

**LAMAN PAINEEN ALLA**  
**Vantaan kaupungin henkilöstöön kohdistuneet säästötoimenpiteet**  
**vuosina 1991–1994**

**Lasse Vesterinen**  
**Pro Gradu -tutkielma**  
**Yhteiskuntapolitiikka**  
**Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos**  
**Jyväskylän yliopisto**  
**Kevät 2013**

# TIIVISTELMÄ

## LAMAN PAINEEN ALLA

### Vantaan kaupungin henkilöstöön kohdistuneet säästötoimenpiteet vuosina 1991–1994

Lasse Vesterinen  
Yhteiskuntapolitiikka  
Pro Gradu -tutkielma  
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos  
Jyväskylän yliopisto  
Ohjaajat: Ilkka Virmasalo, Marja Järvelä  
Kevät 2013  
Sivumäärä: 85 sivua + liite 3 sivua

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, millä tavoin Vantaan kaupunki suoritti henkilöstöön kohdistuneita säästötoimenpiteitä vuosina 1991–1994. Tarkoituksena on paikallishistoriallisen tapaustutkimuksen muodossa kuvata säästötoimenpiteiden prosessia, jonka avulla Vantaan kaupunki kohosi laman tuomat äkilliset rahoitusongelmat. Tutkimuksessa säästötoimenpiteet jäsennetään policy-analyysin avulla neljään vaiheeseen: ongelman määrittelyyn, vaihtoehtojen identifiointiin ja valintaan, toimeenpanoon sekä vaikutusten ja tulosten arviointiin.

Tutkimuksen aineiston muodostaa laaja kokoelma asiakirjoja Vantaan kaupungilta ja Akavan keskuustoimiston arkistosta Helsingistä. Se sisältää muun muassa kaupungin vuosikertomuksia, tilinpäätöstietoja, talousarvioita, henkilöstölehtiä, oikeusasiasiakirjoja sekä paikallisneuvotteluasiakirjoja.

Tutkimustuloksista käy ilmi, että Vantaan kaupunki sai aikaan henkilöstösäästöjä uuden virkojen täyttämättä jättämisen, sijaisuuksien vähenemisen ja lomauttamisen lisäksi paikallisesti neuvotelluilla säästösopimuksilla, joissa sovittiin lomarahojen vaihtamisesta palkallisiin vapaapäiviin. Tutkimusperiodin aikana Vantaan henkilöstökulut laskivat 15 %. Henkilöstön määrä ei kuitenkaan laskenut samassa suhteessa, eikä irtisanomisista tarvinnut tehdä.

Säästötoimenpiteitä leimasi yhteisistä säästötalkoista puhuminen ja nopeiden toimenpiteiden tarve. Tehostamiset olivat suuria, mikä johti ajoittain henkilöstön uupumiseen, mutta auttoivat Vantaata selviytymään lamasta. Kuntasektorilla yleistyneet paikallisesti sovitut sopimukset lisäsivät joustavuutta ja ilmensivät työmarkkinoiden deregulaatiokehitystä. Syytä myös vieritettiin valtion niskaan, sillä kuntien rahoitusta leikattiin laman aikana. Kasvava palvelutarve oli vaikea tyydyttää, eivätkä säästöt olleet lopullinen ratkaisu kuntien jatkuviin rahoitusongelmiin.

**Avainsanat:** kunnat, säästöt, tehokkuus, joustavuus, Vantaa, tapaustutkimus

# SISÄLLYS

1.	JOHDANTO.....	1
2.	JULKINEN SEKTORI TYÖNANTAJANA.....	4
2.1.	Hyvinvointivaltion ja julkisen sektorin laajentumisen rajat .....	4
2.2.	Suomen talous ja kuntasektori ongelmissa 1990-luvulla.....	6
2.3.	Kuntahallinnon tehostaminen julkisen sektorin uudistuksilla .....	10
2.4.	Työmarkkinoiden deregulaatio ja joustavuus .....	15
2.5.	Kunta-alan työmarkkinajärjestelmä ja paikallisen sopimisen puitteet .....	18
2.6.	Kuntahenkilöstö säästöjen kohteena.....	22
3.	VANTAAN TILANTEEN TAUSTOITUS.....	25
4.	TUTKIMUKSEN AINEISTO JA MENETELMÄT .....	27
4.1.	Tutkimuskysymykset.....	27
4.2.	Aineisto.....	27
4.3.	Laadullinen tutkimus ja teorialähtöinen sisällönanalyysi.....	29
4.4.	Paikallishistoriallinen tapaustutkimus .....	31
4.5.	Policy-analyttinen lähestymistapa .....	35
4.6.	Policy-analyysi välineenä aineiston tutkimiselle.....	41
5.	ANALYYSI.....	44
5.1.	Lähtökohtia Vantaan kaupungin taloudellisille toimintaedellytyksille vuosille 1991–1994.....	44
5.2.	Ongelman määrittely – säästöjä saatava aikaan.....	45
5.3.	Vaihtoehtojen pohtiminen - säästöt kohdistettava henkilöstöön .....	51
5.4.	Säästöjen toimeenpano – henkilöstöön kohdistuneita leikkauksia ja säästösopimuksia. 54	
5.4.1.	Toimenpiteitä koulutustoimessa .....	56
5.4.2.	Lomarahojen vaihto vapaapäiviksi säästösopimusten avulla .....	58
5.4.3.	Virkasäännön muuttaminen viranhaltijoiden lomauttamiseksi .....	62
5.5.	Säästötoimenpiteiden tulosten ja vaikutusten arviointi .....	65

5.5.1.Henkilöstömäärä ja -kulut laskivat .....	65
5.5.2.Tehostaminen koulutustoimessa .....	69
6. LAMASHOKISTA TALKOOHENGELLÄ SÄÄSTÖIHIN .....	71
7. JOHTOPÄÄTÖKSET .....	74
LÄHTEET.....	78
LIITTEET	

# 1. JOHDANTO

1990-luvulla Suomi syöksyi ennennäkemättömään taloudelliseen lamaan, jolloin varsinkin kuntasektori joutui suureen ahdinkoon. Verotulojen laskiessa ja työttömyyden noustessa kuntien menot kasvoivat ja tulot pienentyivät. Kuntien tehtävät eivät kuitenkaan vähentyneet ja uudistuksia toimeenpantiin julkisen sektorin hallinnossa. Laman aikana suomalaisissa kunnissa ja kaupungeissa jouduttiin tekemään pikaisesti useita erilaisia henkilöstöön kohdistuneita säästötoimenpiteitä, mikä oli uutta siihen asti vuosikymmeniä kasvaneella kuntasektorilla. Työnantajan ja henkilöstön välisissä säästösopimuksissa pyrittiin eri toimenpitein saamaan aikaan säästöjä henkilöstökuluissa. Sopimuksia perusteltiin poikkeuksellisilla taloudellisilla olosuhteilla ja syvän laman aiheuttaman julkisen sektorin rahoitusvajeella. Tämänlaisten sopimusten solmiminen on ainutlaatuista kuntasektorin historiassa. Sopimuksia solmittiin kiireessä ja säästötoimenpiteet synnyttivät myös riitoja, jotka johtivat oikeuskäsittelyihin asti. (ks. esim. KHO 15.4.1993/1471)

Tässä tutkimuksessa ensisijainen tutkimuskysymys etsii vastausta siihen, millä tavoin Vantaan kaupunki suoritti säästötoimenpiteitä henkilöstöä kohtaan vuosina 1991–1994, jolloin elettiin lama-aikaa kansantaloudessa. Taustoitan Vantaan kaupungin tapausta koko maan kehityksen kuvauksella lamavuosina, jonka jälkeen pyrin paikallishistoriallisen tapaustutkimuksen avulla muodostamaan kokonaiskuvan siitä henkilöstöön kohdistuneiden säästöjen prosessista, joka Vantaan kaupungissa 1990-luvun alussa vietiin läpi. Toiseksi tarkentavaksi tutkimuskysymykseksi muotoutuu, millaisia vaikutuksia säästötoimenpiteillä oli Vantaan kaupungin henkilöstömäärään ja -kuluihin.

Tarkoitus on määrittää policy-analyysin avulla, miten säästämisen tarve tuotiin esille, mitä toimenpidevaihtoehtoja esitettiin, missä mittakaavassa toimeenpano suoritettiin, ja pyrkiä arviomaan säästötoimenpiteiden tuloksia ja vaikutuksia. Tutkimuksen kohteeksi olen valinnut Vantaan siitä syystä, että 1990-luvun alussa se oli yksi suurista kaupungeista, jossa säästötoimenpiteet olivat mittavia ja vaikeita.

Kuntahallinnon ja kuntien rahoituksen muutokset lisättyinä kasvavilla tehostuspaineilla olivat omiaan myllertämään kuntasektoria 1990-luvulla. Tämän lisäksi pyrin tuomaan esiin laajempia ilmiöitä, jotka pakottivat kunnat raskaisiin säästöpäätöksiin ja vaikuttivat niiden perusteluihin, laajuuteen ja seurauksiin.

Kuntien säästötoimenpiteet tähtäsivät pääasiallisesti henkilöstön lomauttamiseen ja lomarahaa vapaaksi vaihtamiseen ja ne toimeenpantiin pääosin työnantajan ja henkilöstön välisin paikallisin sopimuksin. Sen lisäksi yhdeksi mielenkiinnon kohteeksi tässä tutkimuksessa muodostuu, mitä muutoksia kunnallisen viranhaltijan virkasuhteen ehdot määrittelevässä virkasäännössä pyrittiin tekemään 1990-luvun alun taloudellisessa ahdingossa henkilöstön joustavoittamispaineiden keskellä ja mitä vaikutuksia julkisen hallinnon muutoksella on ollut henkilöstörakenteeseen kunta-alalla. Täten keskeisiksi käsitteiksi tutkimuksessa muodostuvat työmarkkinoiden deregulaatio, joustavuus työvoiman käytössä ja tehokkuus kuntataloudessa.

Vantaan kaupungin tekemiä säästötoimenpiteiden analyysiä lähestytään *policy-analyttisestä* näkökulmasta. Sanalle *policy* ei ole varsinaista vakiintunutta suomennosta, mutta tässä yhteydessä sillä tarkoitetaan tietyn toimintatavan ja tavoitteen mukaisesti määräytyvää menettelyä ja toimenpidekokonaisuutta. Vantaan kaupungin suorittamat säästötoimenpiteet voidaan nähdä tällaisena toimenpidekokonaisuutena. Kyseessä on usean vuoden pituinen prosessi, jonka aikana Vantaan kaupunki pyrki ajamaan säästöt läpi. Täten tämän tutkimuksen *policy* on säästötoimenpiteiden toteutus, joista erityisesti käsitellään henkilöstöön kohdistuneita säästöjä.

Aineistona käytetään Vantaan kaupungin taloussuunnitelmia, -arvioita, kunnalliskertomuksia sekä neljännesvuosi- ja vuosikertomuksia, joiden avulla hahmotan kaupungin säästötoimenpiteiden etenemistä. Apuna tässä käytetään myös Vantaan kaupungin henkilöstö- ja kaupunkilehtien materiaalia ja Vantaan vuositilinpäätöksen lukuja. Tämän lisäksi käytetään Akavan arkistosta Helsingistä saatuja asiakirjoja Vantaan akavalaisten ja Vantaan kaupungin kanssakäymisestä säästösopimusten suhteen. Aineisto sisältää säästösopimuksia ja niihin liittyviä erilaisia asiakirjoja, kuten kokouspöytäkirjoja, oikeusasiakirjoja, valituksia, lehtileikkeitä, sopimuksia ja epämuodollisia fakseja.

1990-luvun lama tuli isona shokkina kunnille, mikä on jättänyt jälkensä kunnan palveluksessa olevien mieliin sekä kuntatalouteen näihin päiviin asti. 1990-luvun alku toimi eräänlaisena käännekohtana kunnissa, minkä jälkeen kuntahallinnon uudistukset sekä leikkaukset ovat aiheuttaneet eriäviä mielipiteitä. Julkisen sektorin laajentumisesta ja työpaikkojen lisääntymisestä ei voida enää puhua, eikä kunta työnantajana ole enää varmin, vaan jatkuvat taloudelliset ongelmat ja esimerkiksi henkilöstöön kohdistuneet säästöt ovat jatkuvasti esillä keskusteluissa. Tämä tutkimus ja Vantaan tapaus valottavat taloudellisten ja hallinnollisten paineiden tapahtumaympäristöä, jossa kunnat joutuivat tuolloin toimimaan.

Suomessa on tehty paljon lamaan liittyvää tutkimusta, mutta Vantaan tapauksen kaltaista yhteen kaupunkiin pureutuvaa tapaustutkimusta on tehty vähemmän. Henkilöstöön kohdistuneiden säästöjen tarpeellisuudesta kiistelemine on ikuisuuskyseminen, ja tässäkin tapauksessa niiden läpivientiä ja onnistumista on hyvä tutkia. Tänäkin päivänä Vantaa täyttää useat niin sanotun kriisikunnan kriteerit ja kärsii samankaltaisista talousongelmista ja säästöpainesta kuin 1990-luvulla, mikä tekee tästä tutkimuksesta nykypäivän kannalta relevantin.

## **2. JULKINEN SEKTORI TYÖNANTAJANA**

### **2.1. Hyvinvointivaltion ja julkisen sektorin laajentumisen rajat**

Läntisissä teollisuusmaissa hyvinvointivaltion syntyminen ja laajentuminen voidaan käsitellä yli sadan vuoden kehityksen tulokseksi. Varsinkin toisen maailmansodan jälkeen valtiot ovat eri tavoin muodostaneet yhteiskunnan, joka perustuu teollisuuden kilpailukyvyille, kasvuorientoituneelle talouspolitiikalle, kasvavalle kulutuskysynnälle, tulonsiirtojärjestelmälle ja laajeneville sosiaalipalveluille (Kasvio 1995, 14). Hyvinvointivaltion nopea laajeneminen Suomessa keskittyi 1950-luvun jälkeiseen kauteen, jonka voi nähdä kestäneen 1980-luvun loppuun asti. Suomi tuli kehityksessä ajallisesti jäljessä muita Pohjoismaita, varsinkin Ruotsia, joka toimi esikuvana pohjoismaisen mallin mukaisen laajan hyvinvointivaltion kehityksessä. (Kosonen 1998, 105 -106.)

Hyvinvointivaltion laajentuminen tarkoittaa samalla julkisen sektorin laajentumista, ja julkisella vallalla on ollut tärkeä rooli hyvinvoinnin takaajana esimerkiksi sosiaalivakuutuksen kautta sekä sosiaali- ja terveystalouden kautta (Kosonen 1998, 105 -106). Ansiosidonnaiseksi painottuneella sosiaaliturvalla, etenkin eläkejärjestelmällä, sekä työmarkkina-  
liikkuvuudella on ollut suuri merkitys palkkatyötä korostavan yhteiskunnan rakentamisessa. Julkisten palveluiden tukema äitiyden ja naisten työssä käymisen yhdistäminen ja työelämän tasa-arvoa edistävä työelämän neuvottelu- ja sopimisjärjestelmä kuuluvat myös palkkatyön ja sosiaalisen kansalaisuuden pohjoismaiseen yhteensovittukseen. (Kettunen 2009, 6.)

Hyvinvointivaltion periaatteiden, tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden, on nähty edellyttävän keskitettyä ohjausta. Tästä esimerkkinä on kuntien sisäinen talouden ohjaus osana yhteiskunnallista ja julkishallinnollista kokonaisohjausta, joka perusteiltaan ja ideologialtaan oli 1970- ja 1980-luvuilla huomattavan valtiokeskeistä. 1970-luvulta lähtien perinteiset läntisen hyvinvointivaltion julkiset palvelut ovatkin kohdanneet arvostelua. Sitä ovat vauhdittaneet taloudellisen kasvun hidastuminen ja samanaikainen työttömyys sekä inflaatio. Täten julkisen sektorin kasvun rajoittaminen, tehostaminen ja taloudellisuus ovat nousseet vaatimusten kohteeksi, ja alkujaan poliittisen oikeiston näkemyksistä on muodostunut



”yleisiä totuuksia”, joiden mukaan hyvinvointivaltion julkisia palveluja on uudistettu. (Karila, 1998, 15.)

1980-luvulla Yhdysvalloissa ja Iso-Britanniassa valtaan nousseet liberaalia talouspolitiikkaa noudattavat hallitukset on nähty yksityisen sektorin roolia painottavina ja valtio-ohjausta vähentävinä. Iso-Britannian pääministeri Margaret Thatcherin ja Yhdysvaltain presidentin Ronald Reaganin politiikan johdattamana 1980- ja 1990-luvuilla kehitys on johtanut kansainvälisesti julkisen sektorin kasvun pysähtymiseen. Vallalla ollut ideologia johti yksityistämiseen, ulkoistamiseen ja julkisen sektorin vastuun vähentämiseen. (Lee & Strang 2006, 883.) Suomessa sosiaalipolitiikan ja hyvinvointivaltion laajenemisen kauden voidaan sanoa pysähtyneen vasta 1990-luvulla. Suomi kärsi vuosikymmenen alussa syvästä lamasta, jopa syvimmästä koko Euroopassa sillä hetkellä. Talous oli saatava kuntoon kovalla velanotolla sekä säästöjen hakemisella hyvinvointivaltion rakenteista. Sosiaaliturvaa pienennettiin, tarveharkintaa lisättiin, tukien sitomista indeksiin vähennettiin ja palveluita karsittiin. (Julkunen 2001, 13 -14.)

Hyvinvointivaltion karsimista on perusteltu taloudellisen tilanteen tuottaman pakon lisäksi myös muilla seikoilla. Heikkilän (1997, 20–22) mukaan voidaan viitata kolmeen keskusteluaiheeseen sosiaalipolitiikan ja kansantalouden välisestä suhteesta: käsitykseen sosiaalipolitiikan alenevasta rajahyödystä, sosiaalipolitiikan aiheuttamiin häiriövaikutuksiin markkinoilla ja sen aiheuttamiin negatiivisiin kannustinvaikutuksiin. Alenevan rajahyödyn hypoteesi perustuu siihen, että hyvinvointia ei tietyn pisteen saavuttamisen jälkeen voida enää lisätä taloudellisilla ja aineellisilla panostuksilla. Markkinoiden häiriövaikutukset sen sijaan nähdään usein tehottoman sosiaalipolitiikan markkinoilta resurssija vievänä ja kilpailua vääristävänä vaikutuksena. Negatiivisilla kannustinvaikutuksilla argumentointi pohjautuu taasen kireän verotuksen ja korkean sosiaaliturvien aiheuttamien tulo-, köyhyys ja kannustinloukkujen ongelmallisuudelle.

Edellä mainittua julkisen sektorin vastuun vähenemistä ja yksityisen sektorin roolin kasvattamista on pidetty huolestuttavana kehityksenä. Muutos ei ole tapahtunut pelkästään käytännön leikkausten kautta. Julkunen (2001, 291) puhuu 1990-luvulla tapahtuneesta syvästä ja radikaalista suunnanmuutoksesta, jolloin julkisten menojen karsinnan kautta tapahtuneen

hyvinvointietuuksien tason laskun lisäksi muutoksia tapahtui myös toiminta- ja hallintata-voissa. Sosiaaliturvaetuksien leikkausta merkittävämpää on ”sellaisten hallinnan meka-nismien ja mentaalisten mallien omaksuminen, jotka luovat pohjan jatkuvalla menokont-rollille”. Jo 1980-luvulta aloitetut hallinnan rakenteiden muutokset ovat hänen mukaansa tavoitteellisesti pyrkineet julkisten menojen rajoittamiseen, eivätkä enää hyvinvointivaltion laajentamiseen ja sosiaalisten oikeuksien lisäämiseen.

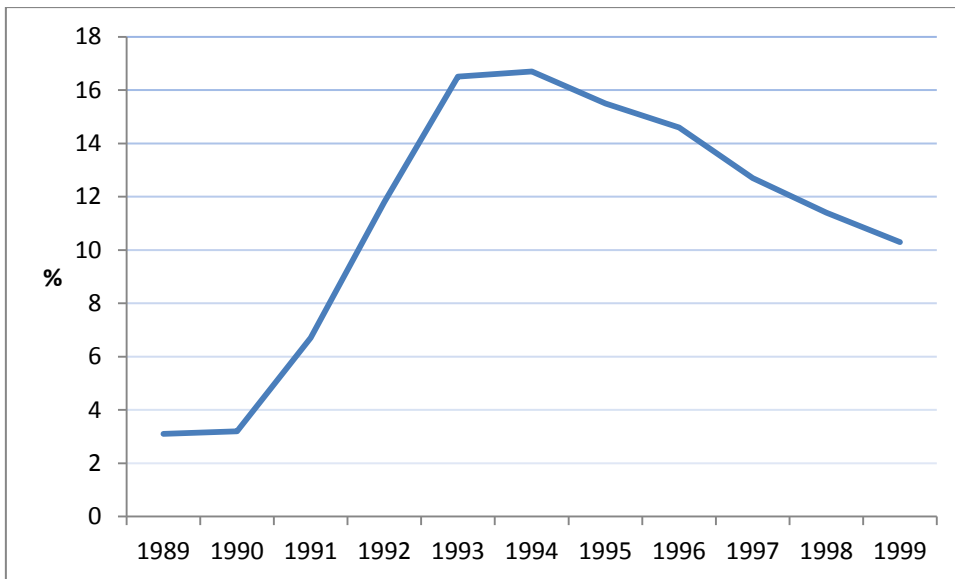
Voidaan siis todeta, että hyvinvointivaltion varsinainen laajentuminen ja rakentaminen ovat päättyneet sekä kansainvälisesti että Suomessa, ja ollaan tultu siihen pisteeseen, jossa julkisen sektorin rajat ovat usean mielestä saavutettu. Tästä eteenpäin keskustelu on lisääntyvissä määrin suuntautunut hyvinvointivaltion laajentamisen sijaan sen säilyttämiseen ja sen määrittämiseen, mitkä osat siitä ovat olennaisimpia ja mitä niistä ollaan pakotettuja jopa heikentämään.

## **2.2. Suomen talous ja kuntasektori ongelmissa 1990-luvulla**

Suomen talous ylikuumeni 1980-luvun lopulla. Talouskasvu oli silloin nopeaa ja samaan aikaan velkaantuminen ja ennen kaikkea varallisuushintojen, kuten asuntojen ja osakkeiden arvon, nousu oli vauhdikasta. Olennaisesti tilannetta vauhditti ns. kasinotalous, jolla tarkoi-tetaan rahoitusmarkkinoiden säännöstelyn purun johtamista pörssin elpymiseen ja kiivaa-seen sijoitustoimintaan. Vuosina 1989–1990 Suomen talous kohtasi useita häiriöitä. Kan-sainvälinen taantuma, Neuvostoliiton romahdus ja kansainvälisen korkotason nouseminen syöksivät talouden huonoon kuntoon. (Kiander 2001, 16–24.)

Työttömyysprosentti oli vuonna 1990 Suomessa historiallisen alhainen, noin kolme pro-senttia. Vuonna 1991 se oli kuitenkin jo seitsemän ja seuraavana vuonna se oli noussut jo 16 prosenttiin. 400 000 työttömän raja rikkoutui vuonna 1993. (KUVIO 1.) Työttömyysas-teen kehitys näyttää, kuinka huima kasvu työttömyydessä oli 1990-luvun alussa. Neljässä vuodessa (vuodesta 1990 vuoteen 1994) työttömyys nousi 13,5 prosenttiyksikköä, mikä on poikkeuksellisen suuri nousu Suomen historiassa. Julkisen talouden säästöpäätösten, kuten tulonsiirtojen, investointien ja julkisen sektorin henkilöstömenojen leikkausten takia julki-nen kysyntä, eli palvelutuotanto ja perusrakennelinvestoinnit, supistuivat noin 10 prosentil-

la, mikä syvensi lamaa entisestään. Vuosina 1992 – 1994 julkisen sektorin työpaikkojen määrä supistui myös 10 prosentilla. (Kiander 2001, 31–33, 89.)



KUVIO 1. Suomen työttömyysaste (16–64-vuotiaat) prosentteina vuosina 1989–1999. Lähde: Tilastokeskuksen työvoimatutkimus

Lama kosketti yhteiskuntaa ja ihmisiä syvästi. Jo laman aikaisessa ja sen jälkeisessä julkisessa keskustelussa siitä tuli osa kansallisen selviytymisen kertomusta. Enimmillään työttömiä oli Suomessa vuoden 1994 alussa, yli 500 000 henkilöä. Kansantalouden perusinstituutiot järkkäyivät ja julkinen talous rasittui verotulojen vähenemisen, työttömyysmenojen kasvun ja pankkien tukemisen myötä. Erilaisia leikkauslistoja oli muodostettava, ja koko julkinen sektori joutui budjettialijäämiseen välittömästi kiireellisten säästötoimenpiteiden kohteeksi. (Blomberg ym. 2002, 7, Karila 1998, 15–16.) Vuosien 1991–1995 välillä julkisen sektorin henkilöstömäärä väheni yli 100 000 hengellä, joka oli lähes 15 % koko julkisen sektorin henkilöstöstä (Tilastokeskuksen työssäkäyntitilasto).

Myös Suomen kuntasektori kohtasi historiansa suurimman kriisinsä 1990-luvun alun laman myötä. Kunnissa laman tuomat ongelmat realisoituivat selkeimmin, sillä suurin osa Suomen hyvinvointipalveluista tuotetaan niissä. Kasvukaudella laaditut verotuloarviot eivät käyneetkään toteen, mistä seurasi ennätyksellinen rahoitusvaje. Siihen asti jatkuvasti kasvaneet verotulot laskivat historiallisen suuren työttömyyden kasvun myötä, vaikka veroastetta nostettiin. Tämä toi kuntasektorin aivan uusien haasteiden eteen, mitä varten

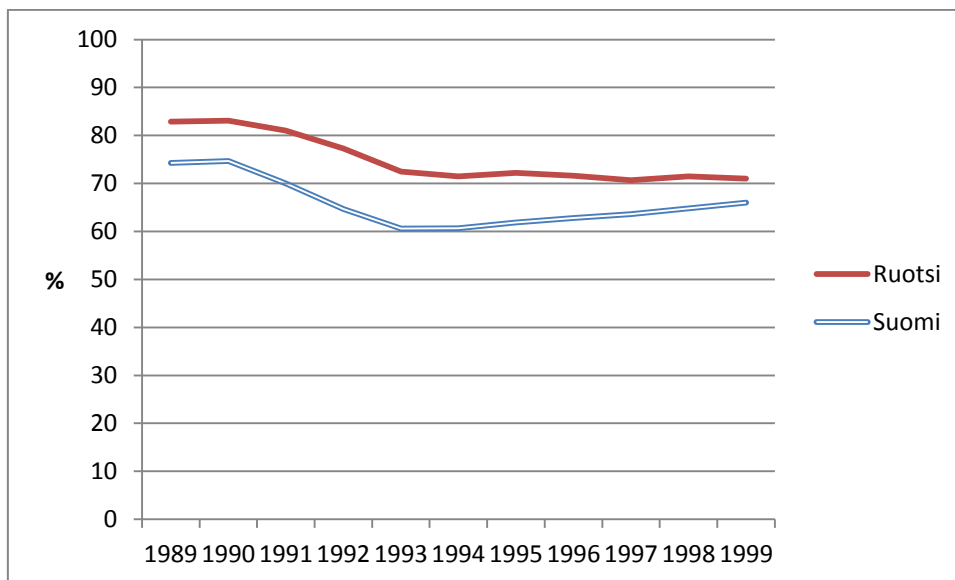
kunnissa luotiin yksilöllisiä selviytymisstrategioita vaihtelevin tuloksin. (Karila 1998, 15-16, Kähkönen 1994, 3-5.) Kuntasektorilla tämä tarkoitti siihen asti yhtäjaksoisesti kasvaneen henkilöstön määrän laskua vuosina 1991–1993 noin 10 prosentilla (Tilastokeskus).

Valtionosuuksien leikkaukset pienensivät kuntien rahoitusta entisestään ja asetti suurimman osan kunnista entistä kovemman paineen alle, kun otetaan huomioon, että kuntien tehtävät eivät oleellisesti vähentyneet. Kuntien taloudelliset erot kasvoivat voimakkaasti 1990-luvulla, vaikka uuden valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena oli asettaa kunnat entistä tasa-arvoisempaan asemaan palveluiden järjestämisessä ja kansalaisten oikeuksien takaamisessa. Kehityseroihin vaikuttivati merkittävästi myös rakenteelliset tekijät, kuten työttömyyden ja muuttoliikkeen aiheuttamat muutokset kuntien järjestämien palveluiden kysynnässä ja tarjonnassa. (Karhu, Rentola & Soronen 1999, 1 -2.)

Lamasta toipuminen oli hidasta, eikä työttömyys laskenut samalle tasolle kuin mitä se oli ennen lamaa. Vienti alkoi kasvaa 1992 ja kansantuote vuonna 1994, mutta työttömyys reagoi tähän viiveellä eikä pienentynyt samaan tahtiin kuin talous kasvoi. 2000-luvun loppuun mennessä julkinen talous oli tasapainottunut, mutta työttömyys ja toimeentulotuen varassa elävien määrä eivät palautuneet lamaa edeltävälle tasolle missään vaiheessa. Lama kesti sosiaalisilta ulottuvuuksiltaan kauemmin kuin varsinainen talouskriisi. Lama oli ajallisesti ja muutosrytmiltään monitasoinen prosessi, eikä sen päättymistä ole perusteltua ajatella paluuna normaaliin tilanteeseen. Laman kanssa samaan aikaan tapahtuneet Euroopan integraation syventyminen, kylmän sodan jännitteiden laukeaminen, globalisaatio ja tietoyhteiskunnan rakentuminen toimivat kaikki kehyksenä Suomen talouskriisille. Yhteiskunnalliset muutokset yleisesti ja lama-ajan muutokset aiheuttivat peruuttamattomia vaikutuksia. On kuitenkin syytä huomioida, ettei kaikkia ongelmia tule laittaa automaattisesti laman syyksi, mitä julkisessa keskustelussa varsinkin median osalta on tapahtunut. (Blomberg ym. 2002, 8-9.)

Kianderin (2002, 61) mukaan Suomessa harjoitettu finanssipolitiikka oli liian tiukkaa, mikä oli haitallista verrattuna Ruotsissa harjoitettuun politiikkaan. Jälkikäteen arvioituna, kun Suomen laman jälkeinen kasvuvauhti oli niin suuri, elvyttävämpi finanssipolitiikka ja jopa suuremmat toteutuneet alijäämät olisivat hänen mukaansa olleet järkevämpiä. Ruotsissa

koettiin samaan aikaan myös kova talouskriisi, mutta siellä julkisen sektorin tasapainotus aloitettiin myöhemmin kuin Suomessa, vasta pahimpien lamavuosien jälkeen. Muun muassa näiden valintojen johdosta lama Suomessa oli Ruotsia syvempi. Koko 1990-lukua tarkastellessa Suomi kuitenkin ylsi talouskasvussa hieman naapuriaan korkeampiin lukuihin: Suomessa bkt:n kasvu vuotta kohti oli keskimäärin 2,2 %, kun Ruotsissa se oli 1,8 %. Vuonna 2000 Ruotsin työttömyys oli tosin laskenut jo neljään prosenttiin, kun Suomessa se oli vielä yli yhdeksän prosenttia. Ruotsiin ei siis kehittynyt samanlaista 1980-luvun tilastoja korkeampaa työttömyyttä kuin Suomessa. Myös Suomen ja Ruotsin työllisyysasteet muuttuivat 1990-luvulla (KUVIO 2). Työllisyysasteella tarkoitetaan töissä olevia 15–64-vuotiaita (Ruotsissa 16–64-vuotiaita) suhteessa työikäiseen väestöön.



KUVIO 2. Työllisyysaste (%) Suomessa ja Ruotsissa vuosina 1989–1999.

Lähde: OECD, Employment Outlook (June 1999) & Paris: OECD 1999 Timosen (2002, 260) mukaan, Tilastokeskuksen työvoimatutkimus & Statistiska Centralbyrån (SCB)

Suomen työllisyysaste laski vuodesta 1990 vuoteen 1994 dramaattisesti. Ennen lamaa se oli 74,7 prosenttia, mutta neljässä vuodessa se laski huomattavat 14 prosenttia. Tämän jälkeen, kun kansantalous alkoi tervehtyä, nousi työllisyysaste vuosi vuodelta, mutta hitaasti. Ruotsissa kehitys oli samansuuntainen. 1990-luvun alussa työllisyysaste laski yli 80 prosentista hieman yli 70 prosenttiin, mutta seuraavien vuosien kehitys työllisyysasteessa oli kuitenkin paikoillaan junnaavaa. Molempien maiden luvuista voidaan päätellä, kuinka merkittävä ajanjakso 1990-luvun alku oli molempien maiden taloushistoriassa.

Suurtyöttömyys aiheutti Suomessa kriittistä keskustelua rakenteellisten tekijöiden, kuten työmarkkinoiden jäykkyyksien, vaikutuksista hyvinvointivaltioon. Liiallisesta holhouksesta eli työmarkkinoiden yleissitovuudesta ja epäsolidaariseksi luonnehditusta ansiosidonnaisesta sosiaaliturvasta oli kriittisissä arvioissa päästävä eroon. Näin vapautettaisiin työttömyyden passivoimat resurssit hyödyntämään taloutta. (Kiander 2002, 61.) Timosen mukaan korkealla työttömyydellä ja työttömyystuen leikkauksilla on kuitenkin yleisesti kielteinen vaikutus työntekijöiden asemaan työmarkkinoilla. Työttömistä tulee halukkaampia työskentelemään matalammalla palkalla ja heikoimmilla työehdoilla, kun työttömiä on enemmän ja tuen taso on pienempi. Tämä johtaa paineisiin alentaa myös muiden työntekijöiden palkkoja, etuuksia ja työehtoja. (Timonen 2002, 276.)

1990-luvun lama voitiin nähdä jopa oikeutettuna ”rangaistuksena” 1980-luvun nousukaudella tehdyistä ylilyönneistä ja yksityisen kulutuksen kovasta kasvusta. Terveen taloudenpidon periaatteita oli loukattu, joten lamasta selviäminen edellytti ankaraa sopeutumista. Kriisin rakenteellista luonnetta ja pakkoa sopeutua tuotiin painokkaasti esiin. (Kiander 2002, 67.)

1990-luvun talouden romahtaminen tuli siis suomalaisille shokkina 1980-luvun ”kultaisten vuosien” jälkeen. Nopeasti muuttuneen tilanteen voidaan sanoa havahduttaneen jokaisen, joka ajatteli nousukauden ja nopean rikastumisen jatkuvan loputtomiin. Paluuta entiseen ei ollut, eikä samankaltaista kuritonta politiikkaa voitu enää harjoittaa. Lama muutti suomalaista yhteiskuntaa eri tavoin, joiden muodoista kiistellään yhä. Ainakin pitkäaikaistyöttömät ja lamaa edeltävää aikaa korkeampi työttömyysaste ovat nähtävästi tulleet pysyäkseen. Dramaattisen nopeasti syöksyneet työllisyys ja talous pakottivat julkisen sektorin nopeaan reagoimiseen ja tiukkaan menokuriin. Erilaiset leikkaukset olivat edessä, eikä se ollut helppo paikka varsinkaan laajenemiseen tottuneelle julkiselle sektorille.

### **2.3. Kuntahallinnon tehostaminen julkisen sektorin uudistuksilla**

Monissa maissa 1980-luvulla nousi pinnalle ajatus julkisten palvelujen uudistamisesta, jossa painotettiin entistä enemmän ”markkinamaisten” ohjausvälineiden käyttöönottoa (Karila 1998, 13). Niin kutsutun New Public Managementin (NPM) oppien mukaan

ylisuurta, tehotonta ja jäykkää julkista sektoria piti kehittää joustavammaksi ja tehokkaammaksi. 1990-luvun alussa myös Suomen ja Ruotsin julkisen sektorin ”bisnesmäisyyden” vaatimukset kasvoivat. (Aho & Arnkil 2008, 47–48.)

Kansainvälisesti katsoen julkisen sektorin koon muutokset eri maissa ovat noudattaneet toisistaan mallia ottavaa kaavaa. Yhteiskunnat ovat suorasti matkineet tai epäsuorasti omaksuneet käytäntöjä ja diskursseja toisiltaan. Tähän kuuluu esimerkiksi yritysmaailmasta omaksuttu henkilöstön vähentämisen tapa. Kun julkisen sektorin koon pienennykset ovat tuottaneet joissakin maissa taloudellisia etuja, on usko niiden hyödyllisyyteen jatkossa kasvanut muissa maissa. Tällä tavalla henkilöstövähennykset ovat tulleet aiempaa helpommin hyväksytyiksi julkisella sektorilla. Vastaavaa kehitystä ei kuitenkaan ole todettu toiseen suuntaan eli julkisen sektorin henkilöstölisäykset tietyissä maissa eivät ole aiheuttaneet matkimisen ilmiötä muissa maissa. Mitä lähempänä maat ovat maantieteellisesti toisiaan, sitä tiiviimmät sidokset niillä on kulttuurisesti ja kaupallisesti keskenään, ja siten niillä on suurempi todennäköisyys jäljitellä toistensa toimenpiteitä julkisen sektorin henkilöstöpolitiikassa. Näin kehitys lopulta johtaa toimintatapojen homogeenisuuteen. (Lee & Strang 2006, 883–907.)

Verrattuna angloamerikkalaisiin maihin, kuten Uuteen Seelantiin tai Iso-Britanniaan Suomen julkishallinnon reformien prosessit ja laajuus ovat olleet hitaampia ja rajoitetumpia. Niissä erityispiirteinä on ollut myös laaja poliittinen konsensus vailla eri intressiryhmien välisiä konflikteja. (Pollit ym. 1997, 64–66.)

Eräänä uudempana NPM:n näkökulmana voidaan nähdä niin sanottu työntekijöiden vähentämisen ja hajauttamisen (Downsizing and Decentralization) malli, jolle ominaista ovat ylimääräisen työvoiman karsiminen ja hallinnon osien eriyttäminen. *Downsizing* voidaan määritellä ”organisaation tietoisesti käyttämiksi pysyviksi henkilöstönvähennystoimenpiteiksi, joilla pyritään lisäämään organisaation tehokkuutta” (Budros 1999, 70). *Decentralization*-termiin kuuluvia elementtejä ovat strategisen vastuun että budjettivastuun hajauttaminen ja organisatorisen joustavuuden lisääminen. Huomioitava on, että yksityisen ja julkisen sektorin kehitys tällä saralla on ollut samankaltaista. Hierarkkisten organisaatiokerrosten poistaminen, palkkakustannusten merkittävä lasku ja työvoiman vähentäminen

myös hallinnon korkeammilla tasoilla voidaan nähdä olevan julkisella sektorilla yhä merkittävämpiä piirteitä suuntauksesta, joka haastaa aiempia teoreettisia näkemyksiä NPM:stä. (Ferlie ym. 1996, 12 -13.)

Pohjoismaille yhteistä ovat samanlaiset poliittiset toimintatavat ja yhteiskuntarakenne. Yhtenä erityispiirteenä niiden julkisilla sektoreilla on valtion ja kuntien välinen erityinen työnjako. Siinä valtion tehtävänä ovat isot resurssien allokaatiot ja redistributiiviset eli uudelleenjakoon perustuvat toimet, jolloin kunnille jää iso osa hyvinvointipalvelujen järjestämisestä. Täten paikallishallinnon koko ja merkitys ovat kansainvälisesti verrattain suuria. (Lane 1997, 188.) Vaikka paikallisen itsehallinnon periaate edellyttää valtion ohjauksen ja valvonnan pitämistä minimaalisena, ei käytäntö Suomessa ole aina vastannut tätä. Valtio on aina pyrkinyt tavalla tai toisella vaikuttamaan kuntien toimintaan. (Kröger 2000, 69.)

Kuntahallinnon iso koko suhteessa valtionhallintoon voi synnyttää ongelmia. Paikallishallinto saattaa joutua poliittisen vastuun ja demokratian kyseenalaistamisen eteen, jos veronmaksajat eivät koe heidän rahojaan käytettävän oikein ja tehokkaasti. Julkisten resurssien epätehokkaan käytön seurauksena koko julkisen hallinnon ja vallan legitimeetti voi vaarantua. Myös kunnan hyvinvointipalvelujen ”monopoli” voi hänen mukaansa olla haitaksi tehokkuudelle, kun yksityisiä markkinoita ei ole tai niiden rooli on pieni. (Lane 1997, 188–208.)

1990-luvun alun talouskriisi Suomessa lisäsi tehostuspaineita julkisella sektorilla ja pakotti valtiovallan nopeaan reagointiin. Hallituksen päätöksessä julkisen sektorin uudistamiseksi vuonna 1992 todettiin, että julkisen sektorin velkaantumisen takia julkisia menojen kasvua tulee hillitä. Odotuksena oli, että saataisiin aikaan hallintoon kohdistuva viiden prosentin kustannussäästö niin valtion kuin kuntienkin hallinnossa. Kunnissa tämän oli määrä toteutua valtionosuusuudistuksen tuottamien henkilöstösäästöjen kautta. (Valtionvarainministeriö 1992, 11–12.)

Tehokkuuden nimissä sekä Suomessa ja Ruotsissa että Norjassa ja Tanskassa tehtiin jo 1980-luvun lopulta lähtien useita julkiseen sektoriin liittyviä uudistuksia. Jatkuvassa uudistamisessa on ollut kyse sekä valtiotason että kuntatason reformeista. Molempien tasojen



uudistukset ovat keskittyneet tehokkuuden lisäämiseen ja poliittisen tilivelvollisuuden (accountability) vahvistamiseen, joista varsinkin jälkimmäinen on korostunut kuntahallinnon reformeissa. Yhteistä uudistuksille on ollut epävarmuuteen perustuvat arviot silloisesta tilanteesta ja tulevaisuuden kehityksestä. (Lane 1997, 188–208.)

Kattavan kokonaiskuvan hahmottamisen tekee vaikeaksi se, että uudistuksia oli useita ja ne sattuivat eri aikaan eri Pohjoismaissa. Yhteistä niille oli kuitenkin lakiuudistukset, uusien rahoitusmallien esittelemisen ja vapaakuntakokeilut, jotka merkitsivät hiljalleen siirtymistä keskusjohtoisesta ajattelusta kunnallisen autonomian suuntaan. Yksi tätä siirtymistä ilmentävä uudistus oli valtionosuusuudistus, jossa luovuttiin kunnille maksettavasta korvamerkitystä rahasta. (Rose, 1997, 142 – 143.) Suomessa toteutetussa valtionosuusuudistuksessa valtion kunnille maksamien osuuksien perusteet muuttuivat toteutuneiden kustannusten korvaamisesta laskennalliseen, kuntien demografiseen rakenteeseen ja muihin palvelujen tarpeeseen perustuviin tekijöihin, mikä teki valtionosuuksista tehokkuuteen ja taloudellisuuteen kannustavampaa. Kuntien itsenäisyyden lisääntyessä valtion ohjausta väljennettiin. Näillä toimenpiteillä uskottiin helpotettavan kuntien sopeutumista omiin vaihteleviin olosuhteisiinsa. (Karila 1998, 16.) Sen lisäksi yksi tehokkuutta korostava piirre on ollut palveluntuottamisessa lisätty kilpailuttaminen sekä julkisten palvelujen liikelaitostaminen (Lane 1997, 188–208).

Julkisen hallinnon uudistamisen vaiheet Suomessa kuntanäkökulmasta voidaan Karilan (1998, 59) mukaan jaotella seuraavasti:

1. 1980–1988: Hyvinvointivaltion laajentuminen ja kunnan roolin kasvu toimeenpanevana instanssina. Ohjaus edelleen pääosin valtiolle keskitettyä, mutta ajanjakso sisältää jo eräitä kuntien harkintavaltaa lisääviä uudistuksia.
2. 1988–1992: Hajautusta, sääntelyn purkamista ja hallinnon sisäistä uudistamista. Valtionosuusuudistukset, vapaakuntatoiminta, kuntien budjetointiudistukset ja tulosjohtaminen.
3. 1992–1995: Talouslaman jatkumisen aiheuttama muutos sisäisestä uudistamisesta nopeita kustannussäästöjä synnyttävään rationalisointiin ja markkinamekanismin tiiviimpi hyväksikäyttö.

4. Keväästä 1996 eteenpäin: kuntien valtionosuuksien leikkausten jatkuminen, hallituksen ja kuntien keskusjärjestöjen välien kiristyminen, kuntarakenteen muutospyrkimykset ja luottamuselinten vähentynyt valta.

Edellä mainitut vaiheet jäsentävät valtion ja kuntien välisen suhteiden ja työnjaon kehityksen 1980-luvulta paremmin hahmotettavaksi kokonaisuudeksi. 1980-luvulla kunnan rooli kasvoi, kun kasvukauden aikana hyvinvointivaltion palveluita vielä laajennettiin ja uusia palveluja tuli kuntien kontolle. Toiseen vaiheeseen vuosina 1988–1992 ajoittui samaan aikaan useita erilaisia kokeiluja, jolloin vallitsi eräänlainen huippuvuosien uudistus- ja ”kokeilumentaliteetti”. Kolmannessa vaiheessa 1992–1995 lama asetti kunnat turbulenssiin, kun taloudellinen romahdus sattui samaan aikaan hallinnollisten uudistusten kanssa. Tällöin jouduttiin keskittymään nopeisiin kustannussäästöihin ja rationalisointiin, jolloin hallinnolliset uudistukset jäivät mahdollisesti vähemmälle huomiolle. Vaikka lama helpotti ja talous lähti nousuun 1990-luvun jälkipuoliskolla, neljännessä vaiheessa vuodesta 1996 eteenpäin kuntien asema ei ole kuitenkaan helpottunut 1980-luvun tasolle, vaan taloudellisesti haastavat ajat ja luottamuspula esimerkiksi työmarkkinatoimijoiden välillä on jatkunut.

Tehokkuuden tavoittelu ei kuitenkaan pidä sisällään pelkkiä kustannussäästöjä, vaan ulottuu myös muille alueille, kuten uusien johtamis- ja ajatusmallien omaksumiseen. Kuntien johtamisessa painopiste on siirtynyt perinteisestä varovaisuuslinjasta ja tasapuolisuuden tavoittelusta hallinnoinnissa taloudellisuutta ja tehokasta johtamista tavoittelevaan managerialismiin. Nykyään tärkein ohjausväline kunnissa on budjetointi, jota koskevat uudistetut ohjeet ovat korostaneet tulosjohtamista. 1980-luvun lopulle saakka kunnat olivat ikään kuin valjastettuja valtion organisaation jatkeita paikallistasolla, mutta ohjauksen väljentämisen ja autonomian lisäämisen myötä kuntien vapaudet ja omista lähtökohdista tapahtuva toiminnan kehittäminen ovat lisääntyneet. (Karila 1998, 17.) Heurun (2006, 135) mukaan kehitys hallintolegalismista kohti managerismia muutti kunnallishallinnon entistä tavoitehakisemmaksi. Tärkeimmäksi asiaksi muodostui se, että päätökset olivat hyviä, hyväksyttäviä ja kuntalaisia palvelevia, riippumatta siitä, kuka tai mikä taho päätökset tekee. Liikkeenjohtamisesta omaksuttujen oppien mukaan hallinnon tehokkuuden saavuttamiseksi tärkeää on delegointi, jonka avulla toiminta siirretään hallinto-organisaation sille tasolle, jossa on parhaat edellytykset tehokkaalle toteutukselle.

Kuntahallinnon uudistaminen osui vaikeaan aikaan heikon taloustilanteen vuoksi. Sillä on merkittävä rooli julkisella sektorilla ja 1990-luvulla lisääntynyt kuntien hallinnollinen ja taloudellinen autonomia on tuonut lisää vapauksia, mutta se ei ole ratkaissut taloudellisia ongelmia. Paine tehokkuuden lisäämiseen on vienyt kuntia ahtaalle, eikä tiukassa taloustilanteessa ole varaa väriin valintoihin budjetoinnissa. Tällöin saattaa koko paikallishallinnon legimitetti tulla kyseenalaistetuksi, puhumattakaan poliittisten päättäjien suosiosta seuraavissa vaaleissa. Vaikka valtiontalous helpotti 1990-luvun laman jälkeen, keskustelut kuntien kapenevasta rahoituksesta ja kasvavasta palveluiden tuottamistaakasta ovat jatkuneet nykypäivään asti, eikä kuntien talouden kestävyydestä tulevaisuudessakaan ole maalattu ruusuisia kuvia. Solakiven ja Virenin (2006, 63) mukaan kuntien suuria tehokkuuseroja on vaikea selittää millään yksittäisillä taustatekijöillä, kuten kunnan koolla. Tämä vaikeuttaa konsensuksen saavuttamista viime aikoina lisääntyneen kuntaliitospaineen ympärillä.

#### **2.4. Työmarkkinoiden deregulaatio ja joustavuus**

Julkisen sektorin laajentuminen 1980-luvulla kasvatti byrokratiaa. Suomessa pinnalle noussut niin sanotun normitulvan ongelma aiheuttikin vastareaktion deregulaatiokehityksen, jota joissain yhteyksissä kutsutaan normiperkaukseksi. (Kainulainen ym. 2000, 5- 7.) Deregulaatiolla on yleensä tarkoitettu ”keskusvaltaisten ohjaus- ja rahoitusjärjestelmien purkamista ja siirtymistä paikallisista tarpeista lähteviin järjestelmiin, joissa voidaan soveltaa erilaisia rahoitus- ja palveluiden järjestämisen malleja eli welfare-mix – ajattelua” (Kainulainen ym. 2000, 5). Sillä voidaan myös viitata ”erilaisiin poliittisiin prosesseihin, joiden tarkoituksena on poistaa rajoituksia, sääntelyä ja säädöksiä” (Kuusela & Ylönen 2008, 18–19).

Deregulaation myönteisiksi puoliksi on nähty palvelujen rahoituksen ja järjestämisen eriyttäminen, joka lisää markkinaperustaista palvelutuotannon joustavuutta ja kykyä reagoida muuttuviin olosuhteisiin. Myös paikalliselle tasolle siirretyn sääntelyn voidaan sanoa lisäävän demokratiaa ja keskusjohtoisten jäykkyyksien poistamisen tehostavan kustannusten hallintaa. Deregulaation ongelmiksi on kuitenkin nähty palveluiden altistuminen poliittisil-

le suhdannevaihteluille, koska kuntien välillä olevat poliittiset erot voivat aiheuttaa alueellista ja sosiaalista epätasa-arvoa. (Kainulainen ym. 2000, 5- 7.)

Ensisijaisesti deregulaatiota on käytetty laajana käsitteenä, mutta tämän tutkimuksen viitekehyksessä se on hyvä tarkentaa työmarkkinoihin ja -sopimukseen, jolloin puhutaan *työmarkkinoiden deregulaatiosta*. Sillä voidaan tarkoittaa ulkopuolelta tulevaa työtä suojelevan sääntelyn purkamista. (Campbell & Brosnan 1999, 355). Kiander (1998, 7) määrittelee sen pyrkimyksenä siirtää palkanmuodostus yritys- tai yksilötasolle. Tällöin ajatuksena on, että palkat voisivat paremmin joustaa kannattavuuden ja tuotannon mukaan.

Paikallisella sopimisella tarkoitetaan työpaikalla tai yrityksessä sen erityispiirissä sovittua sopimusta tai niiden verkkoa. Palkkojen sopimista paikallisesti työpaikka- ja yksilötasolla rajoittaa kuitenkin työehtosopimusten yleissitovuus, mutta palkoista sopiminen on Suomessa osittain mahdollista myös paikallistasolla. Tällöin ne eivät kuitenkaan voi olla ristiriidassa sitovien laki- tai työehtosopimusmääräysten kanssa. Paikallinen sopiminen voi puuttua kaikkiin työsuhteen ehtoihin, lukuun ottamatta tavanomaisen oikeuden normeja ja ehdottomia lainsäännöksiä. (Helin 1996, 9 ja 13.)

Deregulaatiolla ja paikallisella sopimisella pyritään siis joustavuuteen henkilöstön käytössä. Beatsonin mukaan (1995, 1) joustavuudella tarkoitetaan markkinoiden ja niillä operoivien toimijoiden kykyä reagoida muuttuviin taloudellisiin olosuhteisiin. Yksityisellä sektorilla voidaan määrittää kolme joustavuuden turvaamisen kategoriaa: Ensimmäinen on *määrällinen joustavuus*, jolla tarkoitetaan kykyä muuttaa henkilöstön lukumäärää käyttämällä esimerkiksi paljon osa-aikaisia ja määräaikaisia työsuhteita sekä freelancer- ja kausityöntekijöitä. Toinen kategoria, *funktionaalinen joustavuus*, on kykyä hallita työvoiman lukumäärää turvautumatta ulkoisiin työmarkkinoihin. Tämä mahdollistetaan pitämällä yrityksen sisällä sellaista työvoimaa, joka pystyy suorittamaan useanlaisia erilaisia työtehtäviä. *Palkka- tai palkkiojoustavuudella* tarkoitetaan taasen palkka- tai palkkiojärjestelmän kykyä vastata muuttuviin työmarkkinatilanteisiin ja rohkaista parempiin tuloksiin sekä palkita niistä. (Michie ja Sheehan 2003, 126.)

1980-luvulta lähtien deregulaatio ja joustavuus ovat lisääntyneet työmarkkinoilla. Useissa läntisissä teollisuusmaissa kollektiivisista arvoista on siirrytty kohti individualistista ajattelutapaa. Tämä on näkynyt muun muassa tulospalkkauksen muodossa ja osakkeenomistajien arvojen tullessa keskeisemmäksi. Samalla ammattiliittojen mahdollisuudet neuvotella kollektiivisia sopimuksia palkoista, työajoista ja työsuhteen ehdoista ovat heikentyneet. (Kauppinen 2012, 2.)

Myös 1990-luvun alun Suomessa kehitys kulki kohti joustavuuden lisäämistä työmarkkinoilla. Hallitus tavoitteli työmarkkinoiden rakenteen muutoksen ja talouslaman siivittämänä uusia joustavuuden muotoja työmarkkinoilla. Tähän palkansaajajärjestöt vastasivat useaan otteeseen lakkouhkillä. Vuonna 1994 oikeistohallitus - ja sen jälkeen sosiaalidemokraattien johtama hallitus - saivat kuitenkin muutoksia aikaan työmarkkinalainsäädännössä, mikä on johtanut yritysten parempaan suojeluun ja työntekijöiden vähentyneeseen suojaan työmarkkinoilla 1990-luvun loppuun mennessä. (Kauppinen 2007, 53 -54.)

Joustavuus on näkynyt myös palkanmaksun muutoksessa julkisella sektorilla. 1990-luvun kehitys Iso-Britanniassa osoittaa, että perinteisesti keskittyneesti ja spesifisti sovitut palkat julkisella sektorilla ovat muuttuneet joustavammaksi. Vuoden 1997 jälkeen Iso-Britannian paikallishallinnossa pidettiin vielä yhteinen palkkataulukko, mutta ilman tarkkojen palkkojen määrittelyä tietyille töille. (Corby ja White 1999, 17.)

Joustavuuden lisääntymistä ei aina nähdä positiivisena kehityksenä. Kettusen (1997, 187 - 188) mukaan koventunut globaali kilpailu on tuonut kansallisen kilpailukyvyyn korostamisen keskiöön työelämästä puhuttaessa. Joustavuutta on perusteltu tienä innovaatioiden saavuttamiseen ja sitä kautta menestykseen. Uusien johtamismallien omaksuminen ja työorganisaatioiden hierarkioiden madaltuminen ovat oikeuttaneet joustavuuteen perustuvan kilpailun, mikä aiheuttaa hänen mukaansa syvällisempää sosiaalista jakoa.

Brownin ym. (2000, 613) mukaan Iso-Britanniassa vuoteen 1997 kestäneen konservatiivien 18-vuotisen valtakauden aikana tapahtuneet deregulaation mukaiset toimenpiteet eivät kuitenkaan vaikuttaneet työntekijöiden työsuhdelainsäädäntöön sääntelyä purkaen. Sitä vastoin työsuhteista tuli paradoksaalisesti sinä aikana enemmän säänneltyjä ja lakisääteisiä.

Vaikka pieniä muutoksia työsuhteiden joustavoittamiseksi tehtiin, niiden lakisääntäminen muodollistaminen kuitenkin kasvoi. Kuitenkin Hollannissa ja Iso-Britanniassa suoritetun tutkimuksen (Michie & Sheehan 2003, 138–139) mukaan erityisesti määräaikaisten ja tilapäisten työsuhteiden eli lukumääräisen joustavuuden lisääntymisen on todettu vaikuttavan negatiivisesti yrityksen innovaatiokykyyn, joten deregulaation ja työsuhteiden hajanaistamisen voidaan nähdä haitallisena (myös julkisen sektorin) organisaatioiden ideaalin toiminnan kannalta, ainakin jos innovaatiota halutaan käyttää ratkaisevana mittarina.

Kevätsalon (1999, 120) mukaan määrällinen joustavuus johtaa Suomessa kykyjen tuhlaukseen, mikä johtuu siitä, että työvoiman kyvyt ovat korkean koulutus- ja palkkatason takia suuret tai suuremmat kuin työtehtävien vaativuus. Funktionaalisen joustavuuden tehtäväkohtaiseen vaihtuvuuteen perustuvat toimenpiteet johtavat taasen hänen mielestään työvoiman kykyjensä ääri rajoilla työskentelemiseen sekä jatkuvaan oppimis- ja koulutustarpeeseen työpaikoilla. Työn joustavuudella on kuitenkin Suomessa ollut pääosin positiivisia vaikutuksia sekä työorganisaatioiden että henkilöstön kannalta. Tällöin esimerkiksi palkkausjärjestelmän ja työaikojen jouston on nähty tuovan henkilöstölle paremman ansiotason ja lisänneen työnteon mielekkyyttä. (Uhmavaara ym. 2005.)

On siis nykyisen tutkimustiedon perusteella vaikea sanoa tarkalleen, missä määrin käytännössä julkisen sektorin työsuhteet ovat muuttuneet joustavammiksi tai kuinka paljon ne ovat omaksuneet toimintatapoja ja ajatusmalleja yritys elämästä. Taustalla näyttäisi kuitenkin olevan kehitys siirtää työsuhteista sopimisen paikallisemmaksi, mutta siitä koituvat hyödyt jäävät usein epäselväksi.

## **2.5. Kunta-alan työmarkkinajärjestelmä ja paikallisen sopimisen puitteet**

Suomen yhteiskunnallinen sopiminen on perustunut niin sanottuun kolmikantaan, jolle ominaista on ollut hallituksen, työntajakeskusjärjestöjen ja työntekijäkeskusjärjestöjen yhteinen sopiminen palkkatasosta, verotuksesta ja työolainsäädännön laatimisesta. Tätä val-

tion, työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen välistä vuorovaikutussuhdetta kutsutaan *korporatismiksi*. Yleisesti suomalainen työmarkkinamalli voidaan määrittää laajuutensa ja kattavuutensa takia *yhteiskuntakorporatistiseksi* järjestelmäksi. Mitä korkeammalla tasolla neuvotellaan, sitä yhteiskunnallisesti laaja-alaisempia asioita on pöydällä. Suomessa tulopoliittisissa korkeamman tason neuvotteluissa käsitellään palkkojen lisäksi kattavasti myös siis lainsäädäntökysymyksiä, liittotasolla liittojen asioita ja työpaikoilla voidaan sopia paikallisesti. (Kauppinen 2005, 18–21.)

Ennen virkaehtolakeja valtioissa ja kunnissa vallitsi isäntävallan aika, jolloin valtio ja kunnat päättivät yksipuolisesti omista virkasuhteessa olevien henkilöiden virkaehdoista. Vielä ennen toista maailmansotaa virkamiehen oli anottava erikseen henkilökohtaisesti palkankorotusta, eikä kollektiivista etupoliittikkaa vielä harjoitettu julkisella sektorilla. (Kauppinen 2005, 250.) 1960-luvun lakkoilun jälkeen ja vuosikymmenen lopussa valtakunnansovittelija Keijo Liinamaan johdolla sovittujen ns. ”Liinamaa-sopimusten” jälkeen siirryttiin vuonna 1968 valtiolla ja myöhemmin kunta-alalla 1970 lähes yksityistä sektoria vastaavaan menettelyyn ja virkaehtosopimuksista voitiin aloittaa neuvottelut. Neuvotteluosapuoliksi muodostuivat työnantajapuolelta muodostettu Kunnallinen sopimusvaltuuskunta (KVS) ja toiselta puolen Akava, KTV (Kunnallisten työntekijäin ja viranhaltijain liitto) ja TVK-V (Toimihenkilö- ja virkamiesjärjestöjen keskusliiton Virkamiesjärjestöt ry) Virkamiehet saivat muun muassa rajoitetun lakko-oikeuden. Virkaehtosopimusmenettely vahvisti aikanaan siirtymistä yhteiskuntakorporatistiseen päätöksentekoon Suomessa. (Kauppinen 2005, 56; Mattila 2000, 59.)

Kunta-alan neuvottelujärjestelmän luomisella luotiin edellytykset keskitetyille henkilöstöä koskeville ratkaisuille ja työrauhan turvaamiselle. Usein ratkaisut olivatkin kattavia, ja neuvotteluissa onnistuttiin löytämään kaikkia neuvotteluosapuolia tyydyttävä ratkaisu, eivätkä mitkään merkittävät osapuolet jääneet kunta-alalla näiden sopimusten ulkopuolelle, eikä niin sanotuille liittokierroksille tarvittu mennä. Vuonna 1971 kuntiin ja kuntainliittoihin asetetut luottamusmiehet valittiin valvomaan sopimusten noudattamista ja ratkaisemaan paikallisen tason erimielisyyksiä. (Kauppinen 2005, Mattila 2000, 116.) Vuoteen 1975 mennessä kunta-alalla yhtenäistettiin ja selkeytettiin koko kunnallista palkkausjärjestelmää sekä palvelusuhteita eri henkilöstöryhmien välillä. Tämän jälkeen termi ”konsensus” yleistyi muutenkin koko sisäpoliittisessa sanastossa. (Mattila 2000, 168, 199).

1980-luvulla paineet keskitettyjen sopimusten hajauttamisesta kasvoivat. Kunnat halusivat varsinkin vuosikymmenen loppupuolen noususuhdanteen aikana kilpailla työntekijöistä ja saada täten enemmän liikkumavaraa solmittaessa työ- ja virkaehtosopimuksia. Vuonna 1990 Kunnallisten työntekijäin ja viranhaltijain liitto KTV (nykyinen JHL) sanoutui irti työ- ja virkaehtoneuvotteluista tavoitteenaan palkkojen nostaminen paikallisin sopimuksin. Tämä sattui kuitenkin juuri nousukauden loppuun ja muutaman vuoden sisällä taloudellinen tilanne Suomessa olikin aivan toinen. Tilanne pakotti Kunnallisen Työmarkkinalaitoksen (KT) vaatimaan merkittäviä erillisiä henkilöstösäästösopimuksia, jotka alentaisivat palkkoja tai muita työvoimakuluja. Vuonna 1992 yhdistettiin kunnallinen yleinen virkaehtosopimus ja työntekijöiden työehtosopimus kunnalliseksi työ- ja virkaehtosopimukseksi (KVTES). (Kauppinen 2005, 256 -258.)

Tulopoliittisista ratkaisuista haluttiin luopua varsinkin Esko Ahon hallituksen aikana 1990-luvun alussa. Vuonna 1991 työntekijät lähettivät ohjelman, jonka tarkoituksena oli työlaki- ja työehtosopimusten säännösten laaja purkaminen taloudellisen laman aiheuttaman paineen purkamiseksi ja joustavuuden lisäämiseksi. Tämä aiheutti närää palkansaajajärjestöissä, mutta käytännössä 1990-luvun hallitukset toteuttivat kutakuinkin kaikki työnantajien vaatimukset. (Kauppinen 2005, 59.)

Kuntasektorin sopimusjärjestelmässä on paljon joustavuutta, ja kunnilla sekä kuntayhtymillä on ollut mahdollisuus tehdä paikallisia virka- ja työehtosopimuksia, joilla poiketaan valtakunnallisten sopimusten palvelussuhteiden ehdoista (Kairinen ym. 2008, 22). Kuntasektorilla mahdollistettiin paikallisen sopimisen laajentaminen, kun työmarkkinaosapuolet laativat sille perustan samanaikaisesti kunnallisen itsehallinnon lisääntymisen kanssa. Vuonna 1992 oli ensimmäistä kertaa mahdollista sopia paikallisesti lomarahana vapaaehtoisesta vapaaksi vaihtamisesta, johon useassa kunnassa ryhdyttiin. Vuoden 1993 työmarkkinaosapuolten solmimat niin sanotut pääsopimus ja yleissopimus siirsivät kunnille henkilöstöasioista päättämisen. (Kähkönen 1994, 6-9.)

Pääsopimuksessa määritellään laajasti oikeus sopia materiaalisista ja muista työntekoon liittyvistä asioista, joita voivat olla:



- Henkilöstön asemaan vaikuttavat kehittämishankkeet
- Olennaiset muutokset työtehtävissä ja työtiloissa
- Lomautus-, irtisanomis-, osa-aikaistamisasiat
- Henkilöstöhallinnon periaatteet
- Viraston tai laitoksen taloussuunnitelmat
- Koko kunnan taloussuunnitelma siltä osin, kun se vaikuttaa palvelussuhteisiin
- Tiedotus, aloitetoiminta työkykyä ylläpitävä toiminta, työsuojelu, tasa-arvo  
(Kähkönen 1994, 9.)

Yleissopimuksella sovitaan ns. yhteistoiminnan osapuolet ja menettelytavat. Yhteistoiminnan käsite viittaa Kevätsalon mukaan ”järjestöjen tai ryhmien väliseen, useimmiten sopimukseen perustuviin vuorovaikutussuhteisiin (Kevätsalo 1997, 14). Kähkösen mukaan kunta on toinen osapuoli, ja henkilöstön edustajat muodostavat toisen kokonaisuuden. Heitä voivat olla pääluottamusmies, luottamusmies, työsuojeluvaltuutettu tai muu pääsopijajärjestön tai yhdistyksen nimeämä henkilö. Pyrkimyksenä on ollut hallita tuotannon organisoimista ja kustannuksia. Päätöksentekoa ylipäänsä on siirretty 1990-luvun alussa ylhäältä alaspäin. Sitä on siirretty korkeammalla tasolla valtiolta ja työmarkkinakeskusjärjestöiltä kunnille ja yhdistyksille ja alemmalla tasolla kuntien keskushallinnosta työpaikoille. (Kähkönen 1994, 10.)

Timosen (2002, 255–256) mukaan työntekijäjärjestöjen kyky puolustaa jäsentensä etuja 1990-luvun kriisin aikaan oli huomattava sekä Suomessa, että Ruotsissa. Huomioon ottaen kriisin ja sitä seuranneiden leikkausten mittavuuden, työntekijäjärjestöjen poliittiset ja taloudelliset valtaresurssit suojelivat heidän etujaan tehokkaasti. Intressiryhmillä ja heidän edustajillaan oli ainakin joissakin tapauksissa mahdollisuus vaikuttaa leikkausten kohdistumiseen, ajoitukseen ja luonteeseen. Sekä Suomessa, että Ruotsissa työntekijäjärjestöt pystyivät osaltaan vaikuttamaan eläkkeiden ja työttömyysturvan leikkauksiin sekä joissakin tapauksissa estämään suunniteltuja leikkauksia tulemasta laeiksi.

## 2.6. Kuntahenkilöstö säästöjen kohteena

Suomessa ei ollut 1990-luvun alkuun tultaessa koettu vakavaa talouskriisiä sitten 1930-luvun laman, jolloin säästöjä toteutettiin työajan lyhentämisen muodossa. Silloin keskiössä pidettiin jokaisen ihmisen oikeutta työhön. 1990-luvulle tultaessa yhä tärkeämpää oli huolenpito yritysten kilpailukyvästä ja julkisten menojen kurissa pysymisestä. Tämä ”kova” työyhteiskunnallinen normisto mahdollisti laajan työttömyyden, kun työssä olevat lisäsivät työtuntejaan ja -määriään ideaalinaan ”työtunteja laskematon yrittäjä”. (Kettunen 1997, 123–124.) Tässä tutkimuksessa aiemmin käsitelty julkisen sektorin laajentumiskehitys ja kuntien talous törmäsivät tällöin koviin taloudellisiin supistuspaineisiin.

Kunnat joutuivat yksityisen sektorin lailla sekä suorittamaan säästötoimenpiteitä että niiden kohteeksi. Kunnille suunnatut valtionosuusleikkaukset olivat suurin yksittäinen julkisten menojen säästötoimenpide. Niiden kokonaismäärä oli noin 8 prosenttia bruttokansantuotteesta. Kuntien rahoituksen vähentyessä kunnille jäi ainoaksi mahdollisuudeksi suuret menoleikkaukset. (Kiander 2001, 90–91.) Keskeisimmät kuntien omat säästötoimenpiteet 1990-luvulta lähtien ovat olleet investointien karsinta, ns. juustohöylämenetelmä ja henkilöstömenojen karsinta, joista viimeisin on osoittautunut merkittävimmäksi. Julkisen sektorin säästötoimenpiteitä kartoittavassa tutkimuksessa yhdentoista ison suomalaisen kaupungin keskeisestä henkilöstöstä (työyksiköiden yleisjohtajat, taloussuunnittelijat, kehittäjät ja luottamushenkilöt) vähän yli puolet arvioi säästöjen kokoluokaksi yli viisi prosenttia edellisen vuoden budjetista vuosina 1993 ja 1994. (Aho 1994, 15–16.) Nämä luvut kuvaavat selkeästi kuntasektorin säästöpainneiden laajuutta.

Edellä mainitussa tutkimuksessa (Aho 1994, 17–18) käy ilmi, että vuosina 1993–1994 tärkeimmät henkilöstöön kohdistuneet säästötoimenpiteet kaupungeissa olivat:

- Maksettavan palkkasumman alentamisen toimenpiteet
  - o lomarahen poistaminen (selvästi eniten käytetty toimenpide)
  - o palkattoman virkavapauden/työloman suosiminen
  
- Virkojen/toimien hoidon järjestelyt
  - o sijaisten ottamisen vähentäminen (eniten käytetty)

- virkojen täyttämättä jättäminen

Säästöjen avain tuntuu olleen palkkamenojen alentamisessa, mutta tutkimuksen mukaan säästöjen toteutustapa ei ole luonut merkittävää tyytymättömyyttä toimenpiteiden kohteeksi joutuneiden keskuudessa, sillä säästöt on nähtävästi koettu ilmeisen välttämättömäksi laajalti. (Aho 1994, 40).

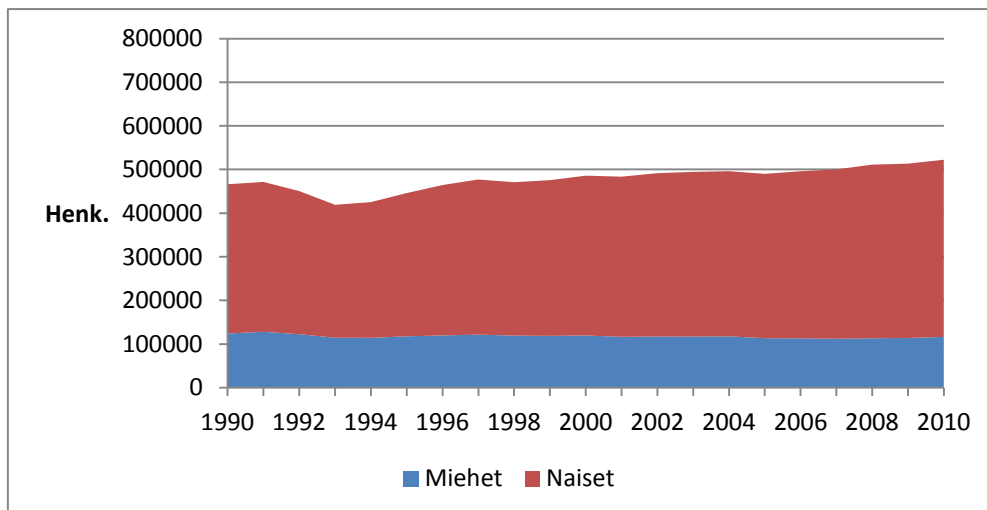
Kähkönen (1994, 3.) päätyy Uuttakaupunkia, Espoota ja Vaasaa koskevassa 1990-luvun alun säästötoimien selvityksessä siihen tulkintaan, että yhteistoiminnallinen ratkaisu vaikeissakin taloudellisissa olosuhteissa vie pidemmän korren verrattuna yksipuolisesti toteutettuihin säästöratkaisuihin. Haasteita hänen mukaansa tuovat 1990-luvulla kunnallisen autonomian lisääntymisen myötä lisääntyvä kuntien erilaistuminen, mikä on hyvä ottaa huomioon, kun talouden toimintamahdollisuuksia ja kuntasektorin rahoituspohjaa mietitään.

Karilan (1998, 14) mukaan ulkoa päin tuleva ympäristön yllättävä muuttuminen, eli tässä tapauksessa äkillinen taloudellinen taantuminen vaikuttaa kunnissa huomattavasti vähemmän kuin yritysmailmassa, jossa sen todettu olevan keskeinen organisaatiota ja ohjausrakenteita muuttava tekijä. Kuntien toiminnan useat piirteet ja toimipaikan pysyvyys tekevät joustavuuden harjoittamisen vaikeammaksi, mikä johtaa taseen vahvistamiseen ”virkamiesmäisellä” varovaisuudella.

Vuonna 1992 yhdistettiin kunnallinen yleinen virkaehtosopimus ja työntekijöiden työehtosopimus kunnalliseksi työ- ja virkaehtosopimukseksi (KVTES). Vuoden 1994 työmarkkinakeskusjärjestöjen neuvottelemisissa sopimuksissa sovittiin yhteisesti, että kunnissa saavutettaisiin paikallisin ratkaisuin 2,7 % säästöt palkkamenoiissa vuosina 1994 ja 1995. Henkilöstöön liittyviä erilaisia säästösopimuksia suoritettiin kunnissa vuoteen 1995 asti. (Kauppinen 2005, 258 -259.)

Hyvinvointiyhteiskunnan rakentaminen ja laajentaminen ovat lisänneet kuntatyöntekijöiden määrää vuosikymmenten kuluessa. Tähän ovat vaikuttaneet osaltaan valtion vähittäinen sosiaalipalvelujen säilyttäminen kuntien vastuulle. Suomessa ja Ruotsissa kuntatyönte-

kijöiden kokonaismäärä kuitenkin hieman laski 1990-luvun laman myötä. Suomessa kuntatyöntekijöiden määrä laski Lanen arvion (1997, 193) vuodesta 1985 vuoteen 1995 427 000 hengestä 400 000 henkeen ja ruotsissa vuodesta 1985 vuoteen 1994 1,21 miljoonasta hengestä 1,11 miljoonaan henkeen. Kuntatyöntekijöiden tilastoinnissa tosin on hieman eroja tilaston tekijästä riippuen. Vuosina 1992–1994 kuntahenkilöstön määrässä tapahtui notkahdus (KUVIO 3). Vuoden 1993 henkilöstömäärä kunnissa oli hieman yli 50 000 pienempi kuin vuonna 1991, mikä merkitsee 11 prosentin laskua kahdessa vuodessa. Kuntien henkilöstö on myös naisvaltainen: vuonna 1991 naisten osuus kuntatyöntekijöistä oli 73 % ja vuonna 2010 77 %. Huomioitavaa on, että aikajaksolla kuntahenkilöstön määrällinen lisääntyminen on ollut suhteellisen pientä, ja naisten määrä on kasvanut, kun miesten määrä on jopa vähän pienentynyt.



KUVIO 3. Suomen kuntahenkilöstön määrän kehitys sukupuolittain vuosina 1990–2010. Lähde: Tilastokeskus.

Kuntatyöntekijöiden suhteellinen osuus valtionhallinnon työntekijöihin verrattuna jatkoi kuitenkin kasvuaan sekä Ruotsissa että Suomessa: Suomessa 5 prosenttiyksikköä, Ruotsissa 8 prosenttiyksikköä. (Lane 1997, 193.) Absoluuttisen määrän laskeminen kielii kuntahallinnon tehostamisesta laman aikana, mutta suhteellisen osuuden kasvun voidaan tulkita kertovan valtionhallinnossa tapahtuneista kuntahallintoa suuremmista työvoimaan kohdistuneista leikkauksista 1990-luvun laman aikana, mutta toisaalta myös kunnille asetettujen tehtävien lisääntymisestä, mikä johti kasvavaan henkilöstötarpeeseen lamasta huolimatta.

### 3. VANTAAN TILANTEEN TAUSTOITUS

Vantaa on kasvanut viime vuosisadalla yhdeksi Suomen suurimmista kaupungeista. Vanhimmat sitä koskevat kirjalliset merkinnät ulottuvat jo keskiajalle asti, jolloin Vantaa tunnettiin Helsingin pitäjän nimellä. Helsingin kirkkopitäjä syntyi 1300-luvun lopulla, jonka jälkeen se vakiintui omaksi kirkko- ja hallintopitäjäksi 1400-luvun aikana. Kun kuningas Kustaa Vaasa perusti 1550 varsinaisen Helsingin kaupungin, merkitsi se käännettä pitäjän historiassa: Helsingin kaupungista tulisi aikanaan pitäjää suurempi keskus. (Vantaan kaupunki.)

Vuonna 1812 Helsingistä tuli maamme pääkaupunki ja Helsingin pitäjästä Helsingin maalaiskunta. Tämän ja muun muassa rautatien avaamisen myötä Tikkurila ja muut alueet kehittyivät radanvariasutuksen myötä kasvattaen Helsingin maalaiskunnan teollisuutta sekä väkilukua. Toisen maailmansodan jälkeen maalaiskunnasta liitettiin alueita Helsinkiin, jolloin Tikkurilasta muodostui maalaiskunnan keskus. Kehitystä on leimannut vuonna 1952 lentokentän perustamisen vaikutukset ja kiivas kasvu maaltamuuton seurauksena sekä helsinkiläisten muutto kaupungin ulkopuolelle asumaan väljemmin. Kun Helsingin maalaiskunnasta tuli Vantaan kauppala 1972 ja kaupunki 1974, alueella asui noin 108 000 asukasta. 1960-luvulta alkaneen lähiörakentamisen seurauksena Vantaan väkiluku kuitenkin kasvoi jopa 10 % vuodessa. 1990-luvulla väestön määrä kasvoi suhteellisen tasaisesti, noin 2000–2500 asukkaan vuosivauhtia. Vantaa on vuosikymmenten saatossa kasvanut isoksi ja merkittäväksi pääkaupunkiseudun kaupungiksi. Vuonna 2012 kaupungin väkiluku oli jo 203 001. (Kekkonen 2002, 5, Vantaan kaupunki.)

Erityiseksi Vantaasta tekee sen sijainti Helsingin kupeessa voimakkaasti kasvavalla pääkaupunkiseudulla. Vantaan keskusrakenne poikkeaa perinteisestä suomalaisesta yhden keskuksen tai kirkonkylän ympärille rakentuneesta kaupunkirakenteesta, sillä Vantaalla on useita alakeskuksia ja eri-ikäisiä, luonteeltaan saarekemaisia asuinalueita. Vantaan halkoo junarata ja suuret liikenneväylät, mikä tarjoaa Vantaan kasvaville ja kehittyville työpaikka-alueille hyvät liikenneyhteydet. Vaikka kaupungin rakennuskanta on nuorta, näkyy Vantaan alueilla niiden pitkä asutushistoria eri muodoissa. (Hentilä & Wiik 2003, 6.)

Vantaa muodostui 1990-luvulla pääkaupunkiseudun - ja jopa koko maan - logistiseksi keskuksiksi. Kasvu logistiikan alan työpaikoissa oli huimaa, noin 50 % vuosikymmenessä. Teollisuuden merkitys Vantaalle on ollut merkittävämpi kuin muille pääkaupunkiseudun kunnille. 1990-luvun lopussa teollisuustyöpaikkojen osuus kaikista työpaikoista oli Vantaalla 19 %, joka oli suunnilleen sama kuin yhteiskunnallisten palveluidenkin. (Kekkonen 2002, 6, Vantaan tilastollinen vuosikirja 2001.)

Vantaan voidaan sanoa profiloituvan hieman työväenluokkaiseksi kaupungiksi. Vahvan teollisuuspainotteisuuden takia Vantaalla vasemmisto ja sosiaalidemokraatit menestyvät vaalituloksissa perinteisesti paremmin kuin Helsingissä tai Espoossa. Vantaalla asui 1990-luvulla vähemmän opiskelijoita kuin Helsingissä ja Espoossa, ja siellä oli naapurikaupunkejaan pienemmät keskimääräiset tulot ja koulutustaso. Vaikka vantaan tulo- ja koulutaso eivät yllä naapureidensa tasolle, oli Vantaa sosio-ekonomisesti alueidensa puolesta tasainen kaupunki 1990-luvun lopussa. Vantaalta puuttuivat varsinaiset rikkaat kaupunginosat, eivätkä puutteellisten resurssien kaupunginosat olleet Vantaalla erityisesti keskittyneet. (Kekkonen 2002, 7-8, 22–23.)

Laman jyrkkyys Suomessa yllätti niin yritykset, palkansaajat kuin kaupungitkin, eikä sitä pystytty juuri missään tutkimuksissa ennustamaan. Näin oli myös Vantaalla, jossa 1980-luvun ”kasinotalouden” aikana palveluiden kehittäminen perustui pitkälti velaksi elämiseen. Valtio ja kunnat joutuivat kasvavan työttömyyden ja laskevien verotulojen myötä äkillisesti kiristämään kukkaronnyörejään, mikä oli uutta laajenemiselle tottuneelle julkiselle sektorille.

Vantaata rasittivat myös sen kantokykyluokan nostaminen 7:stä 9:ään 1980-luvulla. Kantokykyluokitus oli keskeinen valtionapujärjestelmän elementti kuntien luokitteluksi vaurauden mukaan. Mitä korkeampi kantokykyluokka oli, sitä vähemmän kunta sai valtionapua. Vantaan verotulojen voidaan sanoa muiden kuntien tapaan romahtaneen vuonna 1991 edellisvuoteen verrattuna, noin 7 %. Vuoden 1990 tasolle päästiin juuri ja juuri vasta vuonna 1994. (Helin 1996, 8, 12.) Lähes shokinomainen talouden romahdus ajoi Vantaan pikaisesti miettimään erilaisia säästötoimenpiteitä talouden tasapainottamiseksi. Kasvavien henkilöstökulujen kuriin saaminen muodostui täten keskeiseksi tavoitteeksi.

## **4. TUTKIMUKSEN AINEISTO JA MENETELMÄT**

### **4.1. Tutkimuskysymykset**

Tässä tutkimuksessa haluan tutkia, millä tavoin Vantaan kaupunki suoritti säästötoimenpiteitä henkilöstöä kohtaan 1990-luvun taloudellisessa ahdingossa. Aion tapaustutkimuksen avulla muodostaa kokonaiskuvan siitä henkilöstöön kohdistuneiden säästöjen prosessista, joka Vantaan kaupungissa 1990-luvun alussa vietiin läpi. Tarkoitus on määrittää policy-analyysin avulla, miten säästämisen tarve tuotiin esille, mitä toimenpidevaihtoehtoja esitettiin, missä mittakaavassa toimeenpano suoritettiin ja pyrkiä arviomaan säästötoimenpiteiden tuloksia ja vaikutuksia. Tämän lisäksi yhdeksi mielenkiinnon kohteeksi nousee, mitä muutoksia kunnallisen viranhaltijan virkasuhteen ehdot määrittelevässä virkasäännössä tehtiin 1990-luvun alun taloudellisessa ahdingossa henkilöstörakenteen joustavoittamispaineiden keskellä. Vantaan kaupungin tapausta pyritään peilaamaan koko maan kehitykseen lamavuosina ja hahmottamaan laajempia ilmiöitä, jotka johtivat kunnat tekemään raskaita taloudellisia päätöksiä ja henkilöstön asemaa koskevia toimenpiteitä. Keskeisiä käsitteitä ovat tehokkuus kuntataloudessa, joustavuus työvoiman käytössä ja työmarkkinoiden deregulaatio. Samalla voidaan kysyä, mitä vaikutuksia julkisen hallinnon samanaikaisilla muutosprosesseilla oli Vantaan kaupungin henkilöstöpolitiikkaan kuntien rahoituksen muutosten ja laman tuodessa suuria tehostus- ja säästöpaineita.

Tutkimuksen keskeisimmiksi kysymyksiksi muodostuvat:

1. Miten Vantaan kaupungin säästötoimenpiteet kohdistuivat henkilöstöön vuosina 1991–1994?
2. Millaisia vaikutuksia säästötoimenpiteillä oli Vantaan kaupungin henkilöstömäärään ja -kuluihin?

### **4.2. Aineisto**

Tässä tutkimuksessa on käytössä monipuolinen, useasta erilaisesta asiakirjasta koostuva aineisto. Aineisto on laaja (yhteensä yli 800 sivua), jotta tapauksen eli Vantaan kaupungin

säästötoimenpiteiden laadun, luonteen sekä siihen liittyvien tunnuslukujen hahmottaminen onnistuisi mahdollisimman hyvin. Aineisto on pääosin kvalitatiivista, mutta se sisältää kvantitatiivisia tunnuslukuja kaupungin talouden kehityksestä. Tutkimuksen ajankohdan rajaaminen neljään vuoteen (1991–1994) on mielekästä tutkimuksen aineiston ja tutkimuskohteen tarkastelun ja siihen vaadittavan työmäärän paisumisen välttämiseksi. Se antaa kuitenkin jo tarpeeksi kattavan kuvan tapahtumien kehityksestä ja kattaa ajallisesti varsinaisen lama-ajan Suomessa. Aineiston tarkempi erittely on liitteenä (LIITE 1).

Aineiston ensimmäinen osa koostuu Vantaan kaupunginarkistosta kerätystä aineistosta, johon kuuluu Vantaan kaupungin asiakirjoja ja lehtiä.

Aineiston ensimmäinen osa:

- Vantaan kaupungin kunnalliskertomukset vuosilta 1991–1995 (39 sivua)
- tilinpäätöskertomukset vuosilta 1991–1995 (76 sivua)
- talousarviot ja -suunnitelmat vuosilta 1989–1994 (46 sivua)
- vuosi- ja neljännesvuosikertomukset vuosilta 1991–1994 (54 sivua)
- henkilöstölehti ”Sähköpyrstösen” numeroita vuosilta 1991–1994 (16 kpl)
- kaupunkilehti ”Vantaa-Vandan” numeroita vuosilta 1991–1993 (6 kpl)

Aineistossa on jonkin verran rajattua tutkimusajankohtaa (1991–1994) edeltäviä ja sen jälkeiseltä ajalta peräisin olevia asiakirjoja tuomassa lisätietoa säästöjen syihin ja lähtökohtiin sekä niiden onnistumisen arviointiin, kuten vuodelta 1989 peräisin oleva talousarvio seuraavalle viidelle vuodelle.

Toinen osa aineistosta koostuu Akavan arkistosta Helsingistä saaduista asiakirjoista ja Vantaan henkilöstökeskukselta saamista paikallisneuvotteluasiakirjoista. Nämä asiakirjat kertovat Akavan, Vantaan kaupungin ja henkilöstön neuvotteluista 1990-luvun alun säästö-sopimusten teon aikana.

Aineiston toinen osa:

- Akavan arkistoasiakirjat (noin 500 sivua)



- Kaupungin paikallisneuvotteluasiakirjat (16 sivua)

Tämä toimii aineistona, jolla yritän hahmottaa, millä tavalla Vantaan kaupungin henkilöstö reagoi kaupungin säästötoimenpide-ehdotuksiin ja minkälainen rooli työmarkkinajärjestö Akavalla oli koko tapahtumaprosessin aikana. Aineiston tarkoituksena on auttaa hahmottamaan tapaus kokonaisuudessaan, tuoda esille ja määrittää ajallisesti tärkeimmät tapahtumat ja käännekohdat tutkimuksen kannalta. Nämä asiakirjat ajoittuvat vuosille 1991–1994. Tämä aineisto sisältää säästösopimuksia ja niihin liittyviä erilaisia asiakirjoja, kuten kokouspöytäkirjoja, oikeuslausuntoja, valituksia, lehtileikkeitä, vuosikertomuksia, sopimuksia ja fakseja. Aineiston tekstit vaihtelevat kielen luonteeltaan virallisesta asiakirjatekstistä lehtitekstiin ja epämuodollisempaan viestittelyyn. Akavan arkistosta aineistoa on mapillinen, joka sisältää noin 500 sivua asiakirjoja. Näistä asiakirjoista usea on mapissa monena kopiona, joten käytettävien asiakirjojen todellinen sivumäärä on tuota lukua alempi. Edellä mainittuja paikallisneuvotteluasiakirjoja on 16 sivua.

Aineisto on erittäin laaja, mutta useassa siihen kuuluvassa asiakirjassa on paljon tutkimuksen kannalta epärelevanttia tietoa, joten jokaista sivua ei ole käytetty analyysissä. Aineistoa on täytynyt suodattaa ja poimia sieltä aiheen kannalta tärkeät sivut esiin. Koska laajasta raaka-aineistosta on pitänyt haravoida olennainen tieto pois, ei ole ollut järkevää eritellä sen tarkemmin, kuinka useata sivua kustakin aineistoon kuuluvasta asiakirjasta on tässä tutkimuksessa käytetty.

Koska aineisto tapaustutkimukselle ominaisesti sisältää useita erilaisia asiakirjoja, on tärkeää tunnistaa, kuka on ne kirjoittanut ja kenen ”ääni” niissä puhuu. On siis tärkeää määrittää subjektiiviset positiot ja hahmottaa eri osapuolten väliset suhteet toisiinsa. Näiksi osapuoliksi voi aineistosta tunnistaa ainakin kaupungin henkilöstö ja sen edustajat, kaupungin työnantajaedustajat sekä työmarkkinajärjestö Akavan edustajat.

### **4.3. Laadullinen tutkimus ja teorialähtöinen sisällönanalyysi**

Tämä tutkimus on pääosin kvalitatiivista eli laadullista tutkimusta. Tähän tutkimusperinteeseen kuuluu kokonainen joukko erilaisia tutkimuskäytäntöjä. Laadullisella tutkimuksella

ei ole omaa paradigmaa tai teoriaa, joten on vaikea määritellä täysin selkeästi, mitä sillä tarkoitetaan. (Metsämuuronen 2011, 215.) Pelkistetyimmillään ”laadullinen” voidaan ymmärtää yksinkertaisesti aineiston ja analyysin muodon ei-numeraalisena kuvauksena, mutta laajemmin nähtynä sille ominaisia piirteitä on useita. Aineiston kannalta laadullinen tarkoittaa tekstejä, kuten haastatteluja, havainnoiteja, päiväkirjoja tai kirjeitä. Tutkimusprosessin kannalta laadulliselle tutkimukselle ominaista on tutkimuksen ilmiöiden prosessi-luonne sekä tutkimuksen eri vaiheiden kietoutuminen yhteen. Laadulliseen tutkimukseen kuuluu myös määrällistä tutkimusta pienempi otanta tapauksista, joita pyritään analysoidaan mahdollisimman perusteellisesti. Olennaista on myös se, että laadullisessa tutkimuksessa pyritään lähtemään mahdollisimman puhtaalta pöydältä, vailla ennakko-oletuksia ja lukkoon lyötyjä hypoteeseja. (Eskola & Suoranta 1999, 13–19.)

Aineiston analysoimisessa voi olla aluksi vaikea hahmottaa, mistä lähteä liikkeelle ja mitä analyysi ylipäättään tarkoittaa. Laadullisessa tutkimuksessa analyysi on aivan arkisia asioita, kuten aineiston syvällistä lukemista, sisällön erittelyä, rakenteiden jäsentelyä ja aineiston sisällön kuvaamista. Tärkeintä on kuitenkin aineiston informaatioarvon lisääminen. Ei riitä, että pystyy kertomaan tiivistetysti ja jäsennellysti aineiston sisällön, vaan tutkijan on pystyttävä teorian, empirian ja oman ajattelun kautta muodostamaan jotain lisätietoa aiheeseen. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006.)

Kun aineiston tutkimisessa sisältö on pääasia ja sitä tutkitaan jäsentävällä ja analysoivalla otteella, sitä aineistoa lähestytään tieteellisen realismin kautta. Erilaisten puhetapojen tutkiminen, kuten diskurssianalyysi ja narratiivinen analyysi, on keskeistä taas relativistisessa lähestymistavassa. Näiden keskinäinen yhdistely tutkimuksessa on mahdollista, kunhan sen pystyy perustelemaan. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006.) Tässä tutkimuksessa keskitytään enemmän siihen, miten asiat ovat, mitä niistä kerrotaan ja mitä seikkoja tarkasteltavaan ilmiöön liitetään. Puhetapojen tutkimistakaan ei ole täysin sivuutettu, sillä muodostettu analyysi-kehikko sitä vaatii ja tapaustutkimus tutkimusstrategiana sen sallii. Lopulta tavoitteena on ollut aineiston pilkkomisen ja ”uudelleenliimaamisen” kautta muodostaa ilmiötä aikaisempaa paremmin kuvaava esitys.

Sisällönanalyysillä tarkoitetaan kerätyn aineiston tiivistämistä niin, että tutkittavia ilmiöitä voidaan tiivistävästi ja yleisesti kuvailla. Analysoitava informaatio voi olla sekä laadullista että määrällistä. Tärkeää on, että tutkittavien ilmiöiden suhteet saadaan selkeinä esille. Informaatio voi olla kirjoitettua, nauhoitettua tai kuvallista informaatiota, kuten päiväkirjoja, kirjeitä, artikkeleita, raportteja, kirjoja, puheita, filmejä tai valokuvia. Sisällönanalyysissä tehdään havaintoja dokumenteista ja analysoidaan niitä systemaattisesti. Niitä kuvataan tai selitetään sellaisenaan, ja niistä voidaan kerätä tietoa tai tehdä päätelmiä muista ilmiöistä. Olennaista sisällönanalyysissä on, että tutkimusaineistosta erotetaan samanlaisuudet ja erilaisuudet. Aineiston luokittelun tulee olla selkeitä ja toisensa poissulkevia. (Latvala & Vanhanen-Nuutinen 2003, 23.)

Tässä tutkimuksessa käytetään pääanalyysikeinona teorialähtöistä sisällönanalyysiä. Siinä aineiston analyysin luokittelu perustuu teoreettiseen viitekehykseen, joka voi olla teoria tai käsitejärjestelmä. Teorian muodostama analyysirunko voi olla tutkimuksesta riippuen suuri- tai yksityiskohtaisempi. Aineistosta voidaan poimia analyysirunkoon kuuluvat asiat sekä sen ulkopuolelle jäävät asiat. Näistä ulkopuolelle jäävistä asioista voidaan halutessa muodostaa uusia luokkia. Analyysirungon voi kuitenkin myös strukturoida, jolloin keskitytään ainoastaan analyysirunkoon sopivien asioiden keräämiseen aineistosta. Tällöin aikaisempaa teoriaa tai käsitejärjestelmää testataan uudessa kontekstissa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 113.)

Teorialähtöisen lähestymisen mukaisesti tutustuminen teoriaan on ohjannut tietyissä määrin aineistonhankintaa ja analyysiä. Aineiston tarkempi analyysi on myöhemmissä vaiheissa määrittänyt teoreettisen lähestymiskulman tarkentumista ja näyttänyt pidemmälle edetessään, mitkä asiat tästä laajasta aineistosta lopulta on tuotu selkeimmin esille. Tämän tutkimuksen teon aikana on pyritty teorian ja aineiston väliseen vuoropuheluun, joka lopuksi on määrittänyt teoriaosuuden lopullisen muodon ja suhteen empiriaan.

#### **4.4. Paikallishistoriallinen tapaustutkimus**

Tämä tutkimus on tarkemmin ottaen laadullinen tapaustutkimus, joka on keskeinen kvalitatiivisen metodologian tutkimusstrategia. Lähes kaikki tutkimusstrategiat käyttävät tapaus-

tutkimusta lähestymistapanaan eli voidaan sanoa, että lähes kaikki kvalitatiivinen tutkimus on tapaustutkimusta. (Metsämuuronen, 2011, 224.) Aineistonkeruu- tai analyysimenetelmän sijaan tapaustutkimus nähdään pikemminkin lähestymistapana. Sitä on vaikea määrittellä, mutta sen keskeiset tavoitteet ovat tapauksen tarkka määrittely, rajausta, analysointi ja ratkaisu. Tärkeää on myös tunnistaa tapauksen konteksti, joka on vuorovaikutussuhteessa tapauksen kanssa. Tutkimuskohteen lähiympäristö toimiikin ”näyttämönä”, jossa tapaus toteutuu. (Eriksson & Koistinen 2005, 4, 7-8.)

Tapaustutkimuksessa kohteena voi olla lähes mikä tahansa asia. Tässä metodissa valitaan tutkimuskohteeksi yksittäinen tapaus, tilanne, tapahtuma tai joukko tapauksia, joiden tarkastelussa kiinnostuksen kohteena ovat usein prosessit. Yksittäistapauksia pyritään tutkimaan niiden luonnollisessa ympäristössä kuvailemalla yksityiskohtaisesti tutkittavaa ilmiötä, joka muodostaa hahmotettavan kokonaisuuden. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.) Tapaus voi olla esimerkiksi yksilö, ryhmä, koulu, potilas tai asiakasryhmä. Se voi olla aivan tavallinen tapahtuma, mutta yleensä se on jollakin tavalla (positiivisessa tai negatiivisessa mielessä) poikkeava tapahtumakulku. (Metsämuuronen, 2011, 222) Tästä tutkimuksesta tekee poikkeavan sen erityislaatuisissa olosuhteissa (pahassa taloudellisessa tilanteessa) tapahtuneet henkilöstöön kohdistetut säästötoimenpiteet.

Vaikka Suomessa valtiovallan ylhäältä tuleva politiikka vaikuttaa paikallistasoon luodessaan raamit, joiden puitteissa paikallisesti voidaan toimia, ei sen voida kuitenkaan sanoa määrittävän paikallista toimintaa. Ratkaisevaa on, kuinka valtiotason toimenpiteisiin paikallistasolla vastataan. (Kröger 2000, 70.) Tämän takia sosiaalitutkimuksessa on tärkeää lähestyä asioita myös paikallistutkimuksen näkökulmasta. Kröger on tutkinut sosiaalipalvelujen kehitystä paikallishistoriallisen tapaustutkimuksen avulla. Sen avulla valtiollisesti yleiset ja paikallisesti erityiset piirteet pystytään erottamaan toisistaan. Menetelmässä ratkaisevaa on keskittyminen paikallistason tapahtumien ja prosessien tutkimiseen, mutta ottaen huomioon kansallistason kontekstin. (mts. 72)

Tämä tutkimus on luonteeltaan myös paikallishistoriallista tapaustutkimusta. Kun kyseessä on paikallinen tapaustutkimus, tapaus on sijoitettava tiettyyn paikallisympäristöön, joka tässä on Vantaan kaupunki. Historiatutkimuksessa tulee noudattaa yleisesti hyväksytyjä

periaatteita ja pelisääntöjä, joita ovat huolellinen lähdekritiikki ja ymmärrys lähteiden luomisajankohtana vallitsevista olosuhteista. Kun tutkija tekee päätelmiä, hänen on tiedostettava aineiston tarjoaman informaation rajat. Jos tutkimuksessa päätetään käyttää narratiivista rakennetta, mielenkiintoisen tarinan kertominen ei saa nousta kriittistä analyysiä merkittävämmäksi. (mts. 73–75.)

Perinteinen yhteiskuntatutkimuksen ja historiallisen tutkimuksen erottaminen on perustetonta, sillä molemmissa suuntauksissa käsitteellinen ja teoreettinen lähestymistapa ovat tulleet keskeiseksi. Paikallishistorian on ollakseen yhteiskunnallista tutkimusta kysyttävä lähteiltään teoreettista kysymyksiä ja käytettävä niitä teoreettisten vastausten saamiseen (Stoecker 1991, 101 Krögerin 2000, 74–75 mukaan).

On normaalia, että tapaustutkimuksen luonne, tavoitteet ja toteutus vaihtelevat. Yhteistä on kuitenkin se, että tutkittavasta tapauksesta kootaan monin eri tavoin monipuolisesti erilaisista tietoa. Tapaustutkimus on luonteva lähestymistapa tutkimuksessa, jossa kyseessä on esimerkiksi käytännön ongelmien kokonaisvaltainen tarkastelu ja kuvaus, jota ei voi irrottaa yksittäisestä tilanteesta tai tapahtumaketjusta. Tapaustutkimus ei sulje pois kvantitatiivisen aineiston käyttöä, jos sen koetaan auttavan tutkimuksen tavoitteiden saavuttamisessa. (Syrjälä ym. 1994, 10–11.) Tässä tutkimuksessa käytetään myös määrällistä aineistoa Vantaan kaupungin tilinpäätöstietojen muodossa.

Yin (2003, 13) määrittelee tapaustutkimuksen empiiriseksi tutkimukseksi, joka tutkii ilmiötä tosielämän kontekstinsa sisällä. Tämä tapahtuu varsinkin silloin, kun ilmiön ja kontekstin rajat eivät ole täysin selvät. Hänen mukaansa tapaustutkimus sopii parhaiten nykypäivän ilmiötä hahmottavaan tutkimukseen, koska silloin on käytössä laajemmat aineiston hankinnan mahdollisuudet ja tilaisuus tarkkailla ja havainnoida ilmiötä suoraan sen tapahtuessa, toisin kuin puhtaasti historiallisessa tutkimuksessa. (Yin 2003, 7-8) Vaikka tässä tutkimuksessa on kyse yli kahden vuosikymmenen takaisista tapahtumista, voidaan tämä tapaus kuitenkin pitää relevanttina nykyaikaan nähden, koska tälle tapaukselle ominaisia tapahtumia toistuu myös nykypäivässä. Voidaan sanoa, että Vantaan kaupunki käy läpi samanlaisia ongelmia nykypäivänä kuin 1990-luvun alussa.

Tapaustutkimus voidaan jakaa kolmeen eri tyyppiin: kuvailevaan, selittävään ja eksploraatiiviseen eli uutta teoriaa kehittävään tapaustutkimukseen. Kuvailevassa tapaustutkimuksessa tavoitteena on luoda tapauksesta ”tiheä” kuvaus tai ”hyvä tarina”, joka kertoo tapausten kulttuurisista merkityksistä. Klassinen kuvaileva tapaustutkimus ei kuitenkaan ole pelkkää tapausten raportoimista ja kuvailevaa kirjoitusta, vaan sillä pitää olla yhteyksiä teoreettiseen ajatteluun. Selittävä tapaustutkimus pyrkii sen sijaan vahvemmin hahmottamaan, miksi tapaus on juuri sellainen kuin se on ja miksi se kehittyy tietyllä tavalla. Se on kiinnostunut ensisijaisesti monimutkaisten tapahtumien keskinäisistä kausaalisuhteista tai niihin liittyvistä mekanismeista. Sellainen tutkimus, joka pyrkii selittämään tietyn prosessin vaiheiden ja tapahtumien välisiä suhteita, voidaan luokitella selittäväksi tapaustutkimukseksi. Eksploraatiivisella tapaustutkimuksella viitataan uusien teorioiden ja hypoteesien synnyttämiseen tekijöiden tai prosessien avulla. Tapausten synnyttämät ideat ja oletamat voidaan testata samassa tai uusissa aiheeseen liittyvissä tutkimuksissa. Tällöin tapaustutkimus voi toimia esimerkiksi esitutkimuksena myöhemmänä suoritettavaa yleistystä tuottavaa laajempaa tutkimusta varten. (Eriksson & Koistinen 2005, 11–13.)

Tässä tutkimuksessa pyritään kuvailevan tapaustutkimuksen avulla selittävään tapaustutkimukseen. Aikomuksena on tuottaa tarkka kuvaus tutkimuskohteena olevan prosessin kulusta, joskin toteutan sen niissä raameissa, jotka ovat tämän kokoluokan työlle tarkoituksenmukaisia. Sen lisäksi keskityn selittävälle tapaustutkimukselle tyypillisiin kysymyksenasetteluihin, eli tietyn aikajakson aikana tapahtuneiden tapahtumasarjojen, organisaation ja ihmisten piirteiden ja riippuvuussuhteiden tutkimiseen.

Tutkimuksen onnistumisen kannalta tärkeimpiä asioita ovat teorian ja empirian suhde ja se, miten tutkija analyysin kautta pystyy yhdistämään nämä järkeväksi kokonaisuudeksi. Tähän on useita vaihtoehtoja. Ensinnäkin voidaan tehdä aineistolähtöistä analyysia, jolloin teoria rakennetaan pitkälti aineiston perusteella poimien sieltä esiin tärkeimmät teemat. Tästä esimerkkinä toimii ns. grounded theory. On myös mahdollista tehdä myös täysin teorialähtöistä analyysia, joka lähtee perinteisesti teoria edellä ja palaa siihen takaisin empiriassa käynnin jälkeen. Kolmanneksi voidaan tehdä teoriasidonnaista analyysia, jolloin analyysissä on teoreettisia kytköksiä, mutta se ei suoraan pohjaudu mihinkään ”suureen” teoriaan. (Eskola 2007, 162 -163.)

Tässä tutkimuksessa analyysi on teorialähtöistä analyysiä, sillä aineiston analyysiin sovelletaan tässä tutkimuksessa myöhemmin esitettävien Pattonin ja Sawickin sekä Rippleyn policy-analyysin prosessien vaiheita. Vaiheet muodostavat rungon, jonka puitteissa aineisto analysoidaan. Sen lisäksi aihetta on taustoitettu useilla pienemmillä tapauksen kanssa samaan aikaan tapahtuneilla ilmiöillä ja kehityskuluilla. Tällöin myös erilaiset teoriat ja käsitteet toimivat tulkintakehyksinä, jotka auttavat aineiston ja ilmiön tulkitsemisessä (Eskola 2007, 164).

Kyseessä on siis paikallishistoriallinen tapaustutkimus, jossa erilaisten tietolähteiden avulla pyritään saavuttamaan kokonaisvaltainen kuvaus prosessista, joka tässä tapauksessa on Vantaan kaupungin henkilöstöön kohdistuneet säästötoimenpiteet ja sen kontekstiin liittyvät tapahtumat sekä selittämään niiden syitä ja seurauksia. Aion käyttää Vantaan tapausta esimerkkinä, joka mahdollisesti heijastaa laajempaa ilmiötä yhteiskunnassa julkisen hallinnon kehityksen ja ajattelutapojen muutoksen kannalta.

#### **4.5. Policy-analyttinen lähestymistapa**

Tässä tutkimuksessa Vantaan kaupungin tekemiä säästötoimenpiteitä lähestytään *policy-analyttisestä* (Policy Analysis) näkökulmasta. Sanalle *policy* ei ole varsinaista vakiintunutta suomennosta, mutta tässä yhteydessä sillä tarkoitetaan tietyn toimintatavan ja tavoitteen mukaisesti määräytyvää menettelyä ja toimenpidekokonaisuutta. Siinä on Lehtosen ym. (2012, 150–151) mukaan kyse erilaisten näkökantojen yhteensovittamisesta ja yhteisen toimintaohjelman noudattamisesta, jotta ihmisten ja organisaatioiden energia saataisiin kohdistettua samaan yhdessä määritettyyn tavoitteeseen. Policy pyrkii stabiloimaan poliittisen tilanteen ja lopettamaan sitä koskevan keskustelun. Se luo raamit, joiden puitteissa organisaatio (tässä tutkimuksessa Vantaan kaupunki) pyrkii toimimaan ja kontrolloimaan muita toimijoita tavoitteiden saavuttamisessa. Vaikka policyn päämäärä on yhtenäisyys, se on kuitenkin aina väliaikainen, ja sitä joudutaan usein muokkaamaan muun muassa toimintaympäristön muutoksen takia.

Policy-analyttinen lähestymistapa voidaan liittää laaja-alaiseen policy-tutkimuksen (Policy Studies) tutkimusperinteeseen. Policy-tutkimus on löyhästi määritettävä ja oppialakoh-

taiset rajat ylittävä policyn tutkimisen tutkimuskenttä. Se ei pureudu erityisesti tiettyihin tapauksiin, vaan pysyttelee yleisellä tasolla. Se ei myös yleensä tuota välittömiä hyötyvaikutuksia päättäjille, päätösten toimeenpanijoille tai muille toimijoille. Policy-analyysi sen sijaan keskittyy tiettyihin policy-tapauksiin suurimman osan ajasta ja on kiinnostunut suhteellisen paljon policyn välittömistä vaikutuksista ja hyödyistä policy-prosessin eri toimijoille. (Ripley 1985, 5–6.) Policy-analyttinen tutkimus ymmärtää päätöksentekoprosessin kokonaisvaltaisena dynaamisena prosessina, johon kuuluu näkökulmasta riippuen vaihteleva määrä erilaisia vaiheita. (Hogwood & Gunn 1984, 19–20.) Näitä vaiheita voidaan käyttää kronologisena ja loogisena kehyksenä tapahtumien jäsentämiseksi (Ripley 1985, 48). Päätöksentekoprosessi on ymmärrettävä toimenpidekokonaisuutena, joka koostuu useista päätöksistä ja eri tekijöistä. Se ei ole kuitenkaan pelkästään erilaisten päätösten muodostama kronologinen sarja, vaan policy-analyysissä on tärkeää hahmottaa, miksi ja kenen toimesta prosessi on alkujaan lähtenyt liikkeelle, ja mitkä ovat siihen vaikuttavat taustatekijät. Kun toimijoiden väliset vuorovaikutussuhteet ja eri intressiosapuolten painostus havaitaan, voi käsitys prosessin todellisista vaikutustekijöistä muuttua. (Hogwood & Gunn 1984, 19–20.)

Vantaan kaupungin suorittamat säästötoimenpiteet voidaan nähdä toimenpidekokonaisuutena, jonka vaiheet voidaan määrittää policy-analyysin avulla. Kyseessä on usean vuoden pituinen prosessi, jonka aikana Vantaan kaupunki pyrki ajamaan säästöt läpi. Täten tämän tutkimuksen policy on säästötoimenpiteiden toteutus, joista erityisesti käsitellään henkilöstöön kohdistuneet säästöt.

Patton & Sawicki (1993, 53) pilkkovat policy-analyysin kuusi askelta sisältävään kokonaisuuteen:

1. Ongelman määrittely
2. Arviointikriteerien määrittäminen
3. Vaihtoehtojen identifiointi
4. Vaihtoehtojen arviointi
5. Toimintavaihtoehtojen esittäminen, erottaminen ja vertailu
6. Tulosten arviointi



Ongelman verifioiminen, määrittely ja yksityiskohtainen hahmottaminen ovat avainasioita policy-analyysin alkuvaiheessa. Haasteena ongelman määrittelyssä on ottaa samanaikaisesti kaikki näkökulmat huomioon. On tärkeää kyseenalaistaa alkuperäinen ongelmanasettelu ja käydä läpi kaikki mahdolliset aspektit siihen liittyen. Vaikeuksia ongelman määrittelyssä voivat olla esimerkiksi asetettujen tavoitteiden ristiriitaisuus ja monitahoisuus, mikä saattaa olla ongelmallista varsinkin julkisen sektorin organisaatioissa. (Patton & Sawicki 1993, 54–56.)

Toinen askel on arviointikriteerien määrittäminen, joka sisältää useita huomioon otettavia seikkoja. Yleisimpiä kriteereitä policy-prosessien analysoimisessa ovat kustannukset, nettohyödyt, tasavertaisuus, laillisuus, poliittinen hyväksyttävyys sekä se, kuinka paljon toimenpiteet rasittavat hallintoa. Kriteerit ovat harvoin samanvertaisia, ja ne voivat usein olla myös keskenään ristiriidassa. (Patton & Sawicki 1993, 57–58.)

Kolmannessa vaiheessa, kun ongelma on määritetty ja arviointikriteerit parhaimman mukaan valittu, pystytään pohtimaan vaihtoehtoja toimenpiteiden suorittamiseksi ja ongelman ratkaisemiseksi. Erilaisia vaihtoehtoja voi olla pitkä lista. Ne ovat kuitenkin edelleen tässä vaiheessa alttiita muutokselle ja ne voivat olla yhdistettävissä tai yhteen sulautettavissa. Erilaisten toimenpidevaihtoehtojen synnyttäminen voi olla myös kiinni aikataulupaineesta tai eri toimijoiden kyvystä ja halusta tuoda eri vaihtoehtoja esiin. (Patton & Sawicki 1993, 58–59.)

Neljännessä vaiheessa arvioidaan eri vaihtoehtoja. Siinä merkille pantavaa on, että vaihtoehtojen punnitsemiseksi tulee kartoittaa kaikki mahdolliset mittausmetodit. Usein eri vaihtoehdot vaativat esimerkiksi analyysiä niiden kustannusten ja hyötyjen suhteesta. Jotkut vaihtoehdot vaativat kvantitatiivisia mittareita, joidenkin analysointi vaatii kvalitatiivista lähestymisotetta. Tässä vaiheessa tarkastellaan vaihtoehtojen soveltumista valittuihin kriteereihin, ja analysoijan kuuluu erottaa vaihtoehtojen taloudelliset realiteetit, tekninen toteutettavuus ja poliittinen hyväksyttävyys. Myös tämän vaiheen aikana alkuperäisen ongelman määrittely on altis muutokselle. (Patton & Sawicki 1993, 60–61.) Kuten jo aiemmin sanottu, tämän tutkimuksen puitteissa käytetään sekä kvantitatiivisia mittareita ja kva-

litatiivista lähestymistapaa mahdollisimman hyvän kokonaiskäsityksen muodostamiseksi tapauksesta.

Viidennessä vaiheessa ongelman määrittämisen ja vaihtoehtojen kartoittamisen jälkeen pyritään esittämään vaihtoehtojen sopivuus kriteereihin. Tässä voidaan käyttää numeerisia tai kvalitatiivisia muuttujia ja muodostaa eri toimenpidevaihtoehtojen aiheuttamia skenaarioita hyvine ja huonoine puolineen, joiden perusteella lopulliset päätökset voidaan tehdä. Tuloksena saadut vaihtoehdot eivät yleensä ole täydellisiä ja ne voivat saavuttaa alkuperäisen tavoitteen eri keinoin. Usein valittava toimenpide on valittavissa olevista se ”pienin paha” eli kompromissi, johon osapuolet tyytyvät. (Patton & Sawicki 1993, 61–62.)

Lopuksi kuudennessa vaiheessa arvioidaan valitun menettelyn tuloksia ja vaikutuksia. Tässä vaiheessa tulee arvioida, onko alkuperäinen ongelma ratkaistu, ja onko policy toimeenpantu oikein. Oliko menettelyn vaikutus ollut alkuperäisen tavoitteen mukainen vai olisiko sitä pitänyt muokata tai jopa lopettaa. Policyn epäonnistuessa on myös tärkeää analysoida, oliko toimeenpano itsessään epäonnistunut vai oliko sen taustalla ollut teoria ja sisältö tavoitteiden saavuttamisen kannalta väärä. (Patton & Sawicki 1993, 63–64.)

Jokaisessa kuudessa vaiheessa on tärkeää ottaa huomioon muuttuvat olosuhteet, kuten taloudelliset tai poliittiset muutokset sekä paikallisella että koko valtakunnan tasolla. Tässä tutkimuksessa se merkitsee Vantaan taloudellisen tilanteen huomioimista, unohtamatta kuitenkaan kansantalouden tilannetta, joka ratkaisevasti vaikutti kuntien rahoitukseen 1990-luvun alussa. Kokonaisprosessin toimeenpanoon liittyy jatkuvasti epävarmuustekijöitä. Edellä käytetty kuuden vaiheen mallinnus on alun perin tarkoitettu työkaluksi siinä vaiheessa, kun ongelma on havaittu ja toimenpidesuunnitelmaa tehdään. Sitä on kuitenkin mahdollista soveltaa sellaisessakin tilanteessa, jossa toimenpiteen suorittaja ei ole tilannut analyysia tai tarvitse toimenpidesuosituksia. Tämä malli ei kuitenkaan painota juurikaan toimeenpanoa, mikä on hieman ongelmallista, sillä minkä tahansa policyn läpiviennissä se on tärkeä ja olennainen osa koko prosessia.

Ripley (1985, 49–56) tarjoaa hieman Pattonin & Sawickin näkökulmasta poikkeavan mallinnuksen policy-prosessin vaiheista:

1. Agendan muodostus
2. Tavoitteiden ja ohjelman legimitoiminen ja muodostus
3. Toimeenpano
4. Toimeenpanon ja vaikutusten arviointi
5. Päätökset tulevaisuudesta

Tämän mallin ensimmäisessä vaiheessa havaitaan ongelma ja määritellään se tarkasti. Siihen kuuluu eri toimijoiden vakuuttaminen, siitä että ongelma on olemassa ja tarvitsee ratkaisua. (Ripley, 1985, 50–51.) On myös huomioitavaa, että tavoitteet eivät tässä vaiheessa ole välttämättä kovin selkeitä, yksiselitteisiä ja kaikkien osapuolten hyväksymiä (emt, 1985, 96). Agendan muodostaminen ei ole yksittäinen prosessi, vaan se syntyy useiden pienten prosessien kautta ja toimijoiden välisen vuorovaikutuksen tuloksena. Julkisen vallan edustajat osallistuvat usein aktiivisesti agendan muodostukseen, eivätkä jää odottamaan agendan esittämistä heille. (mts. 129.)

Toisessa vaiheessa kerätään tietoa, jota analysoidaan. Policyn osallisia informoidaan ongelmasta sekä esitetään vaihtoehtoja sen ratkaisemiseksi. Osapuolten kanssa käytävien neuvottelujen jälkeen seuraa policyn valitseminen ja lopullinen legimitoitu päätös siitä. (mts. 51–52.)

Kolmannessa vaiheessa seuraa policyn toimeenpano. Siihen kuuluu siihen vaadittavien resurssien hankinta, suunnittelu ja organisointi. Tässä vaiheessa tarkastetaan, toimitaanko lain mukaan ja pyritään tuottamaan suurin mahdollinen tavoitteiden mukainen hyöty. Tämä johtaa usein tulkinnanvaraisuuksiin. (mts. 53.)

Neljännessä vaiheessa arvioidaan toimeenpanon onnistumista ja vaikutuksia. Tällöin tutkijan lisäksi toimeenpanijan on hyvä siihen osallistua siihen itse. Itsearviointi on parhaimmassa tapauksessa kaikkien policyn vaiheiden aikana tapahtuvaa, jolloin on myös tärkeää, että kaikki policyn osapuolet osallistuvat arviointiin. (mts. 53–54.) Tällöin on hyvä kysyä, mitä onnistuneella toimeenpanolla tarkoitetaan. Onko toimeenpano onnistunut silloin, kun toimeenpanijat toimivat selkeiden käskyjen mukaan uskollisesti niitä noudattaen, vaikka

itse tavoitteenasettelun mukaiset tulokset jäisivät vajavaiseksi? Tällöin voidaan Rippleyn mukaan puhua myöntövyysnäkökulmasta (compliance perspective). Vai onko toimeenpano vasta onnistunut silloin, kun tulokset ovat halutut ja ohjelma tai policy ovat päässeet tavoitteisiinsa? Tällöin kyse on ennemminkin sen tutkimisesta, mitä oikeasti tapahtuu ("What's happening" perspective). Tässä muodostetaan lineaarinen malli tapahtumien etenemisestä taustatekijöineen ja seurauksineen ja keskitytään erityisesti useaan toimeenpanoon vaikuttaviin tekijöihin. (mts. 135–139.) Vaikutusten arvioinnissa voidaan kysyä, miten policyn toimeenpanon vaikutukset näkyvät taloudellisesti. Ei tule kuitenkaan unohtaa muita ulottuvuuksia vaikutusten kartoittamisessa, kuten vaikutukset päätöksentekoprosesseihin, julkisiin asenteisiin ja elämänlaatuun ja taloudelliseen hyvinvointiin yleisellä sekä yksilötasolla. (mts. 165, 174–175.)

Viimeisessä eli viidennessä vaiheessa arvioidaan tulevaisuudessa tapahtuvia toimenpiteitä. Edellisen vaiheen perusteella tehdään päätös toimeenpannun policyn jatkamisesta, muokkaamisesta tai lopettamisesta. Tähän kuuluu esimerkiksi mahdollisten lakimuutosten pohdiminen. Policyn loppuun vieminen voi myös vaatia tai synnyttää uusien prosessien aloittamista. Tehdyt päätökset voivat myös johtaa siihen, että policy on epäonnistunut tavoitteiden saavuttamisessa, mikä johtaa prosessin uudelleen aloittamiseen ja täten prosessin palaamiseen lähtöruutuun. (mts. 54-55.)

Kuten huomataan, edellä esitetyt kaksi mallia painottavat hieman eri kohtia policy-prosessin analysoimisessa, ja esimerkiksi Rippleyn mallissa tuodaan voimakkaammin esille policyn toimeenpano, joka on itsestään selvästi tärkeä osa mitä tahansa prosessia. Tämänkaltaiset mallit toimivat analyysissä löyhänä runkona ja jättävät vielä paljon liikkumavaraa niiden luomien kehysten puitteissa tutkimiselle. Seuraavaksi esitellään analyysivaiheessa käytettävä policy-analyysirunko, jossa sovelletaan sekä Pattonin ja Sawickyn että Rippleyn mallin vaiheita tähän tutkimukseen parhaiten sopivalla tavalla.

## 4.6. Policy-analyysi välineenä aineiston tutkimiselle

Tässä tutkimuksessa policy-analyysi määrittää analyysikehikon, jota sovelletaan aineistoon. Sen eri vaiheet muodostavat luokat, joiden mukaan aineistoa luokitellaan ja jäsenellään. Tässä tutkimuksessa policy-prosessia tutkitaan retrospektiivisesti eikä tutkija ole mukana muodostamassa tai vaikuttamassa toimenpiteiden vaiheiden muodostumiseen, vaan tutkii aineiston perusteella, miten policy-prosessi on viety alusta loppuun muodostaen sitä kautta analyysin siitä.

Aiemmin tutkimuksen teoriaosuudessa esiteltyt Pattonin & Sawickin sekä Rippleyn policy-analyysin vaiheet eivät täysin sellaisenaan ole tähän aineistoon parhaiten sovellettavissa. Sen takia tutkimuksen analyysirungoksi muodostuu molempien yhdistelmä, joka soveltuu parhaiten analyysikohteen jäsentämiseen:

1. Ongelman määrittely
  - a. Mikä on varsinainen ongelma?
  - b. Kenelle se on ongelma?
2. Vaihtoehtojen identifiointi, arviointi ja valinta
  - a. Mitä vaihtoehtoja tuodaan esille ja millä perustein?
  - b. Miten valintaan on päädytty?
3. Toimeenpano
  - a. Miten ongelma on pyritty ratkaisemaan?
  - b. Onko se tehty lainmukaisesti?
4. Tulosten ja vaikutusten arviointi
  - a. Mitä vaikutuksia prosessilla on taloudellisesti sekä muilla tavoin?
  - b. Onko alkuperäinen ongelma ratkaistu?
  - c. Tarvitaanko lisää toimenpiteitä?

Ensiksi määritetään, mikä tässä tutkimuskohteessa on ongelma, jota varten on aloitettava toimenpiteet. Millä ongelman tärkeys perustellaan ja miten osapuolet vakuutetaan sen ratkaisun välttämättömyydestä? Osa ongelman määrittelyä on myös useiden yksilöiden ja

ryhmien osuudet prosessissa. Mitkä ovat heidän intressit, tavoitteet ja minkälainen valta heillä on vaikuttaa kyseiseen ongelmaan? Näitä toimijoita voi olla useita ja ne voivat olla monimuotoisia. Kunnan tehtäväkenttä on laaja, ja sen on otettava huomioon palveluiden järjestäminen, oman henkilöstön toiminta ja tyytyväisyys, poliittinen ilmasto sekä pystyä toimimaan taloudellisissa puitteissa, jotka valtionosuudet ja verotulot sille suo. Mikä tahansa policy tai ohjelma, joita julkisella sektorilla ajetaan, kohtaa samanaikaisesti usean eri toimijan näkökulmat. Nämä eivät aina ole linjassa toistensa kanssa, sillä toimijoiden intressit ja juuret pohjautuvat erilaisiin ”institutionaalisiin koteihin”, mikä voi tehdä tilanteen monimutkaiseksi. (Ripley 1985, 96.)

Tässä tutkimuksessa toimenpiteiden alkusysäyksenä ja siten policyn ongelmana toimii luonnollisesti talouslama ja julkistalouden huono taloudellinen tilanne, jotka ajoivat kunnat (tässä Vantaan kaupungin) hakemaan säästöjä talouteensa. Toimijoina tässä on erotettavissa kaupunki työnantajana, henkilöstö sekä työmarkkinajärjestöt. Aineisto ja tämän työn koko rajaa toimijoiden roolin tarkastelun lähinnä työnantajaan, henkilöstöön ja joissain määrin työmarkkinajärjestö Akavaan, sillä osa aineistosta on Akavan aineistoa.

Toisessa vaiheessa punnitaan eri vaihtoehtoja ongelman ratkaisemiseksi. Tässä vaiheessa identifioidaan eri vaihtoehtoja, käydään neuvotteluja niiden sopivuudesta ja verrataan niitä keskenään. Tässä kohdassa eri intressiryhmät ja osapuolet voivat käydä kiivaitakin neuvotteluja asiasta ja niiden välillä voi esiintyä suuria näkemyseroja. Myös toimenpiteiden laillisuus on tarkastettava. Analyysissä tuodaan esille, minkälaisia erilaisia vaihtoehtoja käytiin läpi Vantaan kaupungin vaikean taloustilanteen helpottamiseksi. Sen lisäksi hahmotetaan, minkälaisia säästöjä on haluttu tehdä, ja ketkä niitä ovat kannattaneet ja miten päätökseen vaihtoehtojen valitsemisesta on päädytty.

Seuraavassa eli kolmannessa vaiheessa pureudutaan siihen, miten varsinainen toimeenpano on suoritettu. Tällöin hahmotetaan, mitä käytännön tasolla on tehty. Minkälaisin sopimuksin säästötoimenpiteet on sinetöity ja mistä sekä miten on säästetty. Sen lisäksi voidaan tutkia, onko toimenpiteiden laillisuusnäkökohdat otettu mahdollisesti huomioon.

Lopuksi viimeisessä eli neljännessä vaiheessa tuodaan esiin toimenpiteiden tuloksia ja vaikutuksia. Tässä pyritään hahmottamaan, onko alkuperäinen ongelma ratkaistu ja mitä lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutuksia sillä on ollut. Taloudellisten vaikutusten lisäksi säästötoimenpiteiden vaikutukset saattavat olla moniulotteisia. On siis pyrittävä selvittämään, oliko päätöksentekoprosessissa ja toimeenpanossa parantamisen varaa tai olisiko toimijoiden välisissä kanssakäymisissä konflikteja tai avoimuuden puutteita, jotka olisi voitu välttää. Myös jatkotoimenpiteiden eli sen, johtiko tämä prosessi uusiin toimenpiteisiin, kuvaaminen on oleellista, mikäli aineisto tarjoaa siitä informaatiota.

Kokonaisprosessin kuvaamisen kannalta tässä tutkimuksessa on siis tärkeää, että hahmotetaan Vantaan kaupungin henkilöstöön kohdistuneiden säästötoimenpiteiden suorittamisessa taustalla vaikuttaneet tekijät. Näitä ovat esimerkiksi eri intressiosapuolet, taloudelliset paineet ja siihen asti vakaana nähdyn kuntatyönantajan maine. Tämän tutkimuksen yhteydessä aineiston kautta nostetaan esiin tapauksen keskeisiä kysymyksiä eli minkä takia säästötoimenpiteet olivat tarpeellisia, mitä ratkaisuvaihtoehtoja esitettiin ja miten ne lopulta toimeenpantiin. Lopulta pyritään arvioimaan säästötoimenpiteiden tuloksia, vaikutuksia ja toimeenpanon onnistumista ja kokoavasti sitä, mikä oli tämän tapauksen alkupiste ja mihinkä säästötoimenpiteet johtivat kokonaisuuden kannalta.

Koska aineisto monipuolinen, on tässä tutkimuksessa mahdotonta kuitenkaan pysyttäytyä pelkästään aineistorungon mukaisessa analyysissä, vaan myös muiden analyysitapojen keinoin yritetään löytää tutkimuskysymyksiin vastauksia. Analyysin vaiheet saattavat myös olla tietyissä kohdissa toistensa kanssa päällekkäisiä, joten täysin selvää prosessin jäsentelyä edellä esitettyjen vaiheiden mukaan on mahdotonta tehdä.

## 5. ANALYYSI

### 5.1. Lähtökohtia Vantaan kaupungin taloudellisille toimintaedellytyksille vuosille 1991–1994

Vantaan kaupunki panosti merkittävästi 1980-luvulla peruspalveluidensa parantamiseen jatkuvasti kasvavan väkiluvun vuoksi. Muuttovoittoisen kaupungin kasvu oli nopeampaa kuin esimerkiksi sen naapurien, Espoon ja Helsingin. Käyttömenojen kasvu oli suurta, ja korkea investointitaso kaupungissa haluttiin säilyttää. Tämä tarkoitti kaupungin lainamäärän kasvattamista.<sup>1</sup>

Talouden tulevaisuuden näkymät heikentyivät Vantaalla jo ennen Suomen kansantalouden varsinaisen laman iskemistä. Vuoden 1990 lopussa vuosille 1991–1996 laaditussa Vantaan kaupungin taloussuunnitelmassa todettiin, että 1990-luvulle tultaessa käyttötalouden ylijäämä oli laskenut sellaiselle tasolle (1,6 penniä veroäyriä kohden), mikä ei mahdollistaisi riittävää investointitasoa kaupungin kehityksen turvaamiseksi. Vuonna 1990 kustannusten nousu ylitti äyrimäärän kasvun, kun keskimääräiset kuntien kustannukset nousivat 8,5 %. Tähän ratkaisu oli käyttötalousmenojen eli käytännössä henkilöstökulujen kuriin saaminen. Investointipolitiikka jouduttiin muuttamaan varovaiseksi, mikä tarkoitti vain ”pakollisten” investointien toimeenpanemista.

Verotulot kasvoivat hyvinä vuosina, mutta valtionapujen suhteellinen pienennys ja menojen kasvu olivat osaltaan vaikuttamassa Vantaan talouden pidemmän aikavälin kestävyys-heikentymiseen. Yhteensä kaupungin menot kasvoivat vuodesta 1988 vuoteen 1991 1,15 miljardilla 4,22 miljardiin markkaan, mikä tarkoitti noin 40 prosentin kasvua. Tulot vastaavasti samalla ajanjaksolla kasvoivat vain 1,05 miljardia markkaa, joka merkitsi noin 34 prosentin kasvua. Tulot sisältävät kuitenkin lainanoton, jonka kasvu tänä aikana oli 150 %. Vantaa otti lainaa vuonna 1991 yhteensä 376 Mmk.

---

<sup>1</sup> Tämän alaluvun lähteet koostuvat Vantaan talousarviosta ja taloussuunnitelmasta vuosille 91–96 sekä vuoden 92 tilinpäätöskertomuksesta.



Vuoden 1991 talousarvion lähtökohdat Vantaalla laadittiin tilanteessa, jossa ei ollut vielä mahdollisuutta havaita Suomen valtiontalouden äkillistä jyrkkää alamäkeä. Talousarviossa viitattiin talouden tärkeimpiin mittareihin, kuten bruttokansantuotteen äkilliseen laskuun ja työttömyyden rajuun kasvuun vuoden 1991 aikana. Niiden takia Vantaalla, kuten yleensäkin kunnissa, verotulot eivät yltäneet lopulta lähellekään talousarviossa esitettyjä arvioita. Vantaan vuoden 1991 verotulot laskivatkin 38 miljoonaa markkaa, eivätkä ne yhdessä valtionosuuksien kanssa enää riittäneet kattamaan kaikkia käyttötalouden nettomenoja sille vuodelle. Kaupungin talouden kannalta verotulojen merkitys oli normaalia suurempi, sillä niiden osuus kokonaistuloista oli yli puolet, mikä oli muita kaupunkeja keskimääräistä korkeampi. Taloutta ei myös helpottanut edellisvuonna 1990 kaupungin kantokykyluokan nostaminen pykälää ylemmäksi, mikä tarkoitti kaupungin saamien valtionosuuksien laskemista.

## 5.2. Ongelman määrittely – säästöjä saatava aikaan

Tämän osion<sup>2</sup> tarkoituksena on valottaa tämän tutkimuksen polycyn ongelman muotoutumista ja määrittelyä sekä sen perusteluja. Polycyn ongelmaksi muotoutuu säästämisen pakottava tarve, jolle kaupunki haki perusteita heikosta taloudellisesta tilanteesta, velanoton pitkän ajan kestämyttömyydestä, tuloksellisuuden vaatimusten kasvusta ja julkisen sektorin uudistuksista.

Vuoden 1991 aikana kävi selväksi, että maanlaajuinen taantuma aiheuttaisi julkiselle sektorille menojen kasvua ja tulojen laskua. Vantaan työttömyysprosentti 3,5-kertaistui vuodessa ja oli loppuvuodesta jo 10 %. Vuoden 1991 Vantaan kaupungin ensimmäisessä neljännesvuosikertomuksessa kunnan näkökulmasta tuotiin selkeästi esille ”poikkeamia, **hälytyssignaaleja**” seuraavilla sektoreilla:

- toimeentuloturva
- rakennuslupien vähäisyys
- asuntotuotannon poikkeamat

---

<sup>2</sup> Tässä alaluvussa käytetyt lähteet koostuvat Vantaan tilinpäätöskertomuksista vuosilta 91–95, taloussuunnitelmista vuosille 92–97 ja vuosi- ja puolivuosisuunnitelmista ajalta 91–94

- henkilöstömäärän kasvu ja työttömien palkkaamisvelvoite
- lainojen korot

Koska jo edellisvuonna kustannusten nousu oli ylittänyt äyrimäärän kasvun, oli selvää, että kaupungin talouskehitykseen oli saatava muutos. Toimintaa ei enää pystytty rahoittamaan silloisella veroäyrin hinnalla, joka oli 16,50 penniä. Neljännesvuosikertomuksessa todetaan toimintamahdollisuuksia olevan kaksi: ”toiminnan sopeuttaminen tuloihin tai veroäyrin hinnan korottaminen.” Myöhemmin samana vuonna tuotiin esille kasvun hidastumisen jatkumisen hälyttävyyttä. Verotuloennusteiden mainitaan olleen koko ajan liian optimistisia, eikä toimintaa ”ole sopeutettu tarpeeksi tuloihin nähden”.

Vantaan kaupunki perusteli säästöjen tarpeellisuutta heikon taloudellisen tilanteen lisäksi myös yhteiskunnallisella muutoksella. Kilpailun puuttuminen oli suojannut julkista sektoria tehokkuuden arvioinnilta. Kunnallistalouden kiristyminen kuitenkin ajoi kunnat siihen tilanteeseen, että julkista sektoria oli tehostettava. Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan tältä pohjalta lähtivät liikkeelle vapaakuntakokeilu, valtionosuusuudistus ja kunnallislain uudistus. Valtionosuusuudistus kannusti kuntia tehokkuuteen, koska se väkilukuperusteisuutensa takia antoi kunnille enemmän autonomiaa järjestää palvelujaan. Myöhemmin valtionosuuksia kunnille kuitenkin leikattiin vuosina 1993–1994 muun muassa tasoleikkauksilla ja kansaneläkkeiden lisäosaosuuden, veropohjan ja tehtävien muutoksilla sekä arvonalisäuudistuksella Vantaan arvion mukaan 7,7 Mrd. mk.

Muiksi keskeisiksi haasteiksi vuonna 1991 koettiin kansainvälistyminen ja ympäristökykyiset. Muuttuvan toimintaympäristön seurauksena tuotiin esille myös kaupungin vastuun kasvaminen palveluiden kehittämisessä ja järjestämisessä. Kun kaupunki tuli vastuulliseksi toiminnan tuloksellisuudesta yhä enemmän suoraan kuntalaisille, paine toiminnan tehostamiseksi kasvoi. Kaupungin mukaan muutosprosessi oli kuitenkin ennakoitua rajumpi, minkä takia nopeisiin säästötoimenpiteisiin oli ryhdyttävä, tulevia kasvupaineita vähennettävä ja tarjottavien palvelujen tuotantotapoja uudelleenarvioitava, sillä palvelutaso oli jo kaupungin mukaan ”harjakorkeudessa”.

Talouden ennalta arvattomuus oli epäonnistuneiden suhdanne-ennusteiden takia suuri, eikä uskoa talouden pikaiseen piristymiseen ollut. Vantaan kaupungissa pikemminkin uskottiin talouden syöksyvän entistä syvemmälle kuilun pohjalle. Täten talousarvioiden teko oli kaupungille vaikeaa, joten vuosina 1991 ja 1992 varsinaista talousarviota jouduttiin rukoamaan lisäsäästöjen toivossa lisätalousarviolla kesken vuoden.

Vuoden 1992 lopussa tuotiin esiin sopeuttamisen tarve maksuvalmiuden turvaamiseksi ja velkakierteen välttämiseksi. Oli selvää, että taloudellinen tilanne ja tulevat säästöt eivät mahdollistaisi palvelutason ylläpitämistä, vaan palveluja pitää arvottaa ja priorisoida niiden hyvinvointivaikutusten pohjalta.

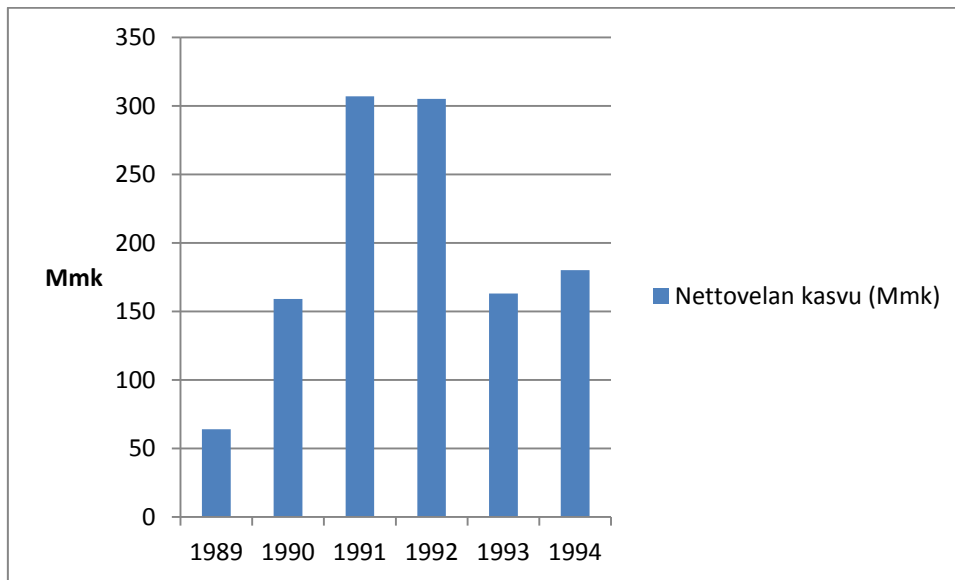
Vuoden 1993 alussa Vantaalla ja koko maassa vallitsi jo kriisi-mentaliteetti. Vuoden 1992 vuosikertomuksessa listattiin kansantalouden tason eri kriisejä, jotka vaikuttavat myös Vantaan talouteen: ”kiinteistökaupan kriisi, työllisyyskriisi, pankkikriisi, valuuttakriisi ja rahoituskriisi”. Valtion kontolle säilytettiin suurin vastuu nykyisestä taloudellisesta tilanteesta ja sen toimia arvioitiin negatiivisella sävyllä viittaamalla kuntien rasitteiden lisäämiseen rahoituskriisin hoidossa.

Vuoden 1993 puolivuotiskertomuksessa kritisoidaan valtion toimia. Siinä todetaan muun muassa, että

*Valtion toimenpiteet ovat jääneet yksittäisiksi säästötoimenpiteiksi. Se vie pohjaa kunnilta luoda omaa pitkän aikavälin toimintapolitiikkaa. Julkistalouden tulisi olla yksi kokonaisuus. Kansantalouden tasapainottomuuteen liittyviä perusongelmia sysätään kuntien vastuulle. – – Kun verotulot ovat romahtaneet ja kun palvelujen järjestämisveloitteet ovat yhä voimassa, joutuvat kunnat hoitamaan toimintaansa enenevässä (määrin) velkarahalla. Lisäksi valtio on vaikeuttamassa tilannetta vähentämällä valtionosuuksia ja nostamalla kuntien maksuosuuksia valtiolle (esim. kansaneläkkeen lisäosa, työttömyysvakuutusmaksut). (Vantaan kaupungin puolivuotiskertomus 1993, 6.)*

Kaupunki toi esille epävarman ja haasteellisen taloustilanteen esiin useassa yhteydessä. Suhdanne-ennusteiden lähes täydellinen epäonnistuminen loi epävarman talouden ilmapii-

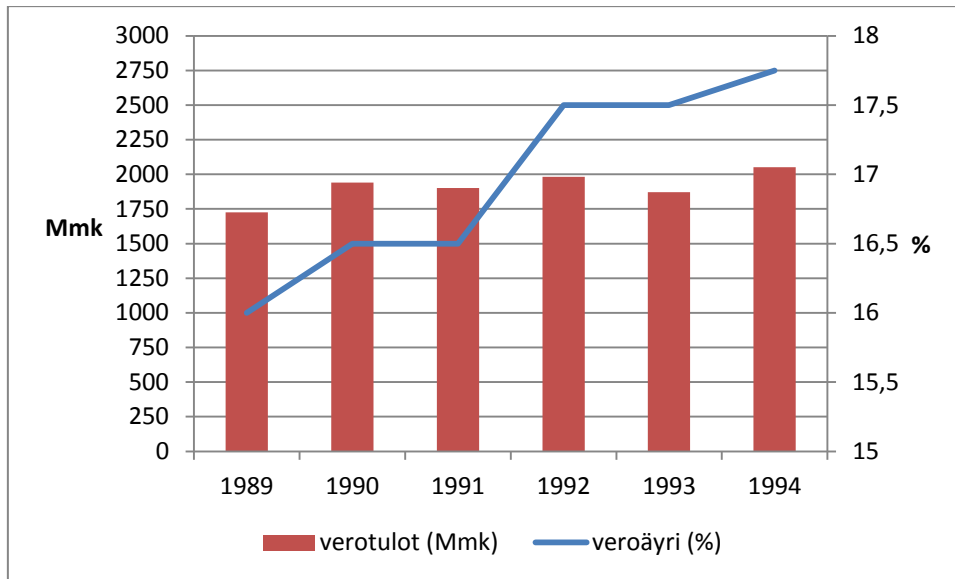
rin. Olennaisena elementtinä olivat julkisen sektorin verotulot, joihin tuotannon ja palkkasumman väheneminen ja työttömyyden arvioitua nopeampi lisäys toivat ison loven. Tämä poikkeuksellinen tilanne ja ennalta arvaamattomuus omalta osaltaan selittivät pikaisten säästöjen tarvetta. Useat kunnat – Vantaa mukaan lukien – lisäsivät lainanottoa 1990-luvun alussa (KUVIO 4).



KUVIO 4. Vantaan kaupungin nettovelan (lainanoton ja lainojen lyhennysten erotus) kasvu vuosina 1989–1994. Lähde: Vantaan kaupungin tilinpäätöskertomukset vuosilta 1992–1994

Vantaan suurin velkaantuminen tapahtui vuosina 1991 ja 1992, jolloin kaupunki velkaantui lisää yli 300 Mmk per vuosi. Tämän jälkeen velkaantumisen kasvu hidastui pysyen kuitenkin yli 150 Mmk:ssa vuosina 1993 ja 1994. Laskelmissa ei ole otettu huomioon lainanlyhennysrahaston realisointeja, jotka käsittivät vuosina 1992–1994 yhteensä noin 100 Mmk.

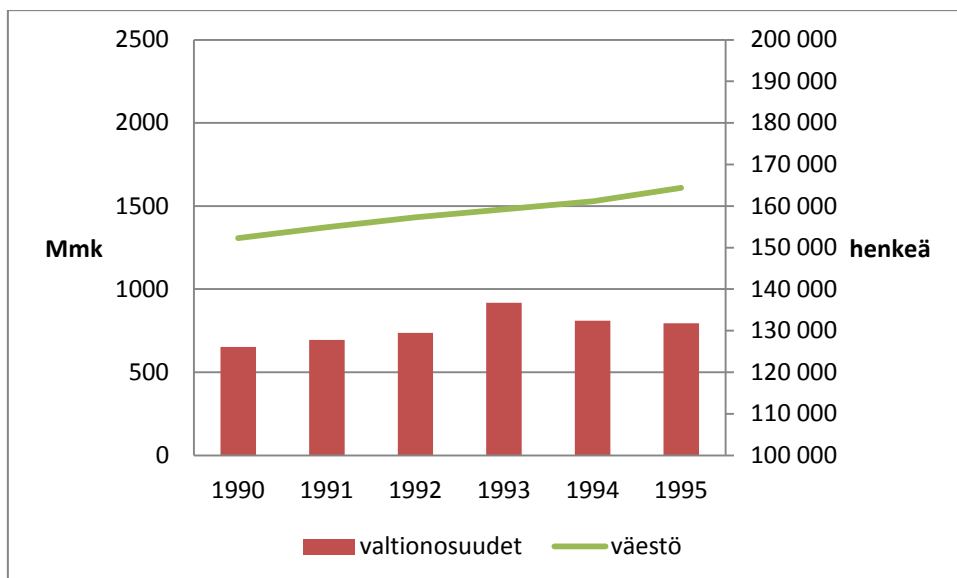
Vantaan talouden kannalta ongelma oli kuitenkin se, että suurella velkaantumisellakaan ei pystytty paikkaamaan verotulojen jättämää aukkoa rahoituksessa. Edes veroäyrin nosto ei auttanut kaupunkia saamaan riittäviä verotuloja (KUVIO 5).



KUVIO 5. Vantaan kaupungin verotulot ja veroäyri vuosina 1989–1994. Lähde: Vantaan kaupungin vuosi-, tilinpäätös- ja kunnalliskertomukset

Veroäyriin nosto vuodelle 1992 ei juuri nostanut verotulojen määrää, ja tilanne paheni seuraavana vuonna 1993, kun verotulot laskivat edellisestä vuodesta. Kun vuonna 1994 päätettiin verotuloissa yli 2 miljardin markan, oli veroäyri korotettu 17,75 prosenttiin. Verotulojen heikko kehitys veroäyriin nostojen jälkeen jätti vähän valinnanvaraa – säästöjä oli tehtävä.

Vantaan väestö kasvoi tasaisesti tarkasteluajana vuosittain 2000–3000 hengellä (KUVIO 6). Keskeisenä vuotena nousee esiin vuosi 1993, jolloin tehtiin valtionosuusuudistus. Sen yksi laskennallinen peruste oli kunnan demografinen rakenne. Sen laskettiin alun perin lisäävän Vantaan valtionosuuksia, mutta laman takia valtion siihen tekemien leikkausten jälkeen kaupungin saamat osuudet lähtivät laskuun. Tämän jälkeen vuosina 1994 ja 1995 Vantaan valtionosuudet laskivat huolimatta kaupungin väestönkasvusta.



KUVIO 6. Vantaan kaupungin valtionosuudet ja väestönkehitys vuosina 1990–1995. Lähde: Vuoden 1994 ja 1995 tilinpäätöstiedot

Vuonna 1994 kansantaloudessa oli nähtävissä jo valon merkkejä. Kokonaistuotannon kasvu nopeutui ja tuotannon määrä kasvoi edelliseen vuoteen verrattuna 4 prosentilla. Myös investointi- ja yksityinen kulutuskysyntä lähtivät lievään kasvuun. Tämä ei kuitenkaan heijastunut täysin kuntapuolelle, eikä edellisvuoden 1993 summaavassa vuosikertomuksessa kuntatalouden tulevaisuus näyttänyt aurinkoisena. Siinä uskottiin kuntatalouden saavuttavan pohjansa vasta lähivuosina:

*Lähiajan täyttää selviytymismahdollisuuksien etsintä, jonka jälkeen joudutaan paneutumaan velkaantuneisuuden ongelmiin. – – Kuntien palvelutuotantoa joudutaan yhä uudelleen kohdentamaan, toimintaa uudistamaan ja hyvinvointi määrittelemään uudelleen.* (Vantaan kaupungin vuosikertomus 1993, 6.)

Vuoden 1994 aikana talouskehitys saatiin osittain hallintaan, ainakin kaupungin menojen osalta. Myös työttömyys kääntyi laskuun. Kaupungissa kuitenkin nähtiin pitkäaikaistyöttömyyden näkyminen verotuloissa sekä valtion kaavailemat valtionosuuksien lisäleikkaukset sellaisina uhkina, jotka edellyttäisivät edelleen käyttötalousmenojen alentamista. Huolimatta työttömyyden lievästä vähentymisestä arvioitiin vuoden 1994 vuosikatsauksessa esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyyden kasvavan vielä kahtena seuraavanakin vuonna.

### 5.3. Vaihtoehtojen pohtiminen - säästöt kohdistettava henkilöstöön

Tässä vaiheessa<sup>3</sup> policy-prosessia hahmotetaan, mitä vaihtoehtoja policy-ongelman eli säästämistarpeen ratkaisemiseksi tuodaan esille ja millä perusteilla. Vaihtoehtoskenaarioissa hallitsevaksi elementiksi muotoutuu säästäminen henkilöstöstä. Sen valikoitumisen perustelu on luonnollista, sillä henkilöstön osuus kunnan menoista on keskeinen.

Kun kaupungin käyttömenoista yli puolet oli henkilöstömenoja, nähtiin itsestäänselvyydeksi se, että henkilöstökuluista tulisi säästää. Palkat sekä muut henkilöstömenot nousivat vuodesta 1987 vuoteen 1990 902,3 miljoonasta markasta 1,317 miljardiin markkaan, mikä merkitsi noin 46 prosentin nousua henkilöstömenoissa neljässä vuodessa. Loppuvuonna 1991 tehty vuoden 1992 talousarvio painotti kaupungin talouden tasapainottamista, johon ei pelkästään veroäyrin korotus tai lisälainanotto riitä. Tähän lääkkeeksi nähtiin käyttötalousten kasvuun pysäyttäminen.

Jo vuoden 1991 ensimmäisessä neljännesvuosikertomuksessa oli tehty selväksi, että vakanssien täytyminen merkitsisi palkkakustannusten kasvun kiihtymistä, mikä ei olisi kyseisessä tilanteessa suotavaa. Sen lisäksi kaupunki totesi, että ”kaupungin tulisikin jäädyttää avointen vakanssien täyttö ainakin niillä sektoreilla, joissa toiminnot eivät ole lakisääteisiä”. Asiaa kuitenkin vaikeutti se, että tietyt peruspalveluihin liittyvät lakisääteiset tehtävät vaativat jopa henkilöstön lisäämistä. Taloussuunnitelmassa mainittu tärkein tavoite vuosille 1991–1996 oli talouden tervehdyttäminen nostamalla käyttötalouden ylijäämäsuunnitelmakauden loppuun mennessä 2,7 penniin veroäyriä kohden. Myös varallisuutta ilmaisevan vakavaraisuusasteen nosto positiiviseksi veroäyriä kohden oli toinen päätavoite taloussuunnitelmassa. Näiden tavoitteiden lisäksi henkilöstön kannalta tärkeimmät osatavoitteet olivat henkilöstömäärän kasvun pysäyttäminen sekä pääkaupunkiseudun kuntien yhteisen palkka- ja henkilöstöpoliittisen käytännön kehittäminen, mikä ehkäisisi keskinäistä kilpailua työvoimasta.

---

<sup>3</sup> Tämän alaluvun pääasiallisina lähteinä on käytetty Vantaan talousarvioita, taloussuunnitelmia, tilinpäätöskertomuksia sekä henkilöstölehti ”Sähköpyrstösen” numeroita.

Henkilöstöön kohdistuvat säästöt muodostuivat täten kaupungissa tärkeimmiksi toimenpiteiksi kulujen kurissa pitämiseksi. Irtisanomiset koettiin viimeiseksi keinoksi henkilöstömenojen aikaansaamiseksi, ja toimikunta esittikin vaihtoehtoiksi muita mahdollisia ”kevyempiä” toimenpiteitä. Vantaan kaupungin taloustoimikunnan raportissa syksyiltä 1991 on seuraava henkilöstömäärärahoja koskeva kannanotto:

*Kaupungin omat keinot henkilöstömenojen nopeaan karsimiseen on rajoitettu valtakunnallisilla virka- ja työehtosopimuksilla.. Jäljelle jäävät – kun irtisanomiset suljetaan pois – vain vapaaehtoiset palkattomat virkavapaat ja lomat, olemassa olevan työn tekeminen lyhennyksessä työajassa tai lomauttaminen. (Vantaan kaupungin taloussuunnitelma 1992–1996, 1.)*

Marraskuun 5. päivä 1991 pidettiin Vantaalla kaupungin johtajistolle, virastopäälliköille, ay-järjestöjen pääluottamusmiehille ja muille kutsutuille informaatiotilaisuus, jossa selvennettiin säästötoimenpiteiden kohdentamisen vaihtoehtoja. Henkilöstöjohtaja Tauno Lommi ilmoitti, että säästötalkoilla olisi koottava 52 milj. mk, joka saavutettaisiin 5,6 prosentin palkanalennuksella koko kaupungin henkilöstölle. Peruskouluntoimenjohtaja Aulis Pitkälä ilmoitti koulupuolella tarvittavan säästön olevan mahdollista vain lomautusten kautta. Tilaisuudessa kaupungin siinä vaiheessa tarjoamat eri säästövaihtoehdot summasi lopulta kaupunginjohtaja Pirjo Ala-Kapee. Ne olivat:

1. Lomautus
2. Talkootyö
3. Virkavapaus/työloma (vapaata ilman palkkaa).

Kaupunki muodosti pitkän listan henkilöstöä koskevista säästövaihtoehdoista henkilöstölehti Sähköpyrstösessä seuraavasti:

- henkilöstönkustannustietoisuuden lisääminen, yhteisten säästökohdeiden etsiminen
- työtehtävien priorisointi ja toiminnallinen sopeuttaminen määrärahoihin
- vakanssien täyttämättä jättäminen niin pitkään kuin mahdollista
- uudelle henkilölle enintään edellisen työntekijän saaman palkkaluokan mukaisen palkan maksaminen
- luopuminen ylityömääräyksistä mahdollisuuksien mukaan



- sijaisten ottamatta jättäminen niin pitkälle kuin mahdollista ja vaihtoehtoisesti velvoitetyöllistettävien käyttäminen tilapäisiin tehtäviin
- palkattomien lomien ja virkavapauksien suosiminen sekä parempien edellytysten luominen niille
- työpaikkatasolla halukkuuden selvittäminen siirtyä osa-aikaeläkkeelle.
- viranhaltijoiden määrääminen osa-aikatyöhön määrääjäksi
- työntekijöiden määrääminen lomautettavaksi tuotannollisista tai taloudellisista syistä

Tämän lisäksi Sähköpyrstöessä (36/91) kaupunki huomautti, että ”kaikista säästötoimenpiteistä huolimatta hallintokuntien antamat selvitykset osoittavat, että kaikilta osin ei tulla selviämään ilman virantoimitusvelvoitteiden muutoksia tai työsopimussuhteisen henkilökunnan lomautuksia.”

Vuonna 1991 laaditussa taloussuunnitelmassa vuosille 1992–1996 päätettiin lopulta pyrkiä suhteellisesti ja määrällisesti suurimpiin henkilöstön vähentämisiin sosiaali- ja terveyslautakunnan, koulutuslautakunnan ja teknisen lautakunnan toimialueilla, jotka olivat kolme suurinta lautakuntaa.

Vuoden 1992 talousarviossa ”säästötalkoista” puhumisella sitoutettiin henkilöstöä tekemään uhrauksia yhteisen hyvän puolesta: ”Kaikki on saatava säästötalkoisiin vuonna 1992. Jos se ei onnistu, ei ole muuta mahdollisuutta kuin vähentää olemassa olevaa vakinaista henkilökuntaa, jotta käyttötalousmenot pienenisivät.” Tämän lisäksi kaupunki rohkaisi ”säästöideointiin” jokaisella organisaatiotasolla. Koko kaupungin tasolla kyseeseen tuli laajennetun yhteistoiminnan johtoryhmä ja virastojen tasolla viraston yhteistyöryhmä tai vastaava. Tavoitteena oli myös, että

*jokainen omista lähtökohdistaan osallistuu säästämiseen myös työpistetasolla. Mikäli säästöideat vaativat muualla kuin asianomaisessa työpisteessä tehtäviä päätöksiä, on idea vietävä välittömästi eteenpäin. Kaikki säästöideat on käsiteltävä. (Sähköpyrstösten 34/91.)*

## 5.4. Säästöjen toimeenpano – henkilöstöön kohdistuneita leikkauksia ja säästösopimuksia

Seuraavassa vaiheessa havainnollistetaan aineiston kautta policyn toimeenpano. Tähän liittyen aineistosta nostetaan esille, mitä ratkaisuja ongelman ratkaisemiseksi on tehty. Henkilöstöön kohdistuneiden säästöjen toimeenpano Vantaalla koostui useista pienistä leikkaustoimenpiteistä eri toimialoilla sekä vuosittaisista yleisistä säästösopimuksista työnantajan ja henkilöstön välillä.<sup>4</sup>

Vuonna 1991 kaupunki linjasi seuraavien vuosien taloussuunnitelmansa henkilöpoliittisiksi suuntaviivoiksi seuraavia asioita:

- avoimet virat ja toimet jätetään täyttämättä
- uusia virkoja ja toimia perustetaan vain, jos samalla lakkautetaan olemassa oleva virka tai toimi
- henkilöstömenoja lisääviä nimikemuutoksia ei saa tehdä
- harkinnanvaraisia palkankorotuksia ei saa tehdä
- sijaisten ja muunkin tilapäisen henkilökunnan palkkaamista on vältettävä ja tilapäiseen henkilöstöön on otettava ensisijaisesti velvoitetyöllistettäviä tai työvoimapan-kissa olevia

Vuonna 1991 palkkamäärärahojen säästö toteutettiin harkinnanvaraisten palkankorotusten pysäyttämällä, pienemmällä taulukkokorotuksilla sekä muulla säästämällä, kuten lyhytaikaisten sijaisten palkkaamatta jättämisellä. Kaupungin kokonaispalkkamenoista säästettiin näiden keinojen avulla lähes 6 % eli 70,4 Mmk. Vuonna 1991 Vantaalla tehtiin myös lomautuksia, mutta aineistosta ei lukuja niiden laajuudesta löytynyt.

Vuonna 1992 säästöt syntyivät (suluissa syntynyt säästö, jos eritelty):

- Henkilöstön vähentymisellä
- Velvoitetyöllistämisen lisäämisellä

---

<sup>4</sup> Tässä alaluvussa käytetty aineisto koostuu pääosin Vantaan taloussuunnitelmista, talousarvioista ja vuosikertomuksista.

- Vapaaehtoisten palkattomien virkavapaiden ja työlomien pitämisellä (15 Mmk)
- Lomautuksilla (13 Mmk)
- Lomarahan vapaaksi muuttamisilla (3,6 Mmk)

Kaupungin kokonaispalkkamenoissa saavutettiin vuonna 1992 61,7 Mmk:n kokonaissäästöt verrattuna edellisvuoteen. Lomautettuna oli vuonna 1992 3263 kaupungin työntekijää yhteensä noin 46 800 työtuntia. Lomarahan vapaaksi muuttamiset perustuivat vapaaehtoisuuteen, ja se oli vielä tässä vaiheessa verrattain pientä. Jos velvoitetyöllistämisen säästöt huomioidaan, säästöt olivat kaupungin vuosikertomuksen mukaan 79,1 Mmk. Velvoitetyöllistäminen auttoi tuomaan säästöjä kunnille, sillä valtio korvasi työllistettyjen palkat yli 75 prosenttisesti. Vantaan henkilöstörakenteessa onkin havaittavissa merkittävä nousu velvoitetyöllistettyjen määrässä tutkimusjakson aikana (ks. KUVIO 8 sivulla 68 ja KUVIO 9 sivulla 69.)

Vuoden 1992 lopussa kaupunki huomautti, että henkilöstöstä säästäminen ei ole pitkällä aikavälillä kestävä ratkaisu:

*Pelkkä säästäminen ei tuota enää toivottua tulosta. Henkilöstöpolitiikka ja palvelutarjonta eivät voi pitkään perustua tilapäisten keinojen käyttöön, kuten lomautuksiin ja palkkaetuuk-sien alentamiseen. **Kuntien on pakko linjata periaatteeksi, että palveluja ei voi tarjota niitä haluaville vaan niitä tarvitseville.** (Vantaan kaupungin taloussuunnitelma 1993–1997, 14.)*

Vuodelle 1993 kaupungin ja henkilöstöjärjestöjen kanssa tehtiin sopimus, jolla sovittiin henkilöstö- ja kulutusmenojen säästöistä 60,7 Mmk:lla. Vuoden kuluessa huomattiin kuitenkin, että tavoitellut säästöt tulisivat huomattavasi ylittymään. Säästöjä syntyi 79,8 Mmk, mikä saatiin aikaan seuraavalla tavalla (suluissa syntynyt säästö):

- Palkattomat lomat ja henkilöstön väheneminen (38,7 Mmk)
- Lomarahojen vapaaksi vaihtaminen (25,4 Mmk)
- Lomautukset (10 Mmk)
- Erilliskorvausten vähentyminen (5,7 Mmk)

Henkilöstön vähenemistä tapahtui luonnollisen poistuman kautta sekä virkojen ja toimien täyttökiellolla. Vuosi 1993 oli käännekohta lomautusten ja lomarahojen vapaaksi vaihtamisen suhteen, sillä sen vuoden aikana lomarahain vaihdot nousivat selkeästi lomautuksia tärkeämmäksi toimenpiteeksi.

Talousarviovuoden 1994 toimintalinjaksi päätettiin jatkaa talouden tasapainottamista ensisijaisesti palkkapolitiittisilla keinoilla. Vuodelle 1994 jatkettiin paikallista sopimista ja sovittiin henkilöstöjärjestöjen kanssa, että henkilöstösopimukset tehtäisiin erikseen tuntipalkkaisille, opettajille ja muille kuukausipalkkaisille. Näiden sopimusten tavoitteena oli vähintään 27 Mmk:n säästöt käyttötalouspalkoissa edellisvuoteen verrattuna. Tässä sopimuksessa kaupunki lupasi säilyttää vakinaisen henkilöstön työsuhdeturvan sekä pidättäytyä lomautuksista.

Vaikka henkilöstön vähenemisen ja palkattomien lomien kautta syntyivätkin suurimmat henkilöstösäästöt tutkimusperiodin aikana, merkittäviksi aktiivisiksi säästötoimenpiteiksi muodostuivat vuosina 1992–1994 henkilöstön lomautukset sekä työnantajan ja henkilöstön väliset paikalliset säästösopimukset, joissa sovittiin muun muassa lomarahojen vaihtamisesta palkallisiin vapaapäiviin.

### **5.4.1. Toimenpiteitä koulutustoimessa**

Tässä osiossa<sup>5</sup> eritellään hieman tarkemmin säästöjä Vantaan kaupungin koulutuslautakunnan alaisilla toimialoilla. Tarkoituksena on havainnollistaa pääasiassa lukujen ja tilastojen muodossa säästötoimenpiteiden laajuutta yleistä kaupunkitasoa alempana. Koulutustoimen henkilöstö muodosti 1990-luvun alussa noin neljänneksen koko kaupungin henkilöstöstä ollen täten merkittävässä roolissa säästötoimenpiteiden kohteena.

Vantaan kaupungin koulutuslautakunnan alla toimivat toimialat jakaantuivat tutkimusperiodilla seuraavasti: koulutuslautakunta, koulutuksen palvelukeskus, peruskoulut, lukiot,

---

<sup>5</sup> Tämän alaluvun aineisto koostuu pääasiallisesti Vantaan vuosi- ja kunnalliskertomuksista.

ammattilliset oppilaitokset, työväen opisto, muut oppilaitokset ja muu koulutustoimi. Vuonna 1991 tärkeimmät henkilöstöön liittyvät säästökohteet vuosikertomuksen mukaan olivat:

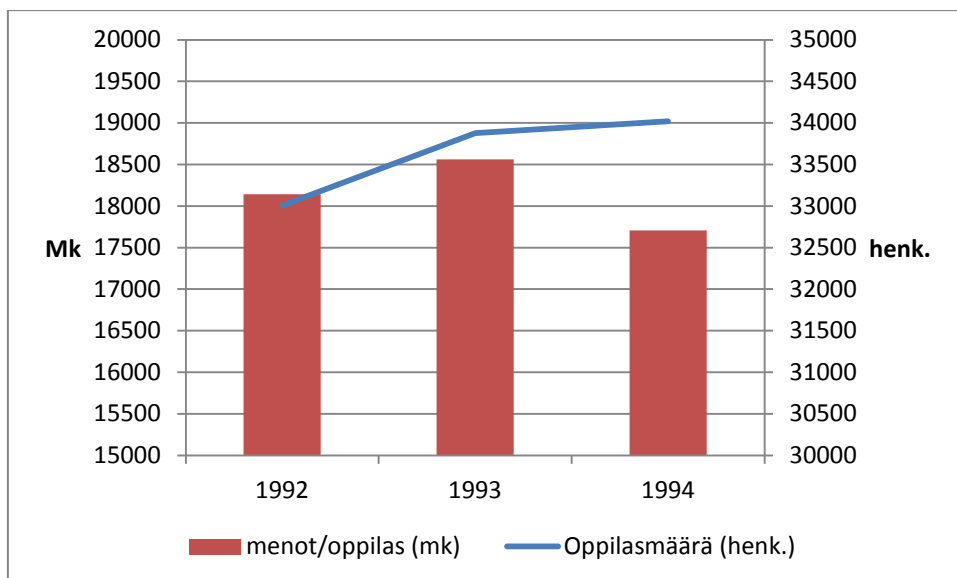
- koulujen kiinteistöhuollon vakanssit
- peruskoulun harkinnanvaraisista opettajanviroista luopuminen
- koulujen erityistehtävä- ja kerhotuntien rajoittaminen
- hallinnon avoimien vakanssien lakkauttaminen

Koulutoimeen kohdistuneen yleisten, noin 10 miljoonan markan nettosäästöjen lisäksi päädyttiin peruskouluissa 3 %:n, lukioissa 5 %:n, ammatillisessa koulutuksessa 7 %:n ja työväenopistossa 10 %:n nettoleikkauksiin vuonna 1991. Peruskouluun kohdistuivat suurimmat markkamääräiset säästöt. Säästöt olivat yli kaksi kertaa suuremmat (6,7 Mmk) kuin muilla koulutuksen toimialoilla yhteensä. Peruskouluissa vaihtoehtoisten kielten määrää supistettiin, mikä osaltaan vaikutti opettajahenkilöstön tarpeeseen. Esimerkiksi saksan, ranskan ja venäjän kielen opiskelutarjontaa A-kielenä rajoitettiin koskemaan aiempaa harvempaa koulua Vantaan alueella. Samalla myös lyhytaikaisten sijaisten hankkiminen tuli entistä tarkempaan harkintaan.

Vuonna 1992 peruskoulujen henkilöstön kannalta merkittävimmät säästötoimenpiteet olivat:

- harkinnanvaraisista luokanopettajanviroista luopuminen
- opetuksen tuntimäärien vähennys 5–15 %:lla
- 22 opettajan vakanssin lakkauttaminen
- koulun laitoshuollon vakanssien lakkauttaminen ja tehtävien yhdistäminen

Vantaan kasvavan väestön mukaisesti myös koulujen oppilasmäärä kasvoi tutkimusperiodin aikana. Kuviossa 7 on kuvattu koulutustoimen oppilasmäärän (peruskoulu, lukio ja kaupungin omistamat ammatilliset oppilaitokset) kehitys ja menot/oppilas koko koulutustoimen tasolla.



KUVIO 7. Vantaan kaupungin koulutustoimen menot/oppilas ja oppilasmäärä vuosina 1992–1994. Lähde: Vantaan kunnalliskertomukset 1992–1994

Kuviosta ilmenee, että vaikka oppilasmäärä jatkoi nousuaan kolmen vuoden aikana, saatiin oppilaskohtaisia menoja kuitenkin laskettua vuodelle 1994 lähes 1000 markalla edellisvuoteen verrattuna. Tämä kielii koulutustoimen tehostamisen ja säästöjen onnistumisesta lukujen valossa.

#### 5.4.2. Lomarahojen vaihto vapaapäiviksi säästösopimusten avulla

Erilaisista säästövaihtoehdoista sopivimmaksi valikoitui lomarahojen vaihto palkallisiksi vapaapäiviksi. Täten henkilöstö sai palkkasumman alenemista vastaan enemmän lomapäiviä vuodessa. Tämä menettely tehtiin Vantaalla ensimmäisen kerran vuonna 1992 ja se tuli vuosina 1993 ja 1994 yhä suosituimmaksi, sillä se mahdollisti joustavan vapaapäivien pidon toimialakohtaisesti tai työpaikkatason sopimisien kautta. Toisaalta se merkitsi vähintään saman työmäärän tekemistä lyhyemmässä ajassa.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Tässä alaluvussa käytetään pääasiallisesti aineistona Akavan arkistoasiakirjoja ja kaupungin paikallisneuvotteluasiakirjoja, mutta myös hieman tilinpäätöstietoja sekä henkilöstölehti Sähköpyrstösen tietoja.

Säästösopimukset toteutettiin paikallisin virka- ja työehtosopimuksin. Paikallisneuvotteluissa kaupungin neuvottelijana toimivat henkilöstöjohtaja tai hänen siihen määräämänsä muu tai muut hallintopalvelukeskuksen viranhaltijat. Ammattijärjestöjen neuvottelijoina toimivat pääluottamusmiehet tai luottamusmiehet tai muut ammattijärjestöjen nimeämät henkilöt.

Toukokuussa 1992 hyväksyttiin Vantaalla työnantajan edustajien ja henkilöstöjärjestöjen edustajien välillä neuvoteltu sopimus henkilöstö- ja kulutusmenojen säästämisestä vuonna 1992. Kaupungin ja henkilöstöjärjestöjen välillä tehdyn säästösopimuksen tavoitteena oli henkilöstön saaminen ”säästötalkoisiin” mukaan. Sopimus sai saman sitovuuden kuin valtakunnallinen virka- ja työehtosopimus, koska se sai siunauksen kaikilta osapuolilta. Siinä sovittiin, että ”Vantaan kaupungin palveluksessa oleva kuukausipalkkainen henkilöstö voi - - vapaaehtoisesti vaihtaa vuoden 1992 lomarahansa joko kokonaan tai osittain ylimääräiseksi palkalliseksi vapaa-ajaksi.” Sopimuksessa eivät kuitenkaan olleet mukana OAJ:n, TVK-V:n (Toimihenkilö- ja virkamiesjärjestöjen keskusliiton virkamiesjärjestöt ry) eikä KTV 152:n (Kunnallisten työntekijäin ja viranhaltijain liitto Vantaa) jäsenet. Tämän paikallisesti sovitun sopimuksen mukaisesti vuonna 1992 lomarahaa muutti vapaaksi 952 henkilöä, joka oli noin 10 prosenttia kaupungin kuukausipalkkaisesta henkilöstöstä. Tästä koitui noin 3,6 Mmk säästöt.

Seuraavalle vuodelle oli tarve jatkaa säästötalkoita. Lomautus oli koko ajan yksi säästämisen vaihtoehto. Vuodelle 1993 solmitussa henkilöstön säästösopimuksen neuvotteluissa pyrittiin henkilöstöä kuitenkin ensisijaisesti kannustamaan lomarahojen vaihtamiseen. Lomautusten tullessa tarpeellisiksi vähennettäisiin lomautusten määrää niin monella työpäivällä kuin lomarahaa on poistettu tai muutettu vapaaksi.

Joulukuussa 1992 Vantaan kaupunginhallitus hyväksyi omalta osaltaan työnantajan edustajien ja henkilöstöjärjestöjen edustajien välillä neuvotellun sopimuksen henkilöstö- ja kulutusmenojen säästämisestä vuonna 1993. Akava sekä muut järjestöt (TNJ/SuPer, KTV, STTK-J ja KVL) vahvistivat sopimuksen tammikuussa 1993. Sopimus oli lopulta vuoden 1993 alussa solmitun työmarkkinajärjestöjen pääsopimuksen mukainen paikallinen virka- ja työehtosopimus. Siinä sovittiin vuodelle 1993 toteutettavista säästöistä, jotka olivat 60,7

Mmk. Säästökeinot olivat pääasiallisesti samat kuin vuonna 1992, mutta kuukausipalkkaisen henkilöstön osalta sovittiin, että jokaisen pitää vaihtaa puolet sen vuoden lomarahoi-  
taan palkallisiksi vapaapäiviksi, jotka oli pidettävä viiden vuoden sisällä eli vuoden 1998  
loppuun mennessä. Täten vuoden 1992 vapaaehtoisuudesta siirryttiin vuoden 1993 pak-  
koon vaihtaa vähintään puolet. Myös täysimääräinen lomarahan vaihto oli mahdollinen.  
Lomarahojen ja vapaapäivien suhde määritettiin henkilöstölle jaetulla taulukolla, joka mää-  
ritti kullekin henkilölle mahdollisten uusien vapaapäivien määrän vuosilomapäivien perus-  
teella.

Sopimuksessa tarjottiin myös yksilöllisiä vapaaehtoisia säästövaihtoehtoja. Jokaisella oli  
omalta osaltaan mahdollisuus osallistua säästötavoitteiden toteuttamiseen joko

- alentamalla bruttopalkkaansa
- pienentämällä lomarahaansa enemmän kuin sopimuksessa on sovittu
- muuttamalla lomarahaansa vapaaksi enemmän kuin sopimuksessa on sovittu

Tammikuun 1993 alussa järjestetyssä ammattijärjestöjen ja kaupungin edustajien välisessä  
kokouksessa ammattijärjestöt vaativat tietoa myös muilla tavoin saavutettavista säästöistä  
ja mahdollisimman yksilöllisistä säästötavan valinnoista kunkin henkilön kohdalla. Kau-  
pungin palkka-asiamies lupasi jäljelle jäävän lomarahan kohdalle yksilökohtaista valinnan-  
vapautta. Myöhemmin kokouksessa samassa kuussa todettiin, että kaupunki sitoutui teh-  
dyssä säästösopimuksessa olemaan irtisanomatta henkilöstöä, jos ammattijärjestöt sitoutu-  
vat toteuttamaan 60,7 miljoonan markan mainitut säästöt. Tällä tavoin valttikortit olivat  
kaupungilla, sillä säästösopimusten luonne oli henkilöstölle valita pienempi kahdesta pa-  
hasta. Huomioitavaa on, että sopimus salli mahdolliset lomautukset, mutta niiden sijasta oli  
mahdollista myös soveltaa yksilökohtaisia lomarahan vaihtoratkaisuja. Sopimukseen kirjat-  
tiin myös henkilöstöltä edellytettävä valmius siirtyä joustavasti tehtävästä toiseen tilanteen  
niin vaatiessa.

Jo maaliskuussa käydyssä säästösopimuksen seurantakokouksessa kävi ilmi, että vuodelle  
1993 tavoitellut 60,7 Mmk säästöt tulisivat Vantaalla mitä todennäköisimmin toteutumaan.  
Ne tapahtuisivat lomarahanvaihdolla, luonnollisen poistuman kautta, sijaisten palkkaami-  
sesta luopumisella ja määrärahojen käyttämättä jättämisellä. Säästösopimuksessa korostet-



tiin yhteistä esimiehen ja henkilöstön välistä neuvottelua sopivista vapaidenpitoajankohdistusta, jotta vaadittavien työtehtävien suorittaminen häiriintyisi mahdollisimman vähän.

Myöhemmin keväällä 1993 kaupunki toi esille uusien rahoituslaskelmien perusteella esiin nousseen tarpeen lisäsäästöille. Tämä huolestutti ammattijärjestöjen edustajia, jotka olivat huolissaan säästösopimuksen pitävyydestä. He muistuttivat asetettujen säästötoimentavoitteen ylittämisestä tuoden näin ollen esiin henkilöstön oman vahvan panoksen säästötal-koissa. Vaara lomautuksista ja uusista henkilöstöön kohdistuvista säästöistä oli kuitenkin koko ajan läsnä, ja ammattijärjestöjen edustajat muistuttivatkin lomautusvaroitusten negatiivisista seurauksista työilmapiiriin ja säästöpyrkimyksiin. Kaupungin rakennusvalvonnassa keväällä 1993 annettu lomautusvaroitusta aiheutti tulehtuneen tilanteen. Lomautusvaroitusten antaminen, vaikka säästösopimuksen mukaiset säästötavoitteet olivat toteutumassa, aiheutti turhautumista ja lomautusten kyseenalaistamista säästötapana rakennusvalvonnan henkilöstössä.

Kaupunki kannusti maaliskuussa 1993 henkilöstöä entisestään lomarahaan vaihtamiseen. Siinä muistutettiin, että jokainen voi niin harkitessaan muuttaa lomarahastaan enemmänkin kuin puolet vapaaksi. Lomarahaan hyötyjä perusteltiin näin:

*Pitkän loma-oikeuden omaavilla (36 pv) omaavilla tämä merkitsee 22 palkallista vapaapäivää. Kun vapaa-aika annetaan työpäivinä, merkitsee se noin kuukauden mittaista palkallista vapaata. Jos vastaavan pituisen vapaan pitää palkattomana, vähenee noin kuukauden palkka. Koko lomarahaan vaihto taas vaikuttaa palkkaukseen merkittävästi vähemmän. Lomarahaan vaihto vapaaseen siis todella kannattaa, eikä tällainen tilaisuus enää välttämättä uudelleen toistu. Se, että lomarahaa muuttaa vapaaksi enemmän kuin on pakko, auttaa myös kaupunkia paremmin selviytymään taloudellisista vaikeuksistaan. (Sähköpyrstönen 10/93, 1.)*

Toukokuun loppuun mennessä vuoden 1993 kaikista lomarahasta oli vaihdettu 61 %, kun sopimuksen mukaan kaikkien oli pakko vaihtaa 50 %. Tämän jälkeisiä tietoja lopullisista vaihtoprosenteista ei aineisto tarjonnut.

Seuraavan vuoden säästösopimus hyväksyttiin 24.1.1994 ja kaikki järjestöt hyväksyivät sen helmikuun puoleenväliin mennessä. Kaupungin henkilöstösopimuksessa sitouduttiin jälleen palkkataulukkoittain palkkasummiin, joiden puitteissa kuukausipalkkaiselle henkilöstölle maksetaan lomarahosta enintään puolet. Samalla luvattiin jälleen palvelusuhdeturva kuukausipalkkaisille koko vuodeksi. Henkilöstöllä oli mahdollisuus vaihtaa koko lomarahansa vapaaksi. Sopimuksen muoto oli siten täysin samanlainen kuin edellisvuonna 1993. Ainoastaan opetusalan kanssa sovittiin erillinen sopimus palkkasäästöistä. Henkilöstössä ilmeni suurta halukkuutta vaihtaa lomarahansa vapaiksi jo saman tien alkuvuodesta. Kahden säästösopimusvuoden jälkeen menettely nähtävästi koettiin positiiviseksi ja halukkuus vaihtoihin kasvoi entisestään.

Vaikka säästösopimus ei koskenut osa-aikaeläkkeelle siirtyviä eikä alle 5000 markan kuukausipalkkaa saavia työntekijöitä, annettiin heillekin keväällä 1994 mahdollisuus vaihtaa lomarahansa vapaisiin. Loppujen lopuksi lomarahana vaihto palkallisiksi vapaapäiviksi oli niin suosittua, että sen teki vuonna 1994 95 % kaupungin henkilöstöstä.

### **5.4.3. Virkasäännön muuttaminen viranhaltijoiden lomauttamiseksi**

Vantaalla oli lähes kolmasosa kaikesta henkilöstöstä jossain vaiheessa vuonna 1992 lomautettuna. Viranhaltijoiden palvelusuhteen ehtojen takia viranhaltijoiden lomauttaminen taloudellisista ja tuotannollisista syistä ei ollut kuitenkaan mahdollista. Vantaan kaupunki halusi helpottaa lomautuksia kirjaamalla viranhaltijoiden lomautukset kaupungin *virkasääntöön*. Virkasääntö oli 1990-luvulla kaupungin itse laatima kuntalainsäädännön mukainen pakollinen johtosääntö ja sisälsi muun muassa määräykset viranhaltijoiden palvelusuhteen ehdoista. Virkasääntö satoi ”kaikkia kunnan viranomaisia (myös valtuustoa) ja viranhaltijoita”.<sup>7</sup> (Saipio, Niittylä ja Vartiainen-Hyvönen 1996, 32.)

---

<sup>7</sup> Tässä alaluvussa pääasiallisena aineistona toimivat Akavan arkistoasiakirjat ja Sähköpyrstönen-henkilöstölehdet.

Marraskuussa 1991 Vantaan kaupunki lähetti ammattijärjestölle tiedoksi virkasäännön muutosehdotuksen, jossa virkasääntöön lisättäisiin uusi pykälä, jonka otsikkona oli ”lomauttaminen”. Tämän uuden pykälän mukaan ”viranhaltija voidaan lomauttaa samoin perustein ja muutoinkin samalla tavalla kuin työntekijäkin.” Tätä kaupunki perusteli sillä, että on perusteltua saattaa viranhaltijat ja työntekijät tässä asiassa samalle viivalle. Muiden työntekijäjärjestöjen ohella Akava vastusti virkasääntömuutosta ja ilmoitti vastineessa Vantaan kaupungille 12.12.1991, että ”ei ole mahdollista keskeyttää hänen (viranhaltijan) viranhoitoaan muutoin kuin virkaehtosopimuksissa sovitussa tapauksissa, viranhaltijan omasta pyynnöstä tai kurinpitotoimena.” Täten muutos ei ollut Akavan mielestä oikeudellisesti pätevä, koska lainsäädäntö ei sisällä määräyksiä viranhaltijan lomauttamisista, eikä siitä ollut sovittu virkaehtosopimuksella. Sen lisäksi Akavan mielestä vaarassa oli kuntien palvelujen tuottaminen, joka vaarantuisi erinäisten lomautusten kautta.

Vantaan kaupunginvaltuusto hyväksyi kuitenkin virkasäännön muutokset viranhaltijoiden lomauttamisen osalta 17.2.1992. Akavan päätoimisto ei hyväksynyt Vantaan kaupungin virkasäännön yksipuolista muuttamista, vaan asia vietiin oikeuteen. Vantaan akavalaiset pääluottamusmiehet yhdessä Vantaan kunnallisvirkaileijat ry:n, Tehyn Vantaan kaupungin ammattiosasto n:o 144 ry:n, Tehyn Peijas-Rekolan sairaalan ammattiosasto n:o 159:n, STTK-J Vantaan paikallisyhdistys ry:n ja Vantaan opettajien ammattiyhdistys ry:n kanssa valittivat päätöksestä Uudenmaan läänioikeuteen ja pyysi samalla kaupunginvaltuuston päätökselle täytäntöönpanokieltoa, jonka läänioikeus myönsi. Tämä nopeutti valituksen käsittelyä läänioikeudessa.

Valituksessaan läänioikeuteen Akava kyseenalaisti koko kunnallisten lomautusten oikeuden:

*Käsitteenä lomauttaminen ei edes voisi olla mahdollinen kunnassa, jolla on itsenäinen verotusoikeus ja oikeus kerätä maksuja. Taloudellinen syy lomautuksille on siis vain veruke kunnallisveroäyrin keinotekoiselle pysyttämiseksi jollekin valtuuston päättämälle tasolle. (Akavan valitus Uudenmaan läänioikeudelle 23.2.1992)*

Verotusta korottamalla olisi voitu siis Akavan mukaan saada aikaan vaihtoehtoisia säästöjä ja välttää lomautukset. Kyseessä oli Akavan mukaan yksipuolinen toimenpide, joka ei ollut Suomen lainsäädännön mukaan laillinen.

Kunnallinen työmarkkinalaitos KT kaupungin vastineen liitteessä perusteluissaan totesi, että:

*Lomauttamisoikeutta koskevia tai sitä rajoittavia erityissäännöksiä ei tällä hetkellä ole olemassa lainsäädännössä eikä siitä ole myöskään määräyksiä virkaehtosopimuksessa. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö lomauttamiseen oikeuttavia normeja voida ottaa virkasääntöön tai virkaehtosopimukseen. (KT:n lausunto Uudenmaan lääninoikeudelle 14.4.1992)*

Syksyllä 1992 Uudenmaan lääninoikeus päätti kumota Vantaan kaupunginvaltuuston päätöksen siltä osin kuin kaupungin virkasääntöön oli otettu lomauttamista koskevia säännöksiä. Perusteluiksi lääninoikeus esitti sen, ettei lomauttamisesta voida ilman laissa olevaa erityistä säännöstä ja valtuutusta määrätä virkasäännössä. Sen lisäksi lääninoikeuden mukaan virkasääntöön otetut määräykset sotivat virkaehtosopimusta vastaan merkitsemällä palkanmaksun ja virantoimituksen keskeytystä.

Marraskuussa 1992 kaupunki valitti päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Liekö syventynyt lama vaikuttanut ilmapiiriin, mutta eduskunta hyväksyi joulukuussa 1992 lain kunnan ja kuntainliiton viranhaltijoiden virantoimituksen ja työnteon palkattomasta keskeyttämisestä määräajaksi. Lisäksi kunta-alalla työmarkkinajärjestöjen neuvotteluissa mahdollistettiin lomautukset loppuvuonna. Tässä oikeustapauksessa oli kuitenkin kyse lomauttamisen mahdollistamisesta yksipuolisella virkasäännön muutoksella, joten Akava pysyi edelleen kannassaan, että lomautus ilman yhteistä sopimista oli ollut laitonta. Olihan lääninoikeuden päätös ollut heille suosiollinen.

Huhtikuussa 1993 korkein hallinto-oikeus totesi Uudenmaan lääninoikeuden päätöksen vastaisesti, että kunnan viranhaltijoiden lomauttaminen on asia, josta voidaan ottaa määräyksiä virkasääntöön. KHO totesi, että

*Kaupunginvaltuuston hyväksymä virkasäännön muutos, jolla muun ohessa vähennetään viranhaltijoiden taloudellisia etuja, on tarkoitettu sovellettavaksi myös sitä hyväksyttäessä kaupungin palveluksessa olleisiin viranhaltijoihin. Kaupungilla on voimassa olevan virkasäännön 12 §:n mukaan oikeus irtisanoa viranhaltija tässä määräyksessä mainituilla edellytyksillä. Nämä irtisanomisen edellytykset huomioon ottaen korkein hallinto-oikeus katsoo, et-*

*tä virkasääntöön tehdyillä muutoksella on voitu sallia viranhaltijoiden lomauttaminen virkasääntöön lisätyn 15 a §:n 1 momenttiin sisältyvillä edellytyksillä. (KHO 15.4.1993/1471)*

KHO kuitenkin loppujen lopuksi säilytti Uudenmaan lääninoikeuden päätöksen, sillä se totesi virkasäännön muutoksessa mainitun yhden kuukauden lomautusilmoitusajan olevan liian lyhyt ja lainvastainen. Se ei vastannut virkasäännön mukaista viranhaltijan kuuden kuukauden irtisanomisaikaa. Tällä KHO perusteli kaupunginvaltuuston päätöksen kumoamista, eikä virkasääntö sellaisenaan astunut voimaan.

Vuoden 1993 alusta voimaantulleesta viranhaltijoiden helpomman lomauttamisen mahdollistaneesta laista huolimatta Vantaan virkasäännön muutos oli kuitenkin lainvastainen, sillä se oli tapahtunut lain voimaantuloa edeltävänä vuotena. Voidaankin kuitenkin samalla pohdita, antoivatko myös muualla Suomessa ilmenneet ennenaikaiset viranhaltijoiden lomauttamispyrkimykset alkusysäyksen uuden lainsäädännön muodostamiselle.

## **5.5. Säästötoimenpiteiden tulosten ja vaikutusten arviointi**

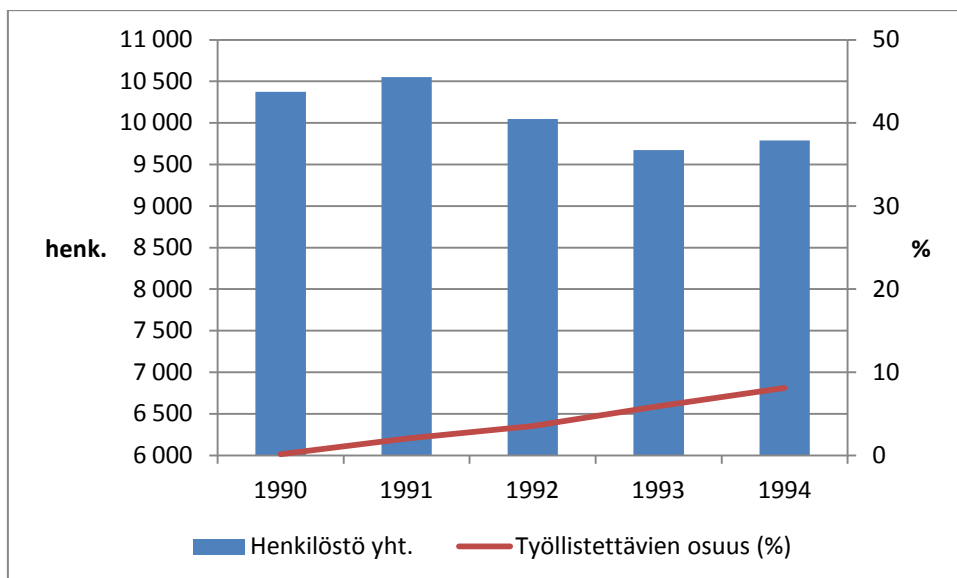
### **5.5.1. Henkilöstömäärä ja -kulut laskivat**

Tässä osiossa<sup>8</sup> tuodaan esille säästötoimenpiteiden prosessin tuloksia ja vaikutuksia taloudellisesti sekä muin tavoin. Tarkoituksena on arvioida alkuperäisen ongelman ratkaisua eli säästötarpeen tyydyttämistä Vantaalla. Näitä havainnollistetaan aineiston perusteella muodostettujen tilastojen sekä aineistosta esiin nousseiden keskustelujen kautta.

Kuntien – kuten myös Vantaan – talouden heikentyminen saatiin pysähtymään pääasiallisesti kuntien itsenäisesti päättämin henkilöstöön kohdistunein säästötoimenpitein, verotuspohjan laajennuksin ja kunnallisveroäyriä korottamalla. Vantaan henkilöstön määrän kehitykseen säästöillä oli huomattava vaikutus (KUVIO 8).

---

<sup>8</sup> Tämän alaluvun aineistona on käytetty pääasiallisesti kaupungin vuosikertomuksia, kunnalliskertomuksia ja tilinpäätöskertomuksia.



KUVIO 8. Henkilöstömäärä (sisältäen työssä sekä virkavapaalla/työlomalla olleet vakinaiset kk-palkkaiset sekä tilapäisistä vähintään 3kk työsuhteessa olevat) sekä työllistettävien osuus henkilöstöstä. Lähde: Kaupungin vuosikertomukset

Suurten säästötoimenpiteiden alettua vuonna 1991 henkilöstömäärä laski kahtena peräkkäisenä vuotena. Vuonna 1994 se notkahti hieman ylöspäin säilyen kuitenkin selkeästi vuotta 1991 alemmalla tasolla. Henkilöstömäärä laski vuodesta 1991 vuoteen 1994 7 prosenttia. Huomioitavaa on myös, että työvoimatoimiston työllistämistoimenpiteiden avulla työllistettyjen työntekijöiden suhteellisen osuuden kasvu oli huomattava.

Suurimmat henkilöstöryhmät Vantaalla työskentelivät tehtäväalueen mukaan päivähoitossa, peruskoulussa ja kansanterveystyössä. Nämä yhdessä muodostivat yli 50 % kaupungin koko henkilöstörakenteesta. On hyvä myös huomioida kaupungin työntekijöiden naisvaltaisuus, sillä vuoden 1995 tietojen mukaan kuukausipalkkaisesta vakinaisesta henkilöstöstä naisia oli 82,9 % ja miehiä 17,1 %, mikä oli valtakunnallista tasoa naisvaltaisempi rakenne (vrt. KUVIO 3 sivulla 25). Työllistetyistä työntekijöistä sen sijaan naisia oli 75,5 ja miehiä 24,5 %. Vakinaisen henkilöstön keski-ikä vuonna 1994 oli 43 vuotta ja työllistettyjen keski-ikä 31 vuotta.

Kaupungin kokonaismenoista palkka- ja muita henkilöstömenoja oli vuonna 1991 noin 39 prosenttia, joka oli selkeästi suurin yksittäinen menoerä kaupungin taloudessa. Vuoteen 1994 mennessä se oli laskenut 33 prosenttiin. Vantaan kaupungin henkilöstömenojen

markkamääräisestä kehityksestä kertovassa taulukossa (TAULUKKO 1) on tarkasteltu erikseen kaupungin oma henkilöstön ja työllistämistoimenpiteillä työllistettyjen palkkojen ja palkkioiden määrää. On hyvä huomioida, että valtio korvasi työllistettyjen palkat 75 prosenttisesti takaisin kunnille, joten säästöjä arvioidessa on järkevää keskittyä oman henkilöstön määriin.

TAULUKKO 1. Vantaan kaupungin käyttötalouden palkat ja palkkiot (Mmk) vuosina 1991–1994.

	1991	1992	1993	1994
Oma henkilöstö	1174	1093	1013	995
Työllistetyt	5	20	27	42
Yht. (Mmk)	1179	1113	1040	1037

Lähde: Vantaan tilinpäätöskertomukset 1991–1994

Säästöt saivat aikaan käänteen henkilöstömenoissa. Kaupungin oman henkilöstön palkat ja palkkiot laskivat vuodesta 1991 vuoteen 1994 lähes 180 Mmk. Tämä on hieman yli 15 prosentin muutos. Oman henkilöstön palkkojen ja palkkioiden säästöt olivat tutkimusperiodin aikana keskimäärin yli 60 Mmk vuodessa. Työllistettyjen palkkakulut nousivat luonnollisesti tänä aikana, koska niiden osuus koko henkilöstöstä kasvoi näinä vuosina. Niiden vaikutus kokonaispalkkamenoihin ei ole kuitenkaan merkittävä, koska valtio korvasi työllistettyjen palkat 75 prosenttisesti takaisin kunnille.

Kahden ”epävarmuusvuoden” jälkeen Vantaan kulut olivat jo vuonna 1993 ja 1994 hieman paremmin arvioitavissa. Talouden yli- tai alijäämä kertoo talousarvion toteutumisesta eli arvion ja varsinaisen tilinpäätöksen täsmäämisestä. Kun vuosina 1991 ja 1992 kaupungin tilinpäätös oli 97 Mmk alijäämäinen, vuonna 1993 se oli jo 1 Mmk ja vuonna 1994 19 Mmk positiivinen.

Muita aineistosta esiin nousseita säästötoimenpiteiden seurauksia oli esimerkiksi sosiaali-työhön kohdistuneet säästöt, jotka aiheuttivat kohtuutonta työtaakan lisääntymistä. Talou-

dellinen tilanne kasvatti muun muassa toimeentulotuen asiakkaita, mikä näkyi sosiaalihuollon henkilöstön ylikuormituksena, kun henkilöstöä ei palkattu lisää. Palvelujen tarjontaa ja laajuutta jouduttiin väistämättä rajoittamaan. Pelin henki oli selvä: enemmän työtä vähemmällä resursseilla.

Toiminnan tehostuminen eri aloilla alensi kyllä suoritekustannuksia, mutta henkilöstö ajautui kestävämmän työpaineen alaiseksi. Kustannusten leikkaaminen ei vuonna 1994 enää ollut mahdollista tehokkuutta lisäämällä. Sosiaali- ja terveysalalla työntekijöiden jaksaminen ja uusien asiakkaiden määrän lisääntyminen aiheuttivat huolta. Kaupunkilehti Vantaa-Vanda:ssa (8/93) kirjoitettiin, että säästöjen johdosta liikuttiin jo palvelusitoumuksen rajoilla. Esimerkiksi sosiaalipalveluissa tarveharkinnan kiristäminen johti siihen, että palvelujen kysyntää ei enää voitu tyydyttää ja sosiaalihuollon tulonsiirrot kasvoivat odotettua voimakkaammin toimeentuloturvan lisääntymisen myötä.

Kaupungin vuosikertomuksissa mainittiin useaan otteeseen säästöjen aiheuttamasta kestävämmästä työpaineesta, eikä lisäsäästäminen samalla tavalla ja yhtä laajasti ollut enää mahdollista. Vuoden 1993 jälkeen kaupunki totesikin, että

*On todennäköistä, ettei nykyisellä säästösopimusjärjestelmällä ole saatavissa lisäsäästöjä. Joillakin sektoreilla henkilöstömäärää ei enää voida toimintoja ja palveluja häiritsemättä paljonkaan alentaa. Jo nyt henkilöstö varsinkin eräissä sosiaali- ja terveystoimen toiminoissa on erittäin uupunutta. Myös muissa tehtävissä avainhenkilöiden paikkojen täyttämättä jättäminen on haavoittamassa toimintaa. (Vantaan kaupungin vuosikertomus 1993, 18.)*

Säästöt saatiin siis aikaan yksinkertaisesti tehokkaammalla työnteolla, millä pystyttiin kattamaan toiminnassa syntynyt resurssivaje. Säästöjen aiheuttamat lisääntyvät työtaakat henkilöille eivät jääneet ilman vaikutuksia, vaan aiheuttivat henkilöstölle paineita ja uupumista. Myös useat palvelut koettiin säästöjen takia tulleen vähintäänkin vaarannetuksi.



## 5.5.2. Tehostaminen koulutustoimessa

Vantaan peruskoulutoimen johtaja Aulis Pitkälä arveli jo vuonna 1991 Vantaa-Vanda -lehdessä (5/91), että säästötoimien seuraukset koulujen toimintaan tulevat olemaan selkeästi hahmotettavissa. Opetusryhmien suurentuminen, valinnaisuuden väheneminen, kerhotoiminnan ja opetustyön supistuminen ja kaluston ja tarvikkeiden hankinta huolettivat häntä. Uutta oli niin sanottu säästöjen säkkimalli, jossa aikaisempien vuosien kohdistetuista tarvikke- ja palvelussäästöistä siirryttiin järjestelyyn, jossa liki kaikki koulunpidossa tarvittavat määrärahat jaetaan kouluille kerralla. Tämä toi vapautta kouluille päättää omista säästöistä, mutta tällä kertaa henkilöstön joutuessa niiden kohteeksi. Tämän Pitkälä koki lisäävänsä koulujen taloudellista tulosvastuuta.<sup>9</sup> Pitkälän ennustus myös kävi toteen, sillä seuraavan vuoden kunnalliskertomuksessa kaupunki raportoi, että ”kouluissa ja oppilaitoksissa on yhä paremmin omaksuttu tulosjohtamisen ajattelutapa ja aiheesta on järjestetty myös koulutusta.”

Vuoden 1992 vuosikertomuksessa jo pystyttiin hahmottamaan heikon talouden ja säästöjen aiheuttamia ilmiöitä koulutustoimessa. Näitä olivat:

- opetuksen määrän vähentäminen kaikissa koulumuodoissa
- opetusryhmien suurentuminen
- kerhotoiminnan ja tukiopetuksen vähentyminen
- opiskelijoiden opintososiaalisten etujen kaventuminen
- ammatillisten oppilaitosten koulutustarjontaa on vähentynyt
- kotikuntakorvausten rajoittamisen mahdottomuus

Koulutoimen säästöjen vaikutus näkyi luonnollisesti opetuksen määrän karsimisena. Sitä jouduttiin karsimaan taloudellisista syistä kaikista koulumuodoissa. Tämä näkyi opetusryhmien koon kasvuna ja tukiopetuksen ja kerhotuntien vähenemisenä. Tämän lisäksi esimerkiksi työväenopiston tarjontaa jouduttiin karsimaan, vaikka sen kysyntä lisääntyikin. Myös koulutustoimen opettajien palkkamenoissa säästö näkyy selvästi. Opettajien palkka-

---

<sup>9</sup> Tämän osion aineistona on käytetty pääasiassa Vantaan kunnalliskertomuksia.

menot laskivat vuodesta 1991 vuoteen 1994 noin 31 Mmk, mikä merkitsi noin 11 prosentin laskua. (TAULUKKO 2.)

TAULUKKO 2. Vantaan kaupungin opettajien (vakinaiset, avoim. hoit. ja sijaiset) palkat yhteensä vuosina 1991–1994.

	1991	1992	1993	1994
Opettajien palkat (Mmk)	279	268	254	248

Lähde: Akavan arkistoasiakirjat

Kaupunki selitti opettajien työmäärän lisääntymistä sillä, että lyhyitä poissaoloja varten ei ole voitu palkata sijaisia. Kaupungin mukaan Vantaan henkilöstösopimuksen ansiosta koulujen työskentely kuitenkin vaikeutui vähemmän kuin muualla pääkaupunkiseudulla. Opettajien lisäksi koulunjohtajien ja rehtorien työstä tuli muuttuneissa olosuhteissa selvästi vaativampaa.

Säästöt merkitsivät suoranaista venymistä henkilöstön osalta. Opettajat hoitivat lisäopetusta jopa korvauksetta, kun varoja opetukseen ei löytynyt ja pelko lomautuksista oli päällä. Esimerkiksi sivistystoimen johtaja Ritva Markkula huomioi opettajien lisääntyneen työmäärän ja sen kestättömyyden:

*Opettajien työtaakka on kasvanut tuntuvasti. Kun sijaisia ei oteta, joutuvat opettajat usein hoitamaan kahta luokkaa kerrallaan. Tällaisesta ei voi mitenkään tulla pysyvää muotoa. (Vantaa-Vanda-lehti 8/93.)*

Säästöt koulutustoimessa siis johtivat yhteenlaskettujen opettajien palkkamenojen vähentämisen lisäksi lisääntyneeseen tulosvastuujatteluun, mutta myös suurentuneisiin opetusryhmäkokoihin ja opettajien työtaakan lisääntymiseen.

## 6. LAMASHOKISTA TALKOOHENGELLÄ SÄÄSTÖIHIN

Tässä tutkimuksessa kohteena olleet Vantaan henkilöstöön kohdistuneet säästötoimenpiteet näyttäytyvät tuloksien valossa olleen monella tapaa ”herättelevä” prosessi. 1980-luvulla Vantaalla elettiin nousukautta, johon kuului korkea investointitaso, velanotto ja palvelujen kirjon monipuolistuminen. Tulevaisuuden näkymät näyttivät hyvältä ja kaupungissa vallitsi monelta osalta jopa työvoimapula. Velkaa oli kuitenkin enemmän kuin varoja hyvinä aikoinakin. Sen lisäksi kantokykyluokitus nostettiin 1980-luvulla kahdesti ylöspäin, mikä vähensi valtionapuja kaupungille. Aineisto osoittaa, että 1990-luvulle tultaessa lama tuli shokkina Vantaalle. Monessa kohtaa esimerkiksi kaupungin taloussuunnitelmissa huomaa kaupungin puheen yllättävyydestä, mutta myös uskosta tilanteen ”väliaikaisuuteen”. Kuten tilastot osoittavat, toisin kävi. Lama oli pitkä ja monivuotinen kirous.

Tämän tutkimuksen keskeisiä huomioita voidaan aineiston perusteella tuoda esille listan muodossa:

- hyvinä vuosina elettiin velaksi Vantaalla
- lama tuli shokkina ja siihen piti reagoida nopeilla toimilla
- yhteiskunnallinen uudistuskehitys toi tuloksellisuuspainetta
- tehokkuutta haettiin ”talkoohengessä”
- paikallisesti sovittu lomarahen vaihto vapaaksi oli merkittävin säästötoimenpide Vantaalla
- palkkakulujen säästö oli 15 % ja henkilöstömäärä väheni 7 % vuosina 1991–1994
- vähentyneet henkilöstöresurssit ja kasvava työpaine vaikeuttivat kasvavaan palvelukysyntään vastaamista ja synnyttivät palvelujen priorisointikeskustelun
- valtion leikkaukset ja verotulojen lasku olivat kaupungin mielestä merkittävimmät syyt taloudellisiin ongelmiin

Tämän tutkimuksen analyysikehikkona käytettiin Pattonin & Sawickin ja Rippleyn policy-analyysin vaiheista muodostettua synteisiä, jossa aineistoa analysoitiin karkeasti neljän vaiheen avulla: Ongelman määrittely, vaihtoehtojen pohtiminen, toimeenpano sekä tulokset ja vaikutukset. Sen lisäksi tapauksen kuvaamisen syventämiseksi aineiston tarjoamista luvuista muodostettiin tutkimustehtävää tukevia tilastoja.

Taloudellisen tilanteen realisoituessa Vantaalla oli edessä vallalla olevan tilanteen määrittely. Tuli selväksi, että ongelmaksi oli muodostunut kasvavien menojen ja laskevien tulojen kestävä yhtiö, joka johti äkilliseen ja kasvavaan säästötarpeeseen. Aineiston aikaisimmissa asiakirjoissa nousi esiin kaupungin huoli muun muassa toimeentuloturvamenojen paisumisesta, henkilöstömäärän kasvusta ja kasvavan velanoton kestämyydestä. Taustatekijöinä taloudellisen tilanteen lisäksi tuotiin esiin yhteiskunnallinen muutoskehitys, jota leimasi yhä enemmän tuloksellisuuden paineet myös kunta-alalla sekä julkisen hallinnon uudistukset. Tulosjohtamisen diskurssit, kuntien budjetointi- ja valtionosuusuu- distukset olivat omiaan myllertämään kunnallista päätöksentekoa ja taloudenpitoa. Tilanteen ongelmallisuutta lisäsi myös pelko jatkuvista lisäsäästöistä valtion rahoituksessa sekä kuntien velvoitteiden lisääntymisestä.

Seuraavassa vaiheessa edessä oli erilaisten toimenpidevaihtoehtojen pohtiminen: menot ja toiminta oli ”sopeutettava” vallitsevaan tilanteeseen. Henkilöstökulujen ollessa suurin kaupungin menoerä muodostui itsestäänselvyydeksi, että henkilöstöstä piti säästää. Muilla toimenpiteillä, kuten investointien pienentämisellä tai tarvikesäästöillä ei riittäviä miljoonia saataisi kasaan. Huomionarvoista on, että kaupunki vetosi henkilöstöön useamman kerran ”säästötalkoiden” hengessä. Näin henkilöstö sitoutettiin yhteiseen tehtävään selvitä yli vaikeista ajoista. Käytännön vaihtoehdoiksi tarjottiin alkuun vapaaehtoisia vapaita, lyhennettyä työaika ja talkootyötä. Jo tehtyjen lomautusten jälkeen ”ilmassa leijuvan” lomautuksen ollessa päällä pääasiallisesti säästötoimenpiteeksi valikoitui kuitenkin lomarahojen vaihtaminen palkallisiksi vapaapäiviksi säästötoimenpiteeksi.

Säästöjen toimeenpanon tutkimisessa haasteellista oli hajanaisen aineistosta löytää tarpeellinen informaatio ja koota siitä tarpeeksi kattava ja selkeä esitys. Säästöjen toimeenpano suoritettiin kaupungin ja henkilöstön välisen paikallisen säästösopimuksen kautta. Sopimusten kautta lomarahojen vaihto nousi selkeimmäksi toimenpiteeksi säästöjen aikaansaamiseksi. Säästösopimuksilla saatiin aikaan keskimäärin yli 60 Mmk säästöt palkkame- noissa. Lomautukset olivat toinen merkittävä toimenpide, mutta ne jätettiin tässä tutkimuk- sessa vähemmälle huomiolle, sillä aineisto ei tarjonnut niistä tarpeeksi tietoa kattavan ko- konaiskuvan muodostamiseksi. Tutkimusperiodin aikana lomarahojen vaihdon suosio kas- voi reilusti ja vuonna 1994 lomarahojen vaihtoprosentti olikin lähes sata. Oman mausteensa

prosessiin toi Vantaan pyrkimys helpottaa ja nopeuttaa viranhaltijoiden lomauttamista muuttamalla virkasääntöä, mikä oikeuden päätöksellä kuitenkin evättiin.

Henkilöstömäärän lasku 7 prosentilla ja palkkakulujen lasku 15 prosentilla tutkimusperiodin aikana kertoo siitä, että tehostamista saatiin Vantaalla aikaan. Jotta säästöjen pitkän aikavälin tuloksia ja vaikutuksia voitaisiin kuitenkin kattavammin arvioida, tarvittaisiin pidempi aikahaarukka aineistossa. Tässä tutkimuksessa pystyttiin hahmottamaan vain välittömiä vaikutuksia taloudellisten lukujen avulla sekä työmäärän lisääntymisen, työtehtävien muutoksen ja hallinnollisten uudistusten ongelmia kaupungin asiakirjojen tekstien avulla. Pidempien vaikutusten hahmottamien Vantaalla jää jatkotutkimuksen aiheeksi. Vantaa-Vanda-lehdessä (1/95) tuotiin kuitenkin esille huomio lomarahasäästämisen kertaluonteisuudesta, eikä niillä täten ollut rakenteellisia pitkäaikaisempia vaikutuksia kuntien menoihin.

Säästöjen ja hallinnollisten uudistusten samanaikaisuus oli omiaan myllertämään kuntien tilannetta 1990-luvun alussa. Vallitsevasta tilanteesta kertoo osuvasti Vantaan talousarvion suunnittelusta vastaava suunnittelupäällikkö Anders Kaustinen, joka sanoi Vantaa-Vanda-lehdessä (7/91), että ”nyt viimeistään on kunta pakotettu katsomaan toimintaansa totaalisesti uudelleen ja uudistamaan sitä. Tällä hetkellä sitä uudistetaan sellaisella vauhdilla, että hirvittää.” Hän kuitenkin löysi laman aiheuttamasta tilanteesta positiivisiakin asioita ja oli sitä mieltä, että tehostamiset kaavoihin kangistuneelle kuntasektorille saattoivat olla jopa hyväksi.

Vantaa-Vanda-lehdessä kirjoitettiin seuraavana vuonna (4/92) näin: ”kunnan kohdalla laman aiheuttama paradoksi on se, että kun palveluja supistetaan ja henkilökuntaa vähennetään, palvelujen kysyntä monin paikoin sen kun vain kasvaa.” Säästöt saavuttivat monessa kohtaa lakisääteisen minimin palvelutarjonnassa, mikä johti keskusteluun palvelujen priorisoinnista. Kaupunginjohtaja Ala-Kapeen mukaan kuntien järjestämien palveluiden uudelleenarviointiin ei kuitenkaan ollut mahdollisuuksia tarpeeksi, koska valtio ohjasi liikaa kuntia (Vantaa-Vanda 8/93). Vastuu ongelmista heitettiin täten useaan otteeseen kunnalta valtion niskaan. Yhdessä verotulojen alenemisen kanssa valtionosuuksien leikkaaminen nähtiin merkittävimmäksi syyksi taloudellisiin ongelmiin Vantaalla.

## 7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Vantaan kaupungin henkilöstöön kohdistuneita säästötoimenpiteitä 1990-luvun alussa leimasivat äkillisyys ja nopean reagoinnin tarve. Siirtyminen 1980-luvun kylläisistä vuosista 1990-luvun taloudellisiin leikkauksiin ei ollut kivuton prosessi. Laman alkuvaiheessa valitsi vielä toivo nopeasta tilanteen paranemisesta. Vantaalla ratkaisut jouduttiin tekemään epävarmuuden vallitessa, sillä suhdanneodotukset eivät yleensä täsmänneet toteutuneisiin lukuihin. Säästöjen perustelu faktoilla oli haastavaa jatkuvasti muuttuvassa tilanteessa. Vähitellen taloudelliset realiteetit valkenivat Vantaallakin. Toimenpiteiden piti olla mittavia.

Tässä tutkimuksessa hahmotettiin Vantaan kaupungin säästötoimenpiteitä eri vaiheiden kautta ja kuvattiin siihen johtaneita ja sen aiheuttamia tekijöitä. Tutkimuksena tämä oli varsin haastava, koska aineisto oli laaja ja tapaustutkimukselle ominaisesti koostui erilaisista palasista, joiden liimaaminen yhteen oli välillä erittäin haasteellista. Tähän olisi voinut vaikuttaa paremmin kohdistetulla aineiston hankinnalla ja jo aikaisemmassa vaiheessa paremmin muotoilluilla tutkimuskysymyksillä. Lisätyötä aineiston hankinnassa tuotti myös tutkimuksen historiallinen luonne: aineistoa ei ollut saatavilla sähköisesti, vaan kaikki piti hakea arkistoista Vantaalta tai Helsingistä.

Tutkimuksessa tarkasteltu ajanjakso 1991–1994 osuu hyvin tässä tutkimuksessa aiemmin esitettyyn (Karila, 59) julkisen hallinnon uudistamisvaiheeseen, jota leimasi talouslaman aiheuttama muutos sisäisestä uudistamisesta nopeita kustannussäästöjä synnyttävään rationalisointiin. Tällöin Suomessa oli käynnissä julkisen hallinnon uudistamisen prosesseja, joiden samanaikaisuus nopean säästötarpeen kanssa toi kunnat erityisen tilanteen eteen. Näyttäisi siltä, että aiemmin käsitellyt joustavuuden ja NPM:n ajatussuuntaukset olivat entistä helpommin omaksuttavissa talouden äkillisesti heikentyessä kunnissa, sillä tehokkuuden ja joustavuuden teemat nousivat aineistossa useassa kohdassa esiin.

Julkisen sektorin henkilöstömäärät kasvoivat niin sanotun hyvinvointivaltion kasvukauden ajan 1990-luvun alkuun saakka, jonka jälkeen merkittävät säästötoimenpiteet vähensivät henkilöstömäärää. Julkisen sektorin tehostamispuheista huolimatta henkilöstön määrä ei

kuitenkaan välttämättä ole laskenut niin paljon, mitä yleisesti luullaan. Tähän vaikuttaa kuntien järjestämien palvelujen kirjon laajentuminen. Vantaalla henkilöstömäärä väheni, mutta suhteessa vähemmän kuin kokonaispalkkakulut. Tämä oli säästösopimusten ansiota, mutta myös merkki siitä, että kaupungissa haluttiin välttää varsinaisia irtisanomisia loppuun asti. Tässä mielessä julkinen sektori säilytti työntajana yritysmaailmaa paremmin luotettavuutensa työpaikkojen takaajana. Kunnat ovat kokeneet tärkeäksi pitää henkilöstöstään kiinni jopa vaikeinakin aikoina, eikä henkilöstömäärän supistaminen ole ollut ensisijainen keino tehokkuutta haettaessa (Wuori & Ylönen 1995, 31).

Vantaan henkilöstösäästöt noudattivat luonteeltaan hyvin pitkälti koko maan linjaa. Virkoja jätettiin täyttämättä ja sijaisten ottamista pidättäytyttiin. Sopiminen lomarahosta auttoi kunnat menosäästöihin lomautusten ohella. Vantaan sopimukset ilmentävät 1990-luvun deregulaatiokehitystä ja joustavuuden lisääntymistä. Budroksen (1999, 70) määrittelemästä downsizingista eli ”organisaation tietoisesti käyttämistä pysyvistä henkilöstönvähennystoimenpiteistä” ei voida välttämättä puhua, mutta merkkejä tietynlaisesta budjettivastuun hajauttamisesta ja organisatorisen joustavuuden lisääntymisestä voidaan tässä tapauksessa huomata. Kunnille siirtyi työmarkkinasopimusten ja valtiosuusuudistuksen kautta lisää valtaa, jota ne hyödynsivät muun muassa paikallisin lomarahasopimuksin. Kuntien autonomian lisääntyminen henkilöstöpolitiikassa ja kunta-alan työntekijöiden tehtävien hajaantuminen näyttävät vähentäneen keskitetyn sopimisen valtaa ja lisänneen paikallisen sopimisen mahdollisuutta. Keskustelu kuntien heikosta taloudellisesta tilanteesta ei ole kuitenkaan lakannut 1990-luvun alun jälkeen. Kunnat kyllä selvisivät lamasta pitkälti henkilöstösäästöjen ansiosta, mutta se ei ole auttanut ratkaisemaan kuntien kroonisia rahoitusongelmia

Näyttää siltä, että yllättävä ja syvä lama pysäyttäessään Suomen pitkäaikaisen taloudellisen lennon ja hyvinvoinnin kasvun kuin seinään tarjosi kuntatyöntajille sekä työntajille yleisesti Suomessa mahdollisuuden vaikuttaa henkilöstön työsuhteiden ehtoihin säästösopimusten, lomauttamisen ja muiden säästötoimenpiteiden avulla. Vantaa pyrkiin muuttamaan virkasääntöä viranhaltijoiden lomauttamiseksi. Tämä kertoo siitä, että säästöjä piti saada aikaan keinolla millä hyvänsä. Toisaalta voidaan sanoa, että viranhaltijoiden lomauttamisen mahdollistanut vuonna 1993 voimaantullut laki ei olisi välttämättä ilman lamaa ja kuntien talouden kriisiä onnistunut.

Säästötoimenpiteiden prosessia näytti leimaavan vaihtoehdottomuuden ilmapiiri. Henkilöstösäästöt isona vaikuttivat olleen melko ilmeinen vaihtoehto säästää, koska henkilöstökulut ovat niin olennainen osa kunnan menoja. Silti eri säästämisen vaihtoehtoja ei aineiston perusteella säästötoimenpideprosessin aikana paljon tuotu esille. Yhteisistä säästötalkoista puhumisella kaupunki sitoutti henkilöstöä mukaan säästöihin ”yhteisen asian” puolesta. Vaikka säästöjen toteutustapa Suomessa ei Ahon (1994, 40) mukaan luonut merkittävää tyytymättömyyttä toimenpiteiden kohteeksi joutuneiden keskuudessa, on tämän tutkimuksen perusteella vaikea sanoa, miten tilanne oli Vantaalla. Nähtävästi taloudelliset realiteetit nähtiin niin kovina, että talkoisiin oli ryhdyttävä. Tässä asiassa aineisto jäi hieman yksipuoliseksi, sillä se tarjosi enemmän kaupungin näkökulmaa ja vain vähän henkilöstön puheenvuoroja asiaan.

Lomarahan vaihtamiset kasvoivat kuitenkin tutkimusajanjakson aikana, mikä kertoo kyseisen toimenpiteen positiivisesta vastaanotosta. Tammilehdon (1997, 121–122) mukaan kuntahenkilöstö suhtautui laman aikaan Suomessa ymmärtävästi palkkojen leikkauksiin saadessaan vastapainoksi työnantajalta lupauksen pidättäytyä kovemmissa toimenpiteistä, kuten lomauttamisista ja irtisanomisista. Joskin vuosien 1993 ja 1994 jälkeen henkilöstön suhtautuminen säästösopimukseen muuttui selvästi varauksellisemmaksi.

Julkisen sektorin henkilöstö ja palvelut kulkevat käsi kädessä. Työntekijöiden taloudelliseen toimeentuloon ja kunnan palvelutasoon kohdistuvissa leikkauksissa on myös kyse suoraan kuntalaisten elämään vaikuttavista konkreettisista valinnoista. Kun palveluja karsitaan, henkilöstöä karsitaan. Vastaavasti jos henkilöstöä karsitaan, ei palveluja karsita samassa suhteessa. Tällöin henkilöstö joutuu tehostamaan työntekoaan. Tämä herättää kysymyksiä siitä, tarkoittaako henkilöstömäärän supistaminen aina tehokkuuden kasvua, ja milloin tehokkuus saavuttaa maksiminsa eikä työnteko ole enää ”kestävää”. Tällöin henkilöstön loppuun palaminen voi kääntyä suuremmiksi kustannuseriksi esimerkiksi sairauspoissaolojen määrissä. Vantaalla lisääntynyt työmäärä veti henkilöstön suorituskykynsä rajoille asti. Wuoren ja Ylösen (1996, 171) mukaan säästöjen aiheuttamien taloudellisen ajattelun ja tuottavuuden kasvun varjopuolina olikin lisääntynyt henkilöstön uupuminen, kiire, stressi ja sairastavuuden lisääntyminen.



Yksi keskeinen asia tässä tutkimuksessa on keskustelu kunnan ja valtion suhteesta. Kunta-alan taloudelliset paineet ovat olleet merkittävä puheenaihe jo 1990-luvun alusta alkaen. Vantaa syytti valtiota kuntien vastuun lisäämisestä ja resurssien vähentämisestä. Myös kokonaisvaltaisen selviytymisohjelman puuttuminen tuotiin esille. Voidaan kysyä, oliko tämä oikeutuksen hakemista kuntien säästötoimenpiteille ja kuinka onnistuneita valtion päätökset olivat heikon taloudellisen tilanteen aikana. Kuntien rahoituksen pienenemisen ja palveluvelvoitteen kasvun myötä yleistyi Vantaalla keskustelu palveluiden priorisoinnista ja siitä, mitä palveluja kunnan ylipäättään tarvitsee järjestää. Tämä keskustelu on ollut pinnalla lähempänä nykypäivääkin, silloin kun on puhuttu palveluiden kilpailuttamisesta ja ulkoistamisesta tehokkuuden lisäämiseksi sekä kuntien palvelurakenteiden uudistamisesta (ks. esim. Valkama ym. 2008 ja Moisio 2010).

Kun päättäjät tekevät päätöksiä menettelytavoista ja ajavat policy-prosesseja kunnissa läpi, on taustalla aina politiikka ja puolueet. Säästötoimenpiteiden kohdistaminen kunnan eri toimintalohkoille on aina poliittinen arvovalinta. Tämän tutkimuksen puitteissa ei kunnallista päätöksentekoa ja säästötoimenpiteitä tutkittu siltä kannalta. Vantaan poliittisen rakenteen, puolueiden valtasuhteiden kuvaaminen ja niiden vaikutusten hahmottaminen 1990-luvun tai myöhempiin paikallisiin säästötoimenpiteisiin voisi olla tarpeellinen paikka jatkotutkimukselle.

Säästöjen pitkäaikaisten vaikutusten arviointi Vantaalla tämän tutkimuksen perusteella on vaikeaa tutkimuksessa käsitellyn lyhyen ajanjakson takia. Myös kysymykseen, olisiko lamasta selvitty pienemmillä henkilöstöön kohdistuneilla säästöillä, on vaikea saada eksplisiittistä vastausta. Voidaan kuitenkin arvella, että 1990-luvun alun myllerrys talouskriiseineen, uudistuksineen ja säästöineen sai Vantaan sekä kunnat yleensä tietyissä määrin irti ”kaavamaisuudesta” ja herätti niitä rohkeasti uudelleen arvioimaan toimintaansa, sillä tietynlainen tehostaminen on varmasti ollut myös tarpeen. Tämän jälkeen uusien menetelmien ja toimintatapojen käyttöönotto ja omaksuminen ovat saattaneet tulla kuntasektorilla matalamman kynnyksen asioiksi.

## LÄHTEET

Aho, Seppo: Keskeisen henkilöstön käsitykset säästöistä julkisella sektorilla Suomessa vuosina 1993 ja 1994. Oulun yliopisto. Pohjois-Suomen tutkimuslaitos. Rovaniemi 1994.

Aho, Simo & Arnkil, Robert: Suomen työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen kehityksen käänneet pohjoismaisessa kontekstissa. Teoksessa Heiskanen, Tuula, Leinonen, Minna, Järvensivu, Anu ja Aho, Simo (toim.): Kohti uutta työelämää? Tampereen yliopistopaino. Tampere 2008.

Beatson, M.: Labour Market Flexibility. Research Series No. 48. Employment Department. Sheffield 1995.

Blomberg, Helena; Hannikainen, Matti ja Kettunen, Pauli: Lamafatalismin historiallinen ja vertaileva kritiikki. 7-13. Teoksessa Blomberg, Helena; Hannikainen, Matti ja Kettunen, Pauli: Lamakirja – Näkökulmia 1990-luvun talouskriisiin ja sen historiallisiin konteksteihin. Kirja-Aurora. Turku 2002.

Brown, William; Deakin, Simon; Nash, David & Oxenbridge, Sarah: The Employment Contract: From Collective Procedures to Individual Rights. British Journal of Industrial Relations 2000, Vol. 38 (4), 611- 629.

Budros, Art: A Conceptual Framework for Analyzing Why Organizations Downsize. Organization Science 1999, Vol. 10, (1), 69 -82.

Campbell, Iain & Brosnan Peter: Labour market deregulation in Australia: the slow combustion approach to workplace change. International Review of Applied Economics, Vol. 13, (3), 353-394.

Corby, Susan ja White Geoff: *Employee Relations in the Public Services: Themes and Issues*. Routledge. London 1999.

Eriksson, Päivi ja Koistinen, Katri: *Monenlainen tapaustutkimus*. Kuluttajatutkimuskeskuksen julkaisuja 4:2005. Helsinki 2005.

Eskola, Jari: *Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat*. Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. 159-183. Teoksessa Aalto, Juhani & Valli, Raine (toim.): *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II*. Näkökulmia aloittavalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Toinen painos. PS-kustannus. Jyväskylä 2007.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha: *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Kolmas painos. Vastapaino. Tampere 1999.

Ferlie, E.; Pettigrew, A.; Ashburner, L. ja Fitzgerald, L.: *The New Public Management in Action*. Oxford University Press. Oxford 1996.

Heikkilä, Matti: *Kuinka perustella sosiaalipoliittisia uudistuksia*. 19- 32. Teoksessa Heikkilä, Matti ja Uusitalo, Hannu: *Leikkausten hinta - Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa*. Stakes. Saarijärvi 1997.

Helin, Heikki: *Kaupunkien talous 1990–1994: Lama koetteli keskuksia muita enemmän*. Kaupunkien kehittämistyöryhmän julkaisu IV. Sisäasiainministeriö. Helsinki 1996.

Hentilä, Helka-Liisa & Wiik, Maarit: *Kaupunkikuva asukkaiden kokemana - Vantaan ko-keiluprojektin kuvaus*. Ympäristöministeriö. Helsinki 2003.

Heuru, Kauko: *Perustuslaillinen kunnallishallinto*. Edita Prima Oy, Helsinki 2006.

Hogwood, Brian W. & Gunn, Lewis A.: Policy Analysis for the Real World. Oxford University Press. Oxford 1984.

Julkunen, Raija: Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Vastapaino, Tampere 2001.

Kainulainen, S., Heikkilä, M. ja Rauhala, P-L.: Julkiset hyvinvointipalvelut: palveluiden ja työelämän laatu. STAKES. Helsinki 2000.

Kairinen, Martti, Uhmavaara, Heikki, Murto, Jari & Arvidsson, Peter: Paikallinen sopiminen kunta- ja valtiosektorilla. Turun yliopiston ja Åbo Akademin kirjapaino Uniprint. Turku 2008.

Karhu, Veli, Rentola, Pasi ja Soronen, Matti: Kunnat puun ja kuoren välissä - Tutkimus kuntien valtionosuusjärjestelmän muutosten kohdentumisesta ja niihin sopeutumisesta 1993 -1996. Tampereen yliopistopaino oy. Tampere 1999.

Karila, Alpo: Kuntien talouden ohjaus ja sen muutos – Perinteisestä politiikasta rinnakkaisen ohjausjärjestelmien kokonaisuuteen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1998.

Kasvio, Antti: Uusi työn yhteiskunta. Toinen painos. Gaudeamus. Jyväskylä 1995.

Kauppinen, Timo: Industrial Relations Foresight 2025 - The European Union Member States and the Seven Other Major Economies. 2012. Saatavilla www-muodossa <http://ilera2012.wharton.upenn.edu/RefereedPapers/KauppinenTimo%20ILERA.pdf> Viitattu 17.4.2013.

Kauppinen, Timo: Labour Relations in Finland. Ministry of Labour. Helsinki 2007.

Kauppinen, Timo: Suomen työmarkkinamalli. WSOY. Helsinki 2005.

Kekkonen, Mikael: Segregaatio Vantaalla: Katsaus Vantaan alueellisen eriytymisen ulottuvuuksiin vuonna 2000. Vantaan kaupunki, tilasto ja tutkimus. Vantaa 2002.

Kettunen, Pauli: Pohjoismainen hyvinvointivaltio. Leijonat ja kolme kruunua - 200 vuotta Suomen sodasta ja rauhasta. Eduskunnan juhlaseminaari 13.5.2009. Saatavilla [www-muodossa](http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=sg13309102905853&cmd=download)  
<http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=sg13309102905853&cmd=download> Viitattu 15.10.2012

Kettunen, Pauli: Työjärjestys. Yliopistopaino. Helsinki 1997.

Kevätsalo, Kimmo: Jäykät joustot ja tuhlatut resurssit. Vastapaino. Tampere 1999.

Kevätsalo, Kimmo: Kuntien kehittämisen strategioista ja henkilöstön roolista – oppisopimuskoulutuksen kehittäminen. Opetushallitus. Edita Oy. Helsinki 1997.

Kiander, Jaakko: 1930-luvun pulakausi ja 1990-luvun talouskriisi. 47–69. Teoksessa Blomberg, Helena; Hannikainen, Matti ja Kettunen, Pauli: Lamakirja – Näkökulmia 1990-luvun talouskriisiin ja sen historiallisiin konteksteihin. Kirja-Aurora. Turku 2002.

Kiander, Jaakko: Laman opetukset – Suomen 1990-luvun kriisin syyt ja seuraukset. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Gummerus. Saarijärvi 2001.

Kiander, Jaakko: Työmarkkinainstituutiot ja joustavuus: Suomi verrattuna muihin OECD-maihin. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. J-paino Oy. Helsinki 1998.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös viranhaltijoiden lomauttamisista: 15.4.1993/1471 KHO 1993-A-16. Saatavilla [www-muodossa](http://www.finlex.fi) sivulla [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi) Viitattu 18.3.2013

Kosonen, Pekka: Pohjoismaiset mallit murroksessa. Vastapaino. Tampere 1998.

Kröger, Teppo: Paikallishistoria sosiaalipalvelujen tutkimuksen menetelmänä. 68-95. Teoksessa Karvinen, Synnöve; Pösö, Tarja & Satka, Mirja (toim.): Sosiaalityön tutkimus. Metodologisia suunnistuksia. SoPhi. Jyväskylä 2000.

Kuusela, Hanna ja Ylönen, Matti (toim.): Maailmantalouden ABC. Attac. T-Print. Hyvinkää 2008.

Kähkönen, Liisa: Kaupunkien talous ja selviytymisprosessi - Uudessakaupungissa, Espoossa ja Vaasassa. Jaarli Oy. Turenki 1994.

Lane, Jan-Erik (toim.): Public Sector Reform – Rationale, Trends and Problems. Sage Publications. London, New Delhi, Thousand Oaks 1997.

Latvala, Eila & Vanhanen-Nuutinen, Liisa: Laadullisen hoitotieteellisen tutkimuksen perusprosessi: sisällönanalyysi. 21–43. Teoksessa Sirpa Janhonen & Merja Nikkonen (toim.): Laadulliset tutkimusmenetelmät hoitotieteessä. 2. uudistettu painos. WSOY. Helsinki 2003.

Lee, Chang Kil & Strang, David: The International Diffusion of Public-sector Downsizing: Network Emulation and Theory-Driven Learning. International Organization 2006, Vol. 60, (4), 883–909.

Lehtonen, Eeva; Pekonen, Onni ja nimimerkki Palokorhonen: Poliitikko ja poliitikko. Teoksessa Moisio, Olli-Pekka; Korhonen, Pekka; Järvelä, Marja; Lehtonen, Eeva (toim.): Ovia yhteiskuntatieteisiin, 142 -168. Jyväskylän yliopisto 2012.

Mattila, Aarne: Kunnat työmarkkinapolitiikassa. KT 1970–2000. Helsinki 2000.

Michie, Jonathan & Sheehan, Maura: Labour market deregulation, 'flexibility' and innovation. Cambridge Journal of Economics 2003, Vol 27. 123 -143.

Metsämuuronen, Jari: Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. E-kirja Opiskelijalaitos. International Methelp Oy. Helsinki 2011. Saatavilla www-muodossa <https://www.booky.fi/lainaa/1011>. Viitattu 14.11.2012.

Moisio, Antti: Kuntatalous ja kuntapalvelut muutoksessa – tavoitteellinen visio. s. 148–153. Teoksessa Mella, Ilkka: Trendejä ja visioita 2010-luvun aluekehityksestä. Työ- ja elinkeinoministeriö. Edita Publishing Oy. 2010.

Patton, Carl & Sawicki, David: Basic Methods of Policy Analysis and Planning. Prentice Hall. Englewood Cliffs, New Jersey 1993.

Pollitt, Christopher, Hanney, Stephen, Packwood, Tim, Rothwell, Sandra & Roberts, Simon: Trajectories and Options: An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Sector Reforms. Finland's Ministry of Finance. Helsinki 1997.

Ripley, Randall B.: Policy Analysis in Political Science. Nelson-Hall Publishers. Chicago 1985.

Rose, Lawrence: Reform Activities and the Legitimacy in Local Government. Reflections on the Nordic Experience. 141-161 Teoksessa Helander, Voitto ja Sandberg, Siv (toim.): Festschrift till Krister Ståhlberg. Åbo Akademis förlag. Åbo 1997.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna. 2006. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkojulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. <<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>>. Viitattu 19.3.2012.

Saipio, Heikki, Niittylä Lauri ja Vartiainen-Hyvönen, Elina: Kunnallisen viranhaltijan oikeusasema. NEBO Oy. Helsinki 1996.

Solakivi, Maria & Virén, Matti: Kuntien henkilöstö, tehokkuus ja kuntakoko. Kunnallisa-  
lan kehittämissäätö. Vammala 2006.

Statistiska Centralbyrån (SCB): Sysselsatta 16–64 år (AKU) efter kön, ålder och anknyt-  
ningsgrad till arbetsmarknaden. År 1987 - 2004. Saatavilla www-muodossa  
<http://www.scb.se/Pages/ProductTables.aspx?id=23272> Viitattu 3.4.2013

Syrjälä, Leena; Ahonen, Sirkka; Syrjäläinen, Eija ja Saari, Seppo: Laadullisen tutkimuksen  
työtapoja. Kirjayhtymä Oy. Helsinki 1994.

Tammilehto, Timo: Paikallinen sopiminen ja kuntatyönantaja. Lapin yliopiston täydennys-  
koulutuskeskuksen julkaisuja N:o 48. Rovaniemi 1997.

Tilastokeskus- Suomen virallinen tilasto (SVT): Työssäkäynti [verkkojulkaisu].  
ISSN=1798-5528. Helsinki: Tilastokeskus Saatavilla muodossa:  
<http://www.stat.fi/til/tyokay/tau.html> Viitattu: 19.4.2013.

Tilastokeskus - Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus [verkkojulkaisu].  
ISSN=1798-7830. Helsinki: Tilastokeskus.  
Saatavilla www-muodossa <http://tilastokeskus.fi/til/tyti/index.html> Viitattu: 22.2.2013

Timonen, Virpi: Intressit ja hyvinvointivaltion puolustus. 255-280. Teoksessa Blomberg,  
Helena; Hannikainen, Matti ja Kettunen, Pauli: Lamakirja – Näkökulmia 1990-luvun talo-  
uskriisiin ja sen historiallisiin konteksteihin. Kirja-Aurora. Turku 2002.

Tuomi, Jouni ja Sarajärvi, Anneli: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi. Hel-  
sinki 2009.



Uhmavaara, Heikki; Niemelä, Jukka; Melin, Harri; Mamia, Tero; Malo, Anita; Koivumäki, Jaakko ja Blom, Raimo: Joutaako työ? Joustavien työjärjestelyjen mahdollisuudet ja todellisuus. Työministeriö. Helsinki 2005.

Valkama, Pekka; Kallio, Olavi; Haatainen, Jaana; Laurila, Hannu ja Siitonen, Pentti: Kuntapalvelujen kilpailuttamisen vaikutukset. Kunnallissalan kehittämissäätiö. Vammala 2008.

Valtionvarainministeriö: Hallituksen päätös julkisen sektorin uudistamiseksi. VVM. Helsinki 1992.

Vantaan kaupunki - internet-sivut. Tietoa Vantaasta. Saatavilla www-muodossa osoitteesta [http://www.vantaa.fi/fi/tietoa\\_vantaasta](http://www.vantaa.fi/fi/tietoa_vantaasta) Viitattu 29.3.2013.

Vantaan tilastollinen vuosikirja 2001. Vantaan kaupunki, tilasto- ja tutkimus 2002.

Wuori, Olli & Ylönen, Ari: Kuinka kunnissa säästetään? Länsi-Suomen taloudellinen tutkimuslaitos. Vaasa 1995.

Wuori, Olli & Ylönen, Ari: Säästökirja – Kuntien talouskriisi ajan ja alueen ristikudoksessa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 211. Vaasa 1996.

Yin, Robert K.: Case Study Research, Design and Methods. Sage publications. Thousand Oaks, California, London & New Delhi 2003.

# LIITTEET

## LIITE 1.

---

Aineisto	Määrä	Sisältö	Lähde	Muut huomau- tukset
Vantaan kaupungin kunnallis- kertomukset 1991–1995	39 sivua	Perustiedot kau- pungista, talousar- vion toteutuminen, henkilöstöön liit- tyvät tunnusluvut	Vantaan kaupun- ginarkisto	
Vantaan kaupungin tilinpäätös- kertomukset 1991–1995	76 sivua	Taloudellinen ti- lanne ja tunnuslu- vut	Vantaan kaupun- ginarkisto	
Henkilöstölehti Sähköpyrstö- nen	16 numeroa (34/91, 36/91, 9/92, 19/92, 35/92, 5/93, 9/93, 10/93, 15/93, 18/93, 34/93, 3/94, 4/94, 8/94, 24/94 & 26/94),	Tiedotuslehti kau- pungin henkilös- tölle	Vantaan kaupun- ginarkisto	Valittu, jos sisältänyt mai- ninnan sääs- töistä

---

Aineisto	Määrä	Sisältö	Lähde	Muut huomau- tukset
	joista mu- kaan otettu 87 sivua			
Vantaa-Vanda -kaupunkilehti	6 numeroa, (5/91, 7/91, 1/92, 4/92, 8/93 ja 1/95) joista otettu mukaan 9 sivua	Artikkeleita kau- pungin tilanteesta	Vantaan kaupun- ginarkisto	Valittu, jos sisältänyt mai- ninnan sääs- töistä
Taloussuunnitelmat vuosilta 1989–1994	46 sivua	Kaupungin talou- delliset näkymät	Vantaan kaupun- ginarkisto	Suunnitelmat ovat laadittu neljäksi tai viideksi vuo- deksi eteen- päin

---

Aineisto	Määrä	Sisältö	Lähde	Muut huomau- tukset
Akavan arkistoasiakirjat	Noin 500 sivua	Asiakirjoja, fakse- ja ja muistioita luottamusmiesten, kaupungin ja Aka- van välillä säästö- jen aikana sekä oikeusasiakirjoja	Akavan keskus- toimisto, Helsinki	
Kaupungin paikallisneuvottelu- asiakirjoja	16 sivua	Muistioita ja pöy- täkirjoja	Vantaan kaupun- gintalo	
Kaupungin neljännesvuosi-, puolivuotis- ja vuosikertomuk- set 1991–1994 (vuoden 94 ra- portti nimellä ”vuosikatsaus”)	54 sivua	Selvitys taloudes- ta, säästöistä ja tärkeimmistä tun- nusluvuista	Vantaan kaupun- gintalo, taloushal- linto	

---

