo Sohlo, v.1935 tilalle Varatuomari Antti Nikkilä
Lumijoki	Johtaja Niilo Sohlo
Sotkamo	Johtaja Niilo Sohlo
Kuusamo	Johtaja Niilo Sohlo

SUOMEN RAHAN ARVO

Kertoimet, joilla eri vuosien markka on muutettavissa vuoden 1996 markoiksi.

Vuosi	Kerroin	Vuosi	Kerroin
1920	1,813	1943	0,823
1921	1,447	1944	0,776
1922	1,487	1945	0,554
1923	1,477	1946	0,347
1924	1,448	1947	0,267
1925	1,397	1948	0,199
1926	1,432	1949	0,195
1927	1,404	1950	0,171
1928	1,375	1951	0,147
1929	1,383	1952	0,141
1930	1,500	1953	0,139
1931	1,631	1954	0,142
1932	1,654	1955	0,147
1933	1,693	1956	0,131
1934	1,724	1957	0,116
1935	1,699	1958	0,106
1936	1,697	1959	0,105
1937	1,613	1960	0,101
1938	1,579	1961	0,100
1939	1,540	1962	0,095
1940	1,302	1963	9,08
1941	1,096	1964	8,23
1942	0,928	1965	7,85

Lähde: Merita tutkimus