

Itsehallinnon aika

Kauko Heuru

Itsehallinnon aika

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

ITSEHALLINNON AIKA

Kunnallisan kehittämissäätiön
Polemia-sarjan julkaisu nro 40

© Pole-Kuntatieto Oy
ja Kauko Heuru

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2001
ISBN 952-9740-80-8
ISSN 1235-6964

Sisällys

ESIPUHE 7

KAIKELLA ON HISTORIANSA, KAIKELLA TAUSTANSA 9

Johdanto 9

Itsehallinnon lyhyt historiikki 10

Käsitteiden määrittelyminen 14

Arvot ja funktiot 15

Byrokrazia 17

Kunnallinen virka 18

Poliittiset puolueet ja kunnallishallinto 21

Suomalaisen kunnallishallinnon historia – itsehallitsemisen vai itsehallinnon historiaa? 22

Toiminnan tuloksellisuus 27

KUNNALLISHALLINNON MURROS 29

Mikä murros? 29

Murroksen perusta 30

Lainsäädännön muuttuminen 31

Hallinnollisten normien väheneminen 32

Valtionosuusjärjestelmän uudistus 33

Kunnat muutoksen tekijöinä 33

Kunnallisen viran luonteen muuttuminen 35

Luottamushenkilöiden asema 37

Murroksen väistämättömyys 39

Murros ja itsehallinto 40

KUNNALLISHALLINNON TILANNEARVIO 44

Kunnallishallinnon yhteiskunnallinen asema 44

Onko kunnallinen demokratia kriisissä? 47

Toimielinten kokoonpanosta 50

Luottamushenkilöiden osuus kunnallishallinnossa 53

Valtuuston ongelmallinen asema 55

Oikeusturvanäkökohtia 58
Kunnanhallitus – kunnan hallitsija 59
Kunnan johtamisjärjestelmä 60
Kunnallistalous 63
Kunnallishallinnon tutkimuksesta 65

EDUSTUKSELLISEN DEMOKRATIAN TULEVAISUUS 68

Suoran demokratian mahdollisuus 68
Eurooppalainen näkökulma 71
Perustuslaillinen näkökulma 73
Poliittisten puolueiden tulevaisuus 76
Viranhaltijat 77
Johtopäätös 79

UUDET MAHDOLLISUUDET 80

Elämäkokemuksen opetus 80
Ajattelutavan ja asenteiden muuttaminen 80
Kunnallishallinnon dualistinen periaate 82
Ohjaus 84
Valtuuston asema 84
Taloussuunnitelma ja talousarvio ohjauksen välineinä 88
Edustuksellisen demokratian tila 91
Kunnan johtamisjärjestelmä 93
Kunnallistalous 97
Kuntakoko 99
Ovatko kunnat yksin? 101
Kuntien keskusjärjestö 102

EPILOGI 104

Esipuhe

Kukin meistä käsittää kunnallisen itsehallinnon varmasti tavallaan. Terminä se on moniselitteinen. Kaikille kunta-asioita hoitaville tai niitä miettiville itsehallinnolla on merkityksensä. Se on pohdinnassa aina mukana, tietoisesti tai taustalla.

Koko kunnallishallinnon perusta on itsehallinto. On syytä tiedostaa, mitä silloin todella tarkoitetaan. Ja mitä itsehallinto on tänään ja tulevaisuudessa?

Asian avaaminen keskustelulle on haastava ja tärkeä tehtävä. Sen on ottanut vastaan hallintotieteiden tohtori, oikeustieteen lisensiaatti ja emerituskaupunginjohtaja Kauko Heuru. Tuloksena on tämä Polemia-sarjan kirja *Itsehallinnon aika*. Esitän kirjoittajalle sekä tekstin ennakkokritiikkiseminaariin osallistuneille kuntajohtajille ja muille asiantuntijoille parhaat kiitokset.

Helmikuussa 2001

Lasse Ristikartano

Asiamies

Kunnallisalan kehittämissäätiö

Kaikella on historiansa, kaikella taustansa

Johdanto

Yksilön tavoin yhteiskuntakin on historiansa vanki. Vaikka tätä ei tunnustettaisikaan, silti monille ilmiöille etsitään selitystä menneisyydestä. Näin tehtäessä saatetaan havaita, että yhteiskunnalliset muutokset ovat seuranneet tiettyä kaavaa: ensin on noussut jokin uusi teoria tai aate, sen jälkeen olevien olojen vastainen kritiikki on yleistynyt, kunnes ajan virtausten aallonharjalla ratsastanutta teoriaa on lähdetty seuraamaan. Melko usein muutos on ollut vaihtoehdotonta; valittavana on ollut vain yksi uuden suunnan osoittaja. Aikansa elettyään muutoksen aiheuttanut henkinen voima on häipynyt sinne, mistä se oli tullutkin – jonnekin tuntemattomaan.

Itsehallinnollekin kannattaa etsiä historiallisia juuria. Ne ovatkin poikkeuksellisen syvällä. On kuitenkin hyvin todennäköistä, että itsehallinto on niin alkuperäistä, että siihen liittyvät aatteet ja teorit ovat syntyneet käytännön elämää tarkkailemalla. Ensin onkin ollut elävän elämän todellisuus, ja vasta sitten on syntynyt teoria. Tällä on oma vahvuutensa ja oma heikkoutensa. Vahvuus liittyy elävän elämän tradition luomiin arvostuksiin. Heikkous on siinä, että arvostuksille on haettu tyydytystä lähes yksinomaan toiminnasta ja sen muodoista. Toisaalta teorian taso on jäänyt lähtökohtiinsa; teoria on

seurannut käytännön todellisuutta ja esittänyt – sikäli kuin on esittänyt – näkemyksensä sen mukaan pyrkimättä muuttamaan vallitsevaa tilannetta. Kaiken kattavaa itsehallinnon teoriaa ei tunneta. Oikeastaan sen kehittäminen on paljosta puheesta huolimatta jäänyt jotakuinkin 1800-luvun tasolle.

Arkiajattelussa ja joskus myös tieteessä itsehallintoon liitetään demokratian ja julkisen vallan ulottuvuus. Kummallekaan ei ole historiallista perustetta. Demokratiaan palaan tuonnempana. Julkisen vallan osalta totean nyt, että jos sillä tarkoitetaan yksipuolisesti velvoittavaa valtaa eli legalisoitua väkivallan käyttämistä tai sen uhkaa, tällainen elementti on alkuperäiselle itsehallinnolle täysin vieras. Mitään tunnettua itsehallintoyhdyskuntaa ei ole perustettu eikä ylläpidetty väkivallan turvin. Tämä ominaisuus liittyy yksinomaan valtioon, joka on antanut tai siirtänyt tätä valtaa myös itsehallintoyhdyskunnille. Kenties juuri tämä on luonut harhakuvan siitä, että itsehallinto on valtion luomus.

Nykyaikaisen valtion ilmaannuttua, mikä tapahtui 1600-luvulla, itsehallintoa ei kuitenkaan voida selittää ilman sen suhdetta valtioon. Meillä itsehallinnon olemus hämärtyi tai häipyi lähes täysin sotien jälkeisen sosiaalivaltiollisen vaiheen aikana. Viime aikoina kehitys on muuttanut suuntaansa. Syntyneessä tilanteessa itsehallinnolla näyttää taas olevan mahdollisuuksia.

Pyrin tässä esityksessä kuvaamaan tapahtuneen muutoksen sekä sen avaamat itsehallinnon uudet mahdollisuudet.

Itsehallinnon lyhyt historiikki

Jo institutionaaliset suvut olivat eräänlaisia itsehallinnollisia yksiköitä, mutta varsinaisesti itsehallinnon synty liittyy kaupunkilaitokseen. Itse asiassa eurooppalaiset kaupungit toteuttivat itsessään ennen nykyaikaisen valtion syntymistä sen poliittisen vapauden, joka loi perustan nykyaikaisen länsimaisen valtion hallitusmuodolle.

Myös meille Suomeen syntyi eurooppalainen kaupunkilaitos, joka

kooltaan vaatimattomana mutta omine poliittisine yksikköineen toteutti itsehallintoa. Kun tämä oli porvariston privilegio, sitä ei ole hyväksytty suomalaisen itsehallinnon synnyttäjäksi, vaan juuria on yleensä etsitty muinaisajan kärjälaitoksesta.

Yhä vieläkin saa eri yhteyksissä lukea, kuinka kunnallishallinnon lähtökohtana olivat alun perin kärjille yhteisistä asioista päättämään kokoontuneiden vapaiden talonpoikien kokoukset. Tähän toteamukseen liitetään hyvin usein ainakin ajatuksellinen vapauden ja kansanvallan ulottuvuus.

Kun lainkäyttö ja hallinto eivät olleet eriytyneet, muinaisajan kärjillä hoidettiin itsehallintoa. Vapaus ja kansanvalta sen sijaan eivät toteutuneet. Vapaat talonpojat olivat sukujensa päämiehiä. Heidän vapautensa perustui miehisyteen, suvun johtajuuteen ja maanomaisuuteen.

Muinaisajan kärjät kokoontuivat vahvistamaan sukujen välisiä sopimuksia, jotka saattoivat sisältää ehtoja esimerkiksi jonkun henkilön rankaisemisesta. On oleellista havaita, että pakkotoimet perustuivat sukujen keskenään tekemiin sopimukseen eivätkä itsehallintoyhdyskunnan yksipuolisesti velvoittavaan valtaan. Jos sitten käsiteltiin muita asioita ja jos kärjille kokoontunut väki (kärjärahvas) koostui muistakin kuin vapaista talonpojista, ratkaisu tehtiin mahtiasemaltaan merkittävimmän talonpojan kannan mukaisesti.

Vielä keskiaikainen ajattelutapa näki ihmisten muodostaman yhteisön jäsentensä summaksi, jonka yhteiskunnallinen tahto muodostui suvun päämiehen taikka varallisuutensa ansiosta yhteiskunnalliseen mahtiasemaan nousseen henkilön tahdon mukaiseksi. Enemmistöpäätöksiä ei tunnettu, ei liioin äänestämistä.

Yhteiskunta tosin saattoi silloinkin olla jollakin tavalla demokraattinen, mutta se oli sitä vain samanarvoisten ihmisten kesken. Se muuttui epätasa-arvoiseksi heti, kun yhteiskunnalliselta asemaltaan ylempiarvoinen yksilö ilmaantui sen piiriin. On huomattava, että epätasa-arvoisuus ei ilmentynyt pelkästään yksilöiden välillä. Myös yhteiskunnan alkuyksiköt, suvut, eriarvoistuivat niin maalla kuin kaupungeissa.

Vaikka menneisyyden paikallinen itsehallinto näyttää kansanval-
lan kannalta vähämerkityksiseltä, se kantoi kuitenkin povessaan de-
mokratian siementä. Tätäkin merkittävämpää oli ilmiöön liittynyt
itsehallinto, joka ei syntynyt mahtikäskyin vaan kansan yhteistoimin-
nan tarpeesta. Vaikka sillä ei ollut velvoittavaa julkista valtaa, sillä
oli eräänlaista *institutionaalista valtaa*, mikä oli itsehallinnon kan-
nalta hyvin merkittävää.

Tutkijat näyttävät olevan yksimielisiä muinaisen suvun institu-
tionaalista luonteesta sekä sukuvallan vaikuttavasta olemassaolos-
ta ennen kuin kirkko mursi sen. Paikallishallinnon institutionaali-
nen valta on alkuperäisyytensä osalta rinnastettavissa tähän valtaan,
vaikkakaan sen voima ei koskaan yltänyt sukuvallan mahtiin.

Paikallishallinnon institutionaalinen valta ei ollut suhdetta vaan
ominaisuutta. Sen käyttäminen ei murtautunut vastustavia mielipiteitä
vaan osoitti kansan kyvyn yhteisten asioiden hoitamiseen sekä insti-
tuution muodostamiseen ilman väkivaltaa tai sen uhkaa.

Itsehallinnon historia on kaupunkilaitoksen ja pitäjälaitoksen his-
toriaa, mutta siihen sisältyy myös pienempien yksiköiden olemassa-
oloa. Niinpä maalla ilmeni erilaisten tehtävien vaatimaa yhteistoi-
mintaa esimerkiksi kalastuksessa, kaskan polttamiseksi sekä pajan
ylläpitämiseksi (paja- ja seppälahkot). Oikeastaan jokainen itsenäi-
nen maalaistalo oli itsehallinnollinen yksikkö, jonka tuli ylläpitää vä-
kensä, hoitaa vanhuksensa ja sairaansa sekä maksaa valtiolle sen vaa-
timat verot. Kaupungeissa taas erilaiset kansalaisaskareet – niin kuin
niitä nimitettiin – muodostivat erilaisia kansanvallan ilmentymiä.

Kaupunkilaitoksen alkuperä ei ole sama kuin maaseudun itsehal-
linnon. Jokaisen kaupungin perusti hallitsija. Jokainen kaupunki oli
omalaatuinen henkilöyhteisö ominen privilegioineen, ja jokainen
kaupunki muodosti oman poliittisen yksikkönsä, joka harjoitti itse-
hallintoa. Todennäköisesti maamme kaupungit olivat tosiasiallisia
oikeushenkilöitä jo 1700-luvulla, mutta demokraattisiksi ne tulivat
vasta yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden myötä.

Kun nykyaikainen kunnallishallinto perustettiin maahamme
(vuonna 1865), se tehtiin ylhäältä käsin. Kansalaiset eivät sitä vaati-

neet, ja niiden kansalaispiirien edustajat, joille itsehallintoa ja kunnallista demokratiaa järjestettiin, vastustivat uudistusta.

Kunnallishallinto sai itsehallinnollisen ja demokraattisen hengen aivan 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa. Tämä tapahtui suomalaisen talonpojan itsetunnon nousun ja kansainvälisten työväen-aatteiden ansiosta. Kolmantena tekijänä olivat sivistyneistö, säätyläiset ja hengeltään liberalistiset yksilöt. Kahden ensiksi mainitun tahon asenteet olivat kuitenkin vaikuttavimmat, sillä niiden henkinen voima perustui siihen, että kunnallinen itsehallinto nähtiin terveeksi vastavoimaksi virkavaltaiselle valtionhallinnolle.

Hyvin pian tämä *kunnallishenki*, mitä nimitystä J. V. Snellman (1806–1881) käytti jo 1840-luvulla, sai kaksi erilaista ulottuvuutta. Jos hieman yleistetään, voidaan puhua talonpoikaissuuntautuneesta ja työläissuuntautuneesta näkemyksestä.

Talonpoikaissuuntautuneessa asenteessa päällimmäiseksi nousi *itsehallitsemisen* eikä niinkään *itsehallinnon* ihanne. Pääpaino nimitäin oli itse toiminnassa eikä toiminnan tuloksissa, toiminnan muodossa eikä niinkään sen sisällössä. Syynä oli pelko verorasituksen kasvamisesta. Sen sijaan työläissuuntautuneen käsityksen lähtökohta oli, että myös toiminnan tuloksilla on merkitystä. Katsottiin, että kunta voi omana poliittisena yksikkönä toteuttaa työväen-aatteiden tavoitteita erityisesti sosiaalihuollon ja kansanopetuksen alueella.

Vähän tätä ennen tieteen alueella tapahtui vaikuttava ajattelutavan muutos. Itsehallinnon käsitteelle oli alkujaan annettu eräänlainen kaksinaismerkitys, jonka mukaan sillä oli niin poliittinen kuin oikeudellinenkin merkityksensä. Poliittinen puoli juonsi itsehallinnon historiallisesta alkuperästä, joka korosti kansaa omien asioittensa hoitajana, oikeudellinen taas valtiosta, joka oli antanut itsehallinnolle oikeuden velvoittavan julkisen vallan käyttämiseen.

Oikeuspositivismin nousun myötä tästä kaksinaiskäsityksestä luovuttiin. Katsottiin, että itsehallinto on luonteeltaan yksinomaan oikeudellista ja että sitä on tutkittava ensisijaisesti sen ja valtion välisen suhteen kannalta. Tällä oli ainakin meille kauaskantoinen vaikutus. Kunnan poliittinen luonne jätettiin tutkimuksen ulkopuolel-

le. Samalla se jäi jotakuinkin kehittämättä. Niinpä esimerkiksi lainsäädäntöä uudistettaessa vahvistettiin etupäässä kunnallishallinnollista itsehallitsemista eikä itsehallintoa.

Myös yhteiskunnallinen kehitys alkoi maamme itsenäistymisestä alkaen kulkea hiljalleen itsehallinnon ohi. Kehitys huipentui 1950-luvun lopulta alkaneeseen sosiaalivaltiollisen hyvinvointivaltion rakentamisen ja kehittämisen kauteen, jolloin kunnallishallinto oli enemmän itsehallitsemista kuin itsehallintoa.

Näin itsehallinnon käsitteisisältö yksipuolistui ja hämärtyi. Kun nykyisin puhutaan kunnallisesta itsehallinnosta, ei läheskään aina tiedä, mistä on kysymys.

Käsitteiden määritteleminen

Valitettavasti emme voi antaa teorian tasolla yksimielisyyden saavuttanutta sisältöä käsitteelle *itsehallinto*. Voimme kuitenkin sanoa, että sillä tarkoitetaan jonkinasteista yhteiskunnallisen toiminnan vapautta valtiosta sekä korostetaan itsehallintoyhdyskunnan jäsenten omaehtoista ja omavastuista toimintaa yhteisten asiointensa hoitamisessa. Tähän tunnusmerkistöön on lisättävä kolmas edellytys, nimittäin se, että itsehallinnossa toiminnan tulos on toiminnan muotoja tärkeämpi.

Itsehallinnollisella kunnalla on edellytettävä olevan kyky tiedottaa jäsentensä henkiset ja aineelliset tarpeet sekä valmius yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden ja ihmisen henkisen kasvun edistämiseen. Vielä voidaan lisätä valmius luoda yleisiä edellytyksiä aineellisesti, henkisesti ja ekologisesti kestäväälle kehitykselle.

Näen kunnan olevan itsenäinen yhteiskuntapoliittinen alkuyksikkö, yhteisö, joka viime kädessä itse valitsee toimintalinjansa ja jossa toiminnan tuloksia arvostetaan enemmän kuin toimintaa sinänsä. Tämä ei merkitse täydellistä vapautta valtiosta. Oikeusjärjestys määrittelee vapauden rajat. Siitä, mihin laki loppuu, alkaa itsehallinto. Valtion hallinnollisilla määräyksillä ei tällöin ole pätevää sijaa.

Edellä sanottu muodostaa itsehallintokäsitteeni ideaalisen sisällön. Yritän selvittää, onko sen toteuttamiselle käytännön mahdollisuuksia.

Kirjallisuudessa mainitaan toisinaan anglosaksisen Self-government-käsitteen sisällön kuvaamiseksi itsehallitsemisen käsite. Tällöin sen katsotan tarkoittavan lähinnä palkattomien luottamushenkilöiden hoitamaa lakien mukaista paikallista toimintaa ilman paikallishallinnon itsenäistä toimipiiriä. Käytän tätä ilmaisua eräänlaisena apukäsitteenä taikka vertailukuvana. Tarkoitan tällöin toimintaa toiminnan itseisarvon vuoksi, jolloin muoto koetaan sisältöä merkittävämmäksi. Vähemmän tärkeää on ratkaisun sisältö samoin kuin sekin, muodostaako toiminta itsenäiselle poliittiselle yhteisölle asettavia vaatimuksia.

Yleiskielellä ilmaistuna itsehallitseminen vastaa näennäisdemokratiaa ja puuhastelua sekä maallikkohallinnon ihannetta.

Arvot ja funktiot

Kunnallishallinnolle voitaisiin hyvinkin etsiä sijaa klassillisen arvofilosofian hyvyys-arvon kategoriassa. Arvon ideaa tärkeämpi on kuitenkin konkreettinen arvomaailma, jonka esille saamista korostettiin lamavuosien vaatimuksissa arvokeskustelun käymisestä. Näitä keskusteluja käytiinkin monella taholla, mutta ne eivät tuottaneet minkäänlaista uutta arvojärjestelmää eivätkä edes aina paljastaneet vallitsevaakaan arvomaailmaa. Eräänä esteenä saattoi olla arvon ja arvostuksen tosiinsa sotkeminen. Etsittiin arvostuksia arvojen etsimisen nimikkeen alla. Monesti haluttiin saada hyväksyntä sille, mitä arvokeskustelun vaatija itse halusi kunnan tekevän.

Nykyaikainen kunta voi olla useankin arvovaatimuksen kohteena. Kaikkein oleellisinta on kuitenkin havaita siihen liittyvät *demokraattiset arvot* yhtäällä ja *tehokkuusarvot* toisaalla. Kunnallishallinnon tulee olla kansanvaltainen eli demokraattinen, mutta sen tulee tuottaa ja järjestää tehokkaasti yhteiskunnallisia palveluja.

Tämä jako on tarpeen siksi, että demokratialle ei voida asettaa lain periaatteen ylittävää ennakkoehtoa. Ei siis voida vaatia, että demokratian tulisi toimia tehokkaasti. Demokratia ja tehokkuus voivat kyllä toteutua samanaikaisesti ja ristiriidattomasti, mutta niiden välillä on kuitenkin periaatteellinen jännite, joka on käytännön kunnallishallinnossa sovittava.

Tämä kahtiajako liittyy yhteiskunnan toiminnan funktionaaliseen välttämättömyyteen. Sen merkittävyys tulee esille yhteiskunnan kiinteiden. Jokaisella yhteiskunnallisesti järjestetyllä organisaatiolla on jokin tarkoitus; jokainen niistä on olemassa joitakin tehtäviä varten. Tämä voidaan ilmaista organisaation *ilmifunktion* käsitteellä. Kunnan tärkein ilmifunktio on yhteiskunnallisten palvelusten tuottaminen ja järjestäminen kunnan asukkaille sekä erilaisten kehittämisedellytysten luominen. Se on siis sama kuin tehokkuusarvo.

Ilmifunktion rinnalla jokaisessa organisaatiossa on *piilofunktiota*. Näin on kunnallishallinnossakin. Katsokaamme, mitä ne ovat.

Kunnallishallinnon piilofunktiot liittyvät ihmisiin. Jokainen voi havaita, että heidän yhteiskunnallinen aktiiviteettinsä vaihtelee. Toisilla se on niin korkea, että he ovat valmiit kilpailemaan kanssaihmistensä suosioista päästäkseen yhteiskunnallisesti merkittävään asemaan. Toiset suostuvat äänestämään heitä ja ovat kiinnostuneita yhteiskunnallisista asioista ilman, että heidän aktiivisuutensa ylittäisi yhteiskunnallisen osallistumisen tavoitteluun. Kolmas ryhmä muodostuu passiivisista henkilöistä. Heidän yhteiskunnallinen aktiiviteettinsä ei yllä edes äänestämisen tasolle.

Puheena olevat piilofunktiot liittyvät niihin kunnan asukkaisiin, jotka ovat yhteiskunnallisesti hyvin aktiivisia. Ne palvelevat juuri näiden ihmisten sosiaalisia tarpeita. Ne tarjoavat mahdollisuuksia sosiaaliseen arvostukseen, jonka ei välttämättä tarvitse aina tulla ympäristöstä, vaan myös yksilöltä itseltään hänelle itselleen. Kunnallishallinto tarjoaa yhteiskunnallisesti aktiivisille henkilöille sosiaalisen kohoamisen väylän ja mahdollisuuden tavoitella kuviteltua tai todellista valtaa, päästä siihen sekä kokea sen käyttämisen tai pelkästään sen tuoman aseman palkitseva tunne.

Myös muunlaisia piilofunktioita esiintyy. Merkittävin niistä lie-
nee sosiaalisen kanssakäymisen tarve. Kunnan toimielimen kokouk-
set tyydyttävät erään ihmistyyppin tarpeita ilman että osallistumiseen
liittyy minkäänlaista vallanhalua taikka vaikuttamisen motiivia.

Itsehallinnon mahdollisuudet sidotaan usein valtioon. Tätä ei ole
sinänsä syytä kritisoida, mutta samalla on syytä jättää piilofunktioi-
den suuntaan meneviä varauksia. Ne nimittäin saattavat joskus muo-
dostaa esteitä itsehallinnon syntymiselle ja sen toteuttamisellekin.

Byrokratia

Byrokratia on yhtä vanha kuin järjestelmällinen verotus. Se on ollut
myös demokratian ja kaiken julkisen hallitsemisen kumppani.

Nykysuomen sanakirjan mukaan byrokratia merkitsee virkaval-
taa ja virkavaltaisuutta varsinkin huonolta puoleltaan. Mitä se on
hyvältä puoleltaan, siitä sanottu teos vaikenee. Jos asiaa kysyttäisiin
kadunmieheltä, byrokratian hyviä puolia tuskin tulisi silloinkaan esil-
le, sillä tuosta käsitteestä on tullut lähes kirosana. Sitä saatetaan pi-
tää mm. luottamushenkilöhallinnon vastakohtana, yhtenä tehotto-
muuden ilmiönä, turhanaikaisena virkavaltana jne.

Byrokratia onkin aiheuttanut monta hankaluutta ja kiusaa. Silti
se ei ole vailla hyvää puoltaan. Sen esille tuomisessa hallinnollinen
kulttuurimme on paljossa velkaa saksalaiselle Max Weberille (1864–
1920). Hyvä ja terve byrokratia ei ole virkavaltaisuutta eikä luotta-
mushenkilöhallinnon vastakohta, vaan asioiden järjestyksessä pitä-
mistä tarkoituksenaan hallinnon varmuuden takaaminen. Tähän var-
muuteen kuuluu taata päätöksenteossa tarvittavan tiedon saatavuus,
pätöksenteon oikeudellinen varmuus, hallinnon kontrolloitavuus,
hallinnon jonkinasteinen ennustettavuus sekä kansalaisten oikeus-
suoja. Se on paras laatujärjestelmä, mitä hallinnon alalla ylipäätään
voi olla olemassa – jos se nimittäin on tervettä.

Hyvän ja huonon byrokratian välinen raja on joskus hienojakoi-
nen. Ehkä yleistymässä oleva hyvän hallinnon käsite voi auttaa eron

tekemisessä. Toiminnan muodot ovat hyvässäkin byrokratiassa oleellisia, mutta kenties pelkästään niitä tuijottava saa kumppanin huonosta byrokratiasta.

Hyvä ja terve byrokratia ei pyri itsenäisesti muuttamaan mitään. Se sulkee ulkopuolelleen asioiden tarkoituksenmukaisuuden arvioimisen, mutta jos sitä käsketään, käsky toteutetaan tehokkaasti ja juuri käskijän haluamalla tavalla.

Oikeastaan kaikki yhteiskunnalliset mullistukset ovat merkinneet voittoa byrokratialle. Silti siihen ei ole koskaan liittynyt poliittisia intohimoja. On selvää, ettei kunnallishallintokaan ole ollut mahdollista ilman byrokratiaa. Todennäköistä on, ettei se vastaisuudessaakaan voi toimia ilman sitä. Onneksi maamme kunnissa vallitsee tässä suhteessa jotakuinkin hyvä perinne.

Byrokratiaan liittyy elimellisesti *byrokratiaan sitoutunut virka*, jonka haltija pitää asiat järjestyksessä niihin itse sekaantumatta. Tämä muodostaa klassisen virkamiestyypin, jota tarkastelen seuraavassa kunnallishallinnon näkökulmasta katsottuna.

Kunnallinen virka

Jos kirjoittaisin byrokratiaan sitoutuneen viran historian, aloittaisin sen antiikin ajasta. Tämä saattaisi tuntua kaukaa haetulta lähtökohdalta, sillä eräät tutkijatkin ovat katsoneet, että vaikka tuona aikana oli julkisia virkoja, byrokratiaa ei ollut. Tutkijat erehtyvät. Jo antiikin demokratioissa oli asioita järjestyksessä pitävä lukuisa ihmisjoukko, jota ei virkakunnaksi kutsuttu, koska tämä joukko koostui orjista. He olivat byrokratiaa hoitavia orjia ja vastasivat nykyisiä byrokratiaan sitoutuneita virkamiehiä. Toiset tutkijat katsovat, ettei kyseenä oleva demokratia olisi ylipäätään voinut toimia ilman tämän orjajoukon työtä.

Näin todettaessa tullaan toiseen yllättävältä tuntuvaan havaintoon: antiikin ajan hallinnollisia tehtäviä hoitaneiden orjien asema muodostaa nykyaikaisen virkamieskäsitteen perustan. Tämä tuli selvästi

esille keskiajalla. Vapaat miehet katsoivat toisen palvelemisen soveltuvan vain orjuudessa olevalle, kun sen sijaan viran hoitaminen orjan uskollisuudella koettiin kunniatehtäväksi.

Jos kirjoittaisin kunnallisen viran historiaa, aloittaisin senkin antiikin ajasta ja byrokratiaan sitoutuneesta virasta. Sellainen nimittäin kunnallinen virka alkujaan oli. Asiat piti pitää järjestyksessä, mutta niihin ei saanut sekaantua. Paikallinen itsehallinto on alusta alkaen tarvinnut tällaista virkaa. Sen historia on tässä suhteessa yhtä vanha kuin kaupunkilaitos. Juuret ulottuvat Maunu Eerikinpojan kaupunkilakiin (noin vuoteen 1350). Tämän lain laatija oli hyvin kaukokatseinen määrätessään kaupunginkirjurin viran pakolliseksi jokaiseen kaupunkiin. Kaupunginkirjuri oli ja on edelleen kunnan byrokratian ensimmäinen johtaja.

Pitkästä historiallisesta kehityksestä huolimatta kunnallisen viran käsite oli hämärä hyvin kauan ja on sitä jossain määrin vieläkin. Vihdoin se sai osittain lain, osittain käytännön toteutusten johdosta neljä pääasiallista muotoa.

Yhtäällä virka esiintyi sen alkuperäisessä muodossa eli byrokratiaan sitoutuneena ja vain hallinnollisia tehtäviä varten perustettuna. Toisaalta ilmaantui virkasuhteita erikoiskoulutusta vaativiin tehtäviin (esimerkiksi kättilö, terveyssisar, sairaanhoitaja, opettaja, lääkäri). Kolmas ryhmä muodostui hyvin satunnaisesti tehtäviin, joiden hoitamisella ei ollut mitään tekemistä hallinnon, erikoiskoulutuksen eikä viran alkuperäisen luonteenkaan kanssa (esimerkiksi siivoja, keittäjä, vahtimestari). Neljäntenä tulee kysymykseen kaupunginjohtajan (ja kunnanjohtajan) virka, joka poikkeaa kaikista edellä mainituista.

Byrokratiaan sitoutunut virka on virka hallinnollisia tehtäviä varten. Tämän viran perusominaisuuksiin kuuluu säännöllä määrätty toimivalta, ehdoton uskollisuus poliittista vallanpitäjää kohtaan sekä virkavastuu, mikä menee yli lain kirjaimen ja edellyttää puolueettomuutta ja objektiivisuutta. Se on byrokratiaan sitoutunut siksi, että se toteuttaa byrokratian tarkoituksen pyrkimättä itsenäiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan.

Erikoiskoulutusta edellyttävät virat alkoivat muotoutua pääosin lakisääteisesti. Ne liittyivät nimenomaan täytäntöönpanoon niin kuin byrokraatiaan sitoutunut virkakin. Kuntien omin päätöksin muodostuneen viran osalta on vaikea löytää mitään yhtymäkohtaa viran ideaan, ellei sellaiseksi lueta käsitystä virkasuhteen pysyvyydestä ja jonkinlaisesta ylemmyydestä työsopimussuhteeseen verrattuna.

Kaupunginjohtajan virka, joka ilmaantui kaupunkiin pakollisena jo itsenäisyytemme alkuvuosina (vuonna 1927) ja joka ensin adoptoitiin maalaiskuntiin vapaaehtoisena virkana kunnanjohtajan nimikkeellä (vuonna 1948) ja tehtiin sitten pakolliseksi jokaiseen kuntaan (vuonna 1976), oli jo alun alkaen eräänlainen kummajainen. Sen haltija käsitettiin kunnan hallinnon johtajaksi, mutta vaikka hallinnon johtaja johtaa byrokratiaa, kaupunginjohtajan ei edellytetty johtavan sitä eikä edes johtavan sen avulla. Hänen tuli edustaa jotain muuta kuin byokraattista tehokkuutta.

Kaupunginjohtajajärjestelmää luotaessa tuotiin nimenomaisesti ja riittävän selvästi esille järjestelmän perustaminen hallinnon tehokkuusarvojen vuoksi. Tavoiteltiin siis kunnan poliittista johtajuutta.

Itsehallitsemisen mentaliteetti on aina tuntenut vastenmielisyyttä erityisesti byrokraatiaan sitoutunutta virkaa kohtaan. Se on nähty uhaksi luottamushenkilöiden hallinnolle. Itsehallinnon kannalta tämä virka on täysin välttämätön kunnallishallinnossa aivan niin kuin missä muussa julkisessa hallinnossa tahansa.

Ehkä tämän itsehallitsemisen ihanteen sekä valtion virkamieshallintoa kohtaan tunnetun vastenmielisyyden johdosta kunnallinen virka oli kaupunginjohtajaa (ja kunnanjohtajaa) lukuun ottamatta pitkään jollakin tavalla taka-alalla. Alkujaan tällaisen viran hoitajalle myönnettiin vain eräänlainen apumiehen asema, niin kuin ensimmäiset kunnallislait asian ilmaisivat. Ajatuksellisesti viranhaltijoiden ei kuulunut toteuttaa perustuslain mukaista kansalaisten itsehallintoperiaatetta. He olivat pelkästään täytäntöönpanotehtäviä varten vailla itsenäistä harkintavaltaa. Heidän oikeudellinen asemansa vastasi valtion virkamiehen asemaa rikosoikeudellisesti ja vahingonkorvausoikeudellisesti, mutta erosi siitä hallinto-oikeudellisesti siinä, ettei

heille myönnetty viranomaisen asemaa. Katsottiin, etteivät esimerkiksi Suomen hallitusmuodon kaikki säännökset julkisista viroista koskeneet laisinkaan kunnallisia virkoja.

Kunnallishallinnon historian tutkijat väittävät kunnallishallinnon virkavaltaistuneen 1920-luvun lopulta lähtien jopa niin, että sen luottamushenkilövaltaisuus katosi. Tällainen näkemys on virheellinen. Kuntien virat tosin lisääntyivät juuri mainitusta ajankohdasta alkaen jatkuvasti, mutta virkavaltaisuus ei todellisuudessa lisääntynyt, koska kunnalliset virat olivat täytöntöönpanoa eivätkä vallankäyttöä varten.

Poliittiset puolueet ja kunnallishallinto

Käytän tuonnempana tavan takaa käsitteitä *demokratia* ja *politiikka*. Käsitteiden merkitys on tällöin laaja. En siis tarkoita *puoluedemokratiaa* enkä *puoluepolitiikkaa*, mikäli en nimenomaisesti niin mainitse. Nyt puhun kuitenkin poliittisista puolueista ja puoluedemokratiasta sekä niiden vaikutuksesta itsehallintoon.

Jokainen aito puolue pyrkii valtaan. Jokaisessa puolueessa asuu pieni diktaattori, jonka vallanhalulla ei ole rajaa. Kritiikki on yleensä luvallista vain, jos se tulee jonkin toisen puolueen taholta.

Demokratian alkuperäinen ihanne ei oikein suvainnut poliittisia puolueita. Kunnallishallinnossakin ensin vierastettiin niitä ja sitten peiteltiin. Vasta kun koko yhteiskunta pyrittiin puoluepolitisomaan, puolueet tunnustettiin myös kunnallishallinnon tosiasioiksi. Kunnallisvaalit alettiin käydä puoluepoliittisin tunnuksin, luottamustoimet miehitetiin puoluepoliittisten voimasuhteiden mukaisesti, kuntainliittolaitos ajautui puolueiden piiritoimistojen kabinettipolitiikan syliin ja kunnalliset virat jaettiin mandaatteina puolueiden kesken.

Puoluepolitiikka teki itsensä kunnallishallinnossa suorastaan välttämättömäksi. Silti puoluedemokratia ei ole muodostanut kunnallisen demokratian koko alaa. Toisaalta sen kaikkein kielteisimmistä ilmiöistä on viime aikoina oltu selvästi vapautumassa. Eräs kunnal-

lisen luottamushenkilöhallinnon vahvuus on myös mainittava. Mikään puolue – paitsi jos se on muodostanut yksin enemmistön – ei ole voinut omia kaikkea valtaa; aina on tarvittu yhteistoimintaa ja jonkinasteista yhteisymmärrystä.

Kunnallisten luottamushenkilöiden hallinto on poliitikkojen hallintoa. Se on kuitenkin parempaa kuin miltä se joskus näyttää ja mitä joskus väitetään, eikä se huonoksi tulekaan, elleivät puolueet pyri siinä monopoliin yhtä kiivaasti kuin puoluepolitiikan yleisellä alueella.

Jos kunnista halutaan itsenäisiä poliittisia yksiköitä eli itsehallinnon toteuttajia, ensimmäisenä edellytyksenä on vahva luottamushenkilöhallinto, joka lähtee kunnan asukkaista eikä ensisijaisesti valtakunnallisten puolueiden vaikutuksesta. Tällöin kunnan asukkaiden rekrytointi kunnallisiin luottamustoimiin on tärkeää. Tapahtuuko se puoluelaitoksen kautta vai ilman sitä, on oikeastaan toisarvoinen kysymys. Merkittävää vaihtoehtoa puoluelaitokselle ei ole tässä asiassa ollut pitkään aikaan.

Viime vuosikymmeninä kunnallinen arvomaailma on muotoutunut paljolti puolueiden arvomaailman mukaisesti. En tiedä, onko tässä saavutettuja tuloksia ajatellen mitään moitittavaa, mutta vahva itsehallinto kyllä edellyttää jonkinlaista etäisyyttä puolue toimistoista.

Suomalaisen kunnallishallinnon historia – itsehallitsemisen vai itsehallinnon historiaa?

Kunnallishallinnon alkuaikoina vaikuttanut kunnallishenki, jota voidaan kutsua myös liberalistiseksi kuntakäsitykseksi, vaati kunnallishallinnolle vapautta: ennen kaikkea vapautta valtiosta ja vapautta poliittisista puolueista. Kohteet olivat itsehallinnon kannalta jotakuinkin oikeat, mutta vaatimusten toteuttaminen johti epäyhtenäiseen kunnallishallintoon.

Maamme itsenäistyttyä kunnat alkoivat saada lisääntyvässä määrin uusia tehtäviä. Niiden osalle tuli kaksi merkittävää vaatimusta: kunnallishallinnon oli yhtenäistytävä ja sen oli toimittava tehokkaas-

ti. Nämä vaatimukset johtivat tehokkuusarvojen merkityksen lisääntymiseen.

Oikeuspositivistinen teoria selitti kunnat lain luomuksiksi, joiden toimintaan voitiin valtion taholta puuttua edellyttäen, että puuttuminen tapahtuu lailla. Tämä käsitystapa tuli teorian tasolla vallitsevaksi, mutta elävän elämän tasolla elänyt, kuntien itsemääräämisoikeutta ihannoanut kunnallishenki ei suvainnut tätä.

Ongelman ratkaisijaksi nousi Reino Kuuskoski. Hän esitti ruotsalaisperäisin vaikuttein *opin kunnan toimialan jakaantumisesta*. Hän selitti, että kunnalla on yhtäältä yleinen toimiala, joka on kunnan itsehallintoa, mutta sen lisäksi sillä on erityistoimiala, joka on jotain muuta kuin mitä itsehallinnon periaatteesta voidaan johtaa. Sen ymmärrettiin muodostuvan erityislaeilla kunnille annetuista tehtävistä.

Oppi omaksuttiin kritiikittömästi. Seurauksena oli itsehallinnon häviäminen kaikissa uudistuksissa. Yleinen toimiala tosin jäi itsehallinnon ja kunnallisen demokratian alueeksi, mutta alati paisuneelle erityistoimialalle kehittyi omalaatuinen itsehallitseminen, joka näytti demokraattiselta itsehallinnolta mutta oli oikeastaan valtionhallinnon jatke. Kun sitten sosiaalivaltiollinen järjestelmä laitosti lähes koko yhteiskunnan, myös kuntien yhteisöllisyys heikkeni ja niistä muodostui laitoksia muistuttavia yksiköitä.

Valtio kohdisti aivan erityiset tehokkuusvaatimukset juuri erityistoimialalle, mutta tehokkuusarvojen toteuttamista ei uskottu kokonaan kunnille, vaan ne hoidettiin ensisijaisesti valtion yksityiskohteisella normi- ja käskyohjauksella. Kuntien osalle tuli täytäntöönpano eli valtion tahdon toteuttaminen. Tätä varten kunkin kunnan oli perustettava periaatteessa jokaista lakisäateistä tehtäväkokonaisuutta varten lautakunta. Sen alaiset lakisäateiset viranhaltijat puolestaan hoitivat täytäntöönpanon. Lautakuntaorganisaatio täytti kunnallishallintoon liitetyn demokratian ihanteen. Todellisuudessa kysymyksessä oli lähinnä näennäisdemokratia eli itsehallitseminen, sillä lakisäateisistä lautakunnista muodostui eräänlaisia valtionhallinnon etäispäätteitä.

Jokaisessa kunnassa organisaation tuli olla samanlainen. Sen ra-

kenne säädettiin lailla. Ottamatta lukuun koulujen johtokuntia ja vaalilautakuntia suurissa kunnissa oli parhaimmillaan lakisääteisiä toimielimiä yli kolmekymmentä. Pienissäkin kunnissa niiden lukumäärä ylitti kaksikymmentä. Lisäksi saattoi olla toistakymmentä vapaaehtoista toimielintä.

Kunta tosin sai itse valita lautakuntien jäsenet ja yleensä myös viranhaltijat, mutta lakisääteiset lautakunnat ja niiden alaiset virat selitettiin toimivallaltaan itsenäisiksi. Erityistoimialan lautakunnat viranhaltijoihin eriytyivät omiksi muodostelmikseen, joihin kunnan hallinnon sisäinen valta ei juurikaan ulottunut.

Kunnan toimialan jakaantumista koskeva oppi ei vaatinut muutosta kunnille annettavien tehtävien ja velvollisuuksien muotoon. Ne oli edelleen annettava lailla, mistä oli nimenomainen säännös. Tästä huolimatta valtio puuttui erityistoimialan hoitoon myös hallinnollisilla määräyksillä. Valtio saattoi säädellä sitä, ohjata sitä ja valvoa ei yksin sen laillisuutta vaan myös sen tarkoituksenmukaisuutta. Siitä mihin laki loppui, alkoivat valtion hallinnolliset suositukset, ohjeet ja määräykset, jotka eivät läheskään aina perustuneet lain valtuutukseen. Erään selvityksen mukaan valtion keskushallintoviranomaiset antoivat kaikkiaan 4 880 tällaista hallinnollista normia. Toinen arvio päättyy lukuun 7 500.

Varsin tehokas oli kameralistinen valtiosuusjärjestelmä, johon liittyi pitkälle menevä valtion valvonta ja ohjaus. Tämä järjestelmä ja oikeuspositivistinen kulttuuri tekivät kunnallishallinnosta äärimmäisen normisidonnaisen. Valtionavun menettämisen pelossa tehtiin kaikki, mitä joku valtion hallintoviranomainen vaati. Yleensä kukaan ei koskaan miettinyt vaatimusten antamisen oikeutusta.

Normisidonnaisuus ulottui kunnallishallintoon kokonaisuudessaan. Jos normia ei löytynyt laista, asetuksesta, valtion viranomaisten ohjeista eikä kuntien keskusjärjestöjen kiertokirjeistäkään, kunta pyysi sitä tapauskohtaisesti keskusjärjestöltään.

Erikoislaatuista oli valtion valvontaan liitetty alustusjärjestelmä. Kunnille annettiin ensin valta päättää joistakin asioista, mutta päätösvalta oli siirrettävä takaisin valtion viranomaiselle alistamalla pää-

tös sen vahvistettavaksi. Tämä järjestelmä ei ollut ominaista yksin erityistoimialalle. Niinpä vuoden 1948 kunnallislaki sisälsi alkujaan parikymmentä säännöstä siitä, mitkä valtuuston päätökset oli alistettava valtion viranomaisen vahvistettavaksi.

Kun maassamme siirryttiin sotien jälkeen toteuttamaan sosiaali- valtiollista hyvinvointivaltiota, hallinto-oikeudellisen lainsäädännön luonne muuttui. Säännöksistä tuli entistä huokoisempia, yleispiirteisempiä sekä finaalisempia, yhteiskunnallisia tavoitteita asettavia. Se miten nämä tavoitteet oli toteutettava, jäi riippumaan valtion kokonaisvaltaisista suunnitelmista ja muista valtion hallintoviranomaisen kannanotoista. Näin valtion ohjaus siirtyi entistä enemmän eduskunnalta valtion hallintoviranomaisille, kunnes kunnallishallinto muodostui erityistoimialtaan enemmän valtion hallintoviranomaisen kuin kunnan viranomaisten hallinnoksi.

Kunnallinen itsehallinto on ollut lainvalmistelijoiden lemmikki. Tuskin sotien jälkeen on tehty ainuttakaan kunnallishallintoa koskenutta lainsäädännöllistä uudistusta, jota ei olisi perusteltu kunnallisen itsehallinnon vahvistamisella. Todelliset motiivit ovat olleet kuitenkin yleensä muualla. Seuraukset puolestaan ovat vahvistaneet enemmän itsehallitsemista kuin itsehallintoa.

Suomen kunnallishallinnon historia on ollut 1980-luvulle asti voittopuolisesti itsehallitsemisen historiaa. Itsehallinto tosin ilmeni kaupunkilaitoksessa hyvin varhain, mutta sielläkin se jäi vähitellen vain suurimpien kaupunkien toimintamuodoksi. Yleinen toimiala tosin oli jokaisen kunnan itsehallinnon aluetta. Siellä sen kohteena oli pääosin kunnallistalous, kunnallistekniikka sekä toimielinten ja virkojen miehittäminen.

Toisaalta yleinen ja erityinen toimiala eivät olleet kaikilta osin jyrkkärajaisia. Kun erityistoimialan tehtävät lisääntyivät, lisääntyi myös kunnan investointitarve. Oli rakennettava kouluja, sairaaloita, vanhainkoteja jne. Näin yleinen toimiala alkoi ikään kuin palvella erityistoimialaa tai tulla sille alisteiseksi. Suurin osa sidonnaisuuksista vapaasta taloudellisesta kapasiteetista oli suunnattava erityistoimialaa palveleviin investointeihin.

Jos sitten etsitään itsehallintoa ilmaisevia toiminnallisia kokonaisuuksia ennen 1990-lukua, voidaan niitäkin toki löytää. Vain kaikkein oleellisimmat ansaitsevat tässä maininnan.

Taistelu kunnallishallinnon perustuslaillisen aseman puolesta nousee esille kuntien keskusjärjestöjen ajamana kunnallisen itsehallinnon puolustuksena. Uudempi kunnallistieteellinen tutkimus ansaitsee myös maininnan. Näihin kumpaankin palaan tarkemmin tuonnempana. Kunnallishallinnosta itsestään lähteneistä itsehallinnollisista pyrkimyksistä kannattaa mainita kaksi. Toinen liittyy kunnalliseen jaotukseen, toinen kuntien kehittämistehtäviin.

Kun maata alettiin 1950-luvun lopulta lähtien viedä kohti sosiaalivaltiollista hyvinvointivaltiota, havaittiin, ettei pienkuntavaltainen kunnallinen jaotus ollut lainkaan sovelias toteuttamaan kunnallishallinnon osalle tulevia yhteiskunnallisia uudistuksia. Valtion taholta aloitettiin määrätietoinen kuntauudistussuunnitelman laatiminen, johon näytti aluksi olevan laajahkoa poliittista sitoutumista. Tarkoituksena oli saattaa kuntakoko edellä sanottua tarkoitusta varten rationaaliseksi.

Suunnittelu tehtiin taitavasti ja tehokkaasti. Valtion koko auktoriteetti oli sen takana. Kuitenkin suunnitelma kariutui. Niin tapahtui pienten kuntien vastustuksen takia. Tämä oli aikamoinen kunnallishallinnon voimannäyte. Siihen perehtyminen antaa tosin itsehallinnon kannalta ensin hieman lohduttomalta näyttävän kuvan. Vastustajien pääasiallisena perusteluna oli väite kunnallisen demokratian kaventumisesta, mikä perustui luottamushenkilöiden määrän odotettavissa olevaan vähenemiseen. Herää kysymys, mitattiinko kunnallista demokratiaa pääasiassa luottamushenkilöiden lukumäärällä. Oliko päällimmäisenä sittenkin itsehallitsemisen eikä itsehallinnon ihanne?

Vastaus kumpaankin kysymykseen saattaa olla myöntävä, mutta kyllä tuohon ilmiöön liittyi muutakin. Siihen liittyi jotain sellaista, mikä paljasti satoja vuosia vanhan paikallisen itsehallinnon institutionaalisen arvon, mikä tässä tapauksessa ilmeni ikivanhana kunnallisena jaotuksena.

Eräs 1960- ja eritoten 1970-luvulla syntynyt käytännön ilmiö alkoi antaa viitteitä itsehallinnollisen otteen esiinnoususta. Tämä ilmiö liittyi omaehtoiisiin kehittämistehtäviin, joita kunnat ottivat itselleen ja jotka laajensivat kunnan yleistä toimialaa. Samalla kun kunnallisväki alkoi mieltää lakisääteiset tehtävät entistä selvemmin kunnan kehittämistehtäviksi, se alkoi itse etsiä keinoja oman kunnan ja erityisesti sen elinkeinoelämän edistämiseksi.

Tämä vaihe on kunnallishallinnon historiassa erittäin merkittävä. Oikeastaan siihen liittyy kokonaan uusi käsitys kunnasta. Se alkoi korostaa kunnan menestystä ja kunnan olemassaoloa ensi sijassa kuntalaisia eikä julkista hallintoa varten.

Toiminnan tuloksellisuus

Maamme kunnallishallinnon saavuttamat tulokset ovat ihmeteltävän mittavia. Niitä ei ole kuitenkaan saavutettu vapautumalla valtiosta vaan sitoutumalla siihen ja panemalla täytäntöön se, mitä valtio on käskenyt. Erityisesti 1950-luvun lopulta alkanut ja sosiaalivaltiollisen hyvinvointivaltion tavoitteluun liittynyt kehitysvaihe oli tässä suhteessa ratkaiseva.

Voidaan kysyä, mihin katosi itsehallinnon ihanne. Vastaus on hyvin yksinkertainen. Voidaan todeta, ettei vallaltaan voimakkaamman käskeminen ole ongelma; ongelma syntyy vasta, jos käskijän ja käskettävän arvojärjestelmät eroavat toisistaan. Valtion ja kunnallishallinnon arvojärjestelmät yhdenmukaistuivat viimeistään 1960-luvulla kunnallishallinnon muuttuessa puoluepoliittiseksi ja korporatiiviseksi. Samalla katosi liberalistisen ajattelutavan mukainen valtion ja yhteiskunnan erillisyyden idea.

Itsehallinto ei ole riippuvuussuhteessa yksin valtioon eikä yksin kunnan asukkaiden asenteisiin, vaan se on sitä myös suhteessa yhteiskunnan yleiseen tilaan. Jos edellä tarkasteltua kehitystä arvioidaan kokonaisuuden kannalta, itsehallinnon todellisen ulottuvuuden heikkeneminen saattoi koitua suomalaisen yhteiskunnan ja kansa-

laisten onneksi. Toisaalta kunnallishallinto osoitti joustavuutta sekä kykyä muuttua muun yhteiskunnan mukana ja sen tarpeet huomioon ottaen.

Kehityksellä oli kuitenkin myös nurja puolensa. Laitostumisen ohella kuntien yhteisöllisyys heikkeni, eikä omaehtoiselle sen paremmin kuin luovuutta vaativalle toiminnalle oikein jäänyt tilaa. Valtio tiesi, mikä oli parasta ja miten kaikki oli tehtävä. Kunnat puolestaan tottelivat.

Edellä oleva koskee suomalaista kunnallishallintoa ennen 1990-lukua. Sen kehitys ei kuitenkaan pääty tähän.

Kunnallishallinnon murros

Mikä murros?

Erään tutkimuksen mukaan suomalainen yhteiskunta on ainakin Kustaa Vaasan ajoista lähtien edennyt murroksesta toiseen. Mitä siis tarkoitetaan, kun nyt puhutaan kunnallishallinnon murroksesta? Sillä tarkoitetaan kehitystä, joka alkoi kameralismin vaiheittaisella murtumisella ja huipentui 1980-luvun lopun ja 1990-luvun alun hallinnon uudistuksiin ja jolle vuoden 1995 kuntalaki antoi oikeudellisen muodon.

Kunnallisväen käsitys lienee jotakuinkin sellainen, että tämä muutos oli suomalaisen kunnallishallinnon omaehtoinen aikaansaannos. Sitä se ei kuitenkaan ollut, vaikka jokainen kunta muuttikin hallintonsa omin päätöksin. Se oli ensi sijassa julkisen hallinnon kokonaisuutoksen välttämätön osa.

Tätä kunnallishallinnon vaihetta on käsitelty eri yhteyksissä, mutta kaikkea, mitä siitä on pääteltävissä ja mitä siitä johtuu, ei ole tuotu tietoisien keskustelun piiriin. Tämä on täysin ymmärrettävää, sillä meillä ei yleensä ole erityisen suurta kykyä havaita lähimenneisyytemme tapahtumien syy-yhteyksiä puhumattakaan, että kykenisimme analysoimaan niitä.

Kaksi rajaavaa huomautusta on syytä tehdä. Ensiksikin tarkasteltavana oleva kehitys ei ollut pelkästään suomalainen ilmiö, vaan

sen kokivat kaikki läntiset demokratiat. Toiseksi muutoksen alkuvoima ei liittynyt 1990-luvun taloudelliseen lamaan, joskin se saattoi vauhdittaa kehitystä ja peittää eräät siihen liittyneet ongelmat.

Murroksen perusta

Edellä kerrottu julkisen hallinnon muutos nähdään joskus yritykseksi ratkaista hyvinvointivaltion kriisi. Mitään todellista kriisiä tuskin kuitenkaan oli. Kysymyksessä oli enemmänkin hyvinvointivaltioon kohdistunut kritiikki, joka loi kriisin harhan. Kritiikkiä ilmaantui pääasiassa kahdelta eri taholta.

Ensimmäinen oli ns. vihreän aatemaailman synnyttämää. Se lähti maailman ekologisen tilan tiedostamisesta ja suuntautui hyvinvointivaltioiden kulutusta ihannoivaan luonteeseen. Tämä kritiikki vaikutti pääosin politiikan ja lainsäädännön ohjelmalliseen sisältöön, mutta ei sanottavastikaan hallinnon rakenteisiin.

Toinen kritiikki kumpusi uusliberalismista. Se moitti julkisen talouden paisumista ja koko hyvinvointivaltiollista järjestelmää yksilön luovuuden ja työnteon motivaation tukahduttamisesta sekä yrittämisen mahdollisuuksien kahlitsemisesta. Ennen kaikkea moitteen kohteena oli julkisen hallinnon tehottomuus. Tämä kritiikki johti hallinnon rakenteiden uusiintumiseen sekä tehokkuusarvon ennennäkemättömään nousuun julkisessa hallinnossa.

Muutoksen iskulause oli ”Kohti tehokkuutta!” Se ammensi voimansa jo 1900-luvun alkuvuosikymmeninä virinneistä amerikkalaisista liikkeenjohto-opeista, jotka korostivat toiminnan tavoitteellisuutta ja organisaatioiden tehokasta johtamista. Nämä opit voidaan kirjata *managerismin* (tai managerialismin) otsakkeen alle erään alaotsakkeen muodostuessa tulosjohtamisen käsitteestä. Pääasiallinen huomio siirtyi itse toiminnasta toiminnan tuloksiin. Yhteiskunnallisen palvelutuotannon parantaminen tuli meillä koko julkisen hallinnon uudistamisen ensimmäiseksi tavoitteeksi.

Valtionhallinto uudistettiin tulosjohtamisen oppeja noudattaen.

Myös valtiontaloudellinen järjestelmä muuttui. Kun kameralismi menetti voimansa, liiketaloustiede alkoi vaikuttaa myös julkisen talouden alueella. Julkinen talous alettiin mieltää kansantalouden kokonaisuuden osaksi ja budjetti talouspolitiikan ohjaamisen välineeksi.

Valtion ja kunnan välinen suhde oli muutettava valtionhallinnon uudistukseen sopivaksi. Muutos oli radikaali, vaikka siitä ei ole paljon puhuttu. Lyhyesti sanottuna tämänkin suhteen oli sopeuduttava tulosohtajuuteen valtionhallintoon. Tästä suhteesta poistettiin kameralistinen järjestelmä. Siinäkin siirryttiin tulosjohtamisen idean toteuttamiseen. Se edellytti luopumista yksityiskohtaisesta ja eri tasoilla tapahtuvasta normiohjauksesta samoin kuin kuntien yksityiskohtaisesta kontrolloimisesta.

Jotain valtio sentään piti ikään kuin omanaan. Luonnollisesti sen valta ohjata kunnallishallintoa lain yleisin normein jäi ennalleen. Yhteiskunnallisten tavoitteiden asettaminen eritoten kunnallishallinnon ydinalueella – sosiaalihuollossa, terveydenhoidossa ja peruskoulutuksessa – pysyi valtiolla. Kuntien vapautta lisättiin, mutta valtion ote kunnallistalouteen tiukkeni, ei sen yksityiskohtiin vaan sen kokonaisuuteen. Oikeastaan talouden merkitys nousi ihmistä ja yhteiskuntaa palvelevasta tehtävästä komentavaksi mahdiksi. Taloudellinen lama ja uusliberalistinen ajattelutapa palauttivat kaiken talouteen. Kaikki kysymykset alkoivat olla taloudellisia kysymyksiä.

Lainsäädännön muuttuminen

Nykyisin voimassa olevien säännösten valossa kunnallishallinnon asema saattaa näyttää entistä säädelymmältä. Lain yläpuolella oleva perustuslaki on uudistettu niin että siitä on tullut perusoikeussäännöksineen entistä vaikuttavampi. Tälle ylätasolle on asettunut EU:n primääri- ja sekundäärioikeus sekä vielä eräänlaisena perusnormina Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi.

Lain tasolla kunnallishallinnon normisidonnaisuutta ovat lisänneet kirjanpitojärjestelmän säätely, luottamushenkilöiden valinnanvapautta rajoittavat säännökset sekä kunnallisen virantäytön sitominen yleisistä virkaylennysperusteista riippuvaksi.

Toisaalta kunnallishallintoa koskevan lainsäädännön luonne on muuttunut yksityiskohtaisesta yleisen sääntelyn suuntaan. Se on varsinkin kunnallisen palvelutuotannon osalta pääosin pelkästään tavoitteita asettavaa.

Kunnallishallintoa syvästi loukannut alustusmenettely poistui asteittain. Kunnille tuli laaja vapaus oman organisaationsa järjestämiseen. Ainoastaan valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta jäivät pakollisiksi hallinnollisiksi toimielimiksi.

Yhteenvedonomaaisesti on sanottava, että itsehallinnollisessa mielessä kunnallishallinto vapautui huomattavasti valtion taholta tapahtuvasta säätelystä.

Hallinnollisten normien väheneminen

Kunnallishallinnon ohjaus lakia ja asetusta alemmanasteisin hallinnollisin normein ei perustunut lakiin vaan valtion keskushallintojohtoiseen kulttuuriin, valtiosuusjärjestelmään ja yhtenäisen kunnallisen palveluvarustuksen kehittämisen tarpeeseen.

Järjestelmä alkoi purkautua valtionhallinnon uudistamisesta. Säädettiin jopa laki, joka vahvisti jo ennestään lainsäädännön tasolla vallinneen oikeustilan ja jonka mukaan kunnille voitiin vastedes antaa velvoittavia hallinnollisia normeja vain lain erityisen valtuutuksen nojalla. Toisaalta laki edellytti, että kaikki tarpeettomat kunnallishallintoa ohjaavat hallinnolliset normit puretaan.

Valtionosuusjärjestelmän uudistus

On vaikea sanoa, oliko kuntien valtionosuusjärjestelmä ennen 1990-lukua itsehallinnon näkökulmasta tarkastellen surullinen vai huvittava; kumpiakin elementtejä siinä oli. Joka tapauksessa se mitätöi itsehallinnon lähes täydellisyyttä hipovalla tavalla.

Kuntien keskusjärjestöt ja kunnat vaativat yli kaksikymmentä vuotta tämän järjestelmän uudistamista. Kaikki tähän tähtäävät yritykset kaatuivat valtion keskushallintoviranomaisten jyrkkään vastustukseen.

Kun sitten maan poliittinen johto antoi mahtikäskyn valtionhallinnon uudistamiseksi ja osoitti sen suunnan, myös kuntien valtionosuusjärjestelmä muuttui. Tehtäväkohtaisista ja kustannusperusteisistä sekä tiukkaan valvontaan perustuvista valtionosuuksista luovuttiin ja siirryttiin asukaskohtaisesti määräytyviin laskennallisiin valtionosuuksiin, joiden käytön pääasiallinen valvonta uskottiin kunkin kunnan tilintarkastajan tehtäväksi.

Tuskin mikään muu lainsäädännön uudistus on vahvistanut periaatteellisella tasolla itsehallintoa yhtä merkittävästi kuin kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistus. Uudistuksen konkreettiset vaikutukset odottavat vielä vuoroaan. Ehkä sekin aika joskus tulee, kenties sen jälkeen kun talous on palautettu ihmistä ja yhteiskuntaa käskävästä asemasta oikeaan paikkaansa.

Kunnat muutoksen tekijöinä

Pohjoismaisen esikuvan mukaisesti suomalainen kunnallisväki kiinnostui 1980-luvulla ns. vapaakuntaideasta, jonka lähtökohdat olivat jo merkantilismin aikojen privilegioissa, vapaasatamissa ja vapaakaupungeissa sekä myös itsehallinnon ideassa. Tarkoitus oli vahvistaa kunnallishallinnon asemaa suhteessa valtioon. Kysymys oli siten perin juurin itsehallinnollinen.

Vapaakuntainnostukseen liittyi monta erilaista intressiä, kunnes idea joko valjastettiin tai se valjastui valtion intressin mukaiseksi kun-

nallishallinnon uudistamisen viitekehyyksi. Siihen liittyvään vapaakuntakokeiluun suhtauduttiin valtion taholla myönteisesti vasta sen jälkeen, kun koko julkisen hallinnon uudistamisen päätavoitteeksi oli määritelty hallinnon tuottamien yhteiskunnallisten palvelujen parantaminen, mikä merkitsi hallinnon tehokkuusajattelun alkua. Niinpä vapaakuntakokeilu sallittiin.

Ensin eräät kunnat hyväksyttiin vapaakuntakokeilun piiriin, mutta vähitellen periaatteessa kaikki kunnat ryhtyivät jonkinlaisiin kokeiluihin hallinnon uudelleen järjestämiseksi. Tässä toiminnassa oli epäilemättä eräänlainen itsehallinnollinen kipinä, joka syytti mm. kunnallishallinnon oikeutta luovan voiman. Vuoden 1995 kuntalaki lailisti sitten sen, minkä käytäntö oli jo pitkälle omaksunut.

Kuntien tekemien hallinnonuudistusten linja muodostui tulosjohtamisen opeista. Hallinnon ja taloudenhoidon malleja otettiin yksityisen sektorin toimintatavoista ja taloudenpidosta. Oikeastaan linjan yhtenäisyys ihmetyttää. Kuinka jokin yhdenmukainen suunta ylipäätään saattoi muodostua, kun uudistuksen tekijöitä oli yhtä monta kuin oli kuntia, yli neljä ja puolisataa uudistajaa? Valtio ei käskenyt eikä kieltänyt, enintään se salli tietyt muutokset. Selitystä voidaan etsiä ajan virtauksesta – ajan hengestä – ja aivan varmasti kuntien keskusjärjestöjen toiminnasta. Uudistus kulki näiden järjestöjen viitoittamaa tietä joko suoranaisesti taikka kuntien käyttämien konsulttien kautta.

Nämä selitykset eivät ehkä kuitenkaan kerro tyhjentävästi kaikkea ilmiöön liittyntä. Luulen, että muutokseen intoon vaikutti myös kunnissa uuden kipinän saanut itsehallinnon idea.

Muutoksen suunta kulki kohti tulosjohtamisen oppeja. Koko kunnan organisaatio pyrittiin saamaan palvelemaan tehokasta toimintaa. Oikeastaan itsehallitsemisen ihanne katosi, ainakin hetkellisesti. Lautakuntien määrää vähennettiin, valtuuston päätösvaltaa siirrettiin täytäntöön panevalle organisaatiolle, viranhaltijoiden asemaa vahvistettiin, omaksuttiin yksityissektorin toimintatapoja, taloudellisen tuloksen tekeminen nousi entistä selvemmin yhdeksi tavoitteeksi, manageristinen asennoitumistapa yleisty.

Suomalainen kunnallishallinto alkoi muuttua ratkaisevasti.

Kunnallisen viran luonteen muuttuminen

Muutosprosessi herättää monta kysymystä. Niistä yksi liittyy kunnallisten viranhaltijoiden aseman vahvistumiseen, joka on havaittu ja joka on eräillä tahoilla – jopa tutkimuksessa – nähty kielteiseksi kehityspiirteeksi. Pääasiallista selittäjää ei ole löydettävissä lainsäädännön muuttumisesta. Se tosin osaltaan auttoi kehitystä, mutta lainsäädäntöä ei missään vaiheessa muutettu kunnallisen viran luonteen muuttamisen tarkoituksessa. Oikeastaan kehitys kulminoituu monin tavoin kunnanjohtajajärjestelmään sekä johtavan viranhaltijan käsitteeseen. Toisaalta manageristisen ajattelutavan yleistyminen piti sisällään johtajuuden ja päätoimisen henkilöstön merkityksen korostamisen.

Johtavan viranhaltijan käsite ei perustu lakiin. Se syntyi palkkausjärjestelyjen vuoksi. Jokainen kunta sai itse määritellä, ketkä olivat kunnanjohtajan lisäksi johtavassa asemassa olevia viranhaltijoita. Johtavat viranhaltijat olivat aluksi yleensä jonkin hallinnonalan byrokrattisia johtajia, mutta heidän asemansa alkoi muuttua, kun esittelystä päättäminen yleistyi. Heistä tuli hallinnonalan lautakunnan esittelijöitä ja hallinnonalan johtajia.

Vuoden 1976 kunnallislaille heikennettiin kunnanjohtajan muodollista asemaa. Sanottiin, että kunnanjohtaja olkoon tästä lähtien vain virkamies. Hänet haluttiin kuitenkin sitoa kunnanhallituksen päätöksiin, ja tässä tarkoituksessa kunnille annettiin mahdollisuus siirtyä valtionhallinnossa yleisesti käytössä olleeseen esittelystä päättämiseen.

Kun esittelystä päättämisen mahdollisuutta ei rajattu koskemaan yksinomaan kunnanjohtajaa, esittelystä päättäminen yleistyi vastoin lain selittäjien odotuksia kuntien omin päätöksin periaatteessa kaikkiin kunnallisiin toimielimiin. Toisaalta käytäntö ei totellut lainsäätäjän ja kunnallisoikeuden auktoriteettien käskyä siirtää kunnanjohtaja byrokratian johtajaksi: päinvastoin kunnanjohtajan tosiasiallinen asema alkoi vahvistua, joskin itse kunnanjohtajajärjestelmä tuli ongelmalliseksi. Joka tapauksessa esittelystä päättäminen oli yksi tekijä, joka vahvisti kunnanjohtajan ja samalla muiden johtavien viran-

haltijoiden asemaa. Heistä tuli kunnan päätösvallan käyttämisen osallisia ja kunnan asukkaiden itsehallintoperiaatteen toteuttajia.

Vuonna 1992 tehtiin periaatteellisella tasolla merkittävä lainsäädännöllinen muutos, jolla sallittiin valtuuston päätösvallan delegoiminen myös kunnan viranhaltijalle (vuoden 1976 kunnallislain muutos 6.11.1992/979). Merkittävyys liittyy juuri siihen, kuka tai mikä taho katsotaan oikeutetuksi toteuttamaan perustuslain mukaista kunnan asukkaiden itsehallintoa. Kun tämän hallinnon keskeisin osa on kunnan päätösvallan käyttäminen, ei liene epäilystäkään siitä, etteikö sanottu lainmuutos olisi tehnyt mahdolliseksi kunnallisen viranhaltijan nousun pelkästä täytäntöönpanijasta kunnan päätösvallan käyttäjäksi. Vuoden 1995 kunnallislaki toisti sen, minkä sanottu lainmuutos toi kunnallisoikeuden lainsäädännön tasolle.

Kunnallishallinnon murroksen seuraukset kulkivat samaan suuntaan. Kun kunnan erityistoimialan itsenäisyys murtui ja kun kunnanjohtajan johtajuus tämän jälkeen ulottui myös sinne, erityistoimialalla toimineet johtavat viranhaltijat siirtyivät kenenkään huomauttamatta lautakuntien alaisuudesta kunnanjohtajan alaisuuteen ja hänen työkumppaneikseen.

Tulosjohtamisen opit korostivat johtajuuden merkitystä. Tämä oli täysin riippumatonta siitä, minkälainen muodollinen asema johtajalla oli. Lautakuntien itsenäisyys päättyi, ja niiden johtamien hallinnonalojen tilalle tuli tulosalueita. Kun kunta itse alkoi asettaa niille tavoitteita, kunnanjohtaja miellettiin koko kunnan toiminnan johtajaksi. Hänelle tuli entistä selvempi vastuu kokonaisvaltaisten tulosten saavuttamisen edellyttämässä laajuudessa. Entiset hallinnonalojen johtavat viranhaltijat alkoivat kiintyä esimiehinään olleiden lautakuntien sijasta kunnanjohtajaan samalla kun heistä tuli tulosalueidensa tulosjohtajia.

Lisäksi kunnan henkilöstön merkitys kokonaisuudessaan alkoi korostua, sillä tulosjohtamisen idean mukaan juuri päätoimisesta henkilökunnasta riippui ratkaisevasti asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Näin piilossa olleen ja piilossa pidetyn toimihenkilöryhmän asema vahvistui ja se nousi vastuun kantamisen osalliseksi.

Onko tähän kehitykseen järkevää selitystä? On. Se on haettava kunnallishallinnon sisältä ja itsehallinnollisen asennoitumistavan vahvistumisesta. Vastauksen antaminen vaatii kuitenkin jatkokysymyksen: miksi tällainen muutos tapahtui? Selityksiä on kaksi.

Vaikka vapaakuntakokeilun kautta toteutettiin kunnallishallinnon muutos valtion intressin mukaisesti ja valtionhallinnon muutoksen tosiasiallisena osana, tuo kokeilu ja erityisesti koko vapaakuntaidean osakseen saama huomio vahvasti tuntuvasti itsehallinnollista asennetta, joka oli ja on tosiasiat huomioon ottavaa. Tästä seuraa toinen selitys. Kuntien hallinnollisiin virkoihin oli tullut hyvin koulutettua ja ammattitaitoista väkeä. Kunkin kunnan luottamushenkilöorganisaatio alkoi luottaa omaan viranhaltijakuntaansa havaittuaan, että tällä oli taidon ja kyvyn lisäksi valmiutta myös moraliteettiin perustuvan vastuun kantamiseen. Kenties juuri vastuuseen liittyvät seikat ovat alue, josta selitys on parhaiten löydettävissä.

Lisäksi kunnan viranhaltijakunta alettiin mieltää kunnan omaksi väeksi, joka työskenteli oman kunnan kehittämiseksi ja palveli oman kunnan asukkaita. Toisin sanoen viranhaltijoiden toiminnan alettiin nähdä tavoittelevan samansuuntaista itsehallinnollista päämäärää kuin itsehallinnollista asennetta omaavat luottamushenkilöt edustivat. Luultavasti myös kunnan asukkaiden asenteet muodostuivat viranhaltijoille suotuisiksi.

Oli muutakin. Tajuttiin täysin realistisesti, että oman virkakunnan vahvuus on monin verroin parempaa kuin täysin kunnan ulkopuolinen valtion virkamieshallinto voi edustaa. Tajuttiin myös, ettei alati laajentunut ja mutkistunut kunnallishallinto voinut tulla toimeen ilman ammattitaitoista ja päätoimista virkakuntaa.

Luottamushenkilöiden asema

Jos ihannoidaan itsehallitsemista, kunnallishallinnon murroksen seurauksista voidaan tuskin löytää mitään hyvää sanottavaa. Valtuusto menetti valtaansa, ja viranhaltijoiden asema vahvistui. Kaiken lisäk-

si valtaosa kunnista vähensi lautakuntiensa määrää, kunnes myös lainsäädäntö muuttui niin, että pakolliset lautakunnat vähitellen poistuivat. Muutos merkitsi tietysti luottamushenkilöiden määrän tuntuvaa vähenemistä.

Tähänkin ilmiöön on etsittävä selitystä. Kunnallista demokratiaa oli mitattu monessa tapauksessa etupäässä luottamushenkilöiden määrällä. Kuinka oli mahdollista, että kunnat itse ryhtyivät yhtäkkiä supistamaan luottamushenkilöorganisaatiotaan?

Tutkijat saattavat tarjota selitykseksi kontingenssiteoriaa, jonka mukaan hallinto tulee organisoida eri tavalla erilaisissa tilanteissa. Tämä saattaa selittää lainsäädännön tasolla tapahtuneen muutoksen, mutta se ei selitä elävän elämän ilmiötä, sillä käytännössä tällaista teoriaa ei tunnettu. Sitä paitsi kehitys alkoi käytännön kunnallishallinnossa ja kulkeutui sitä kautta lainsäädännön tasolle.

Oma selitykseni liittyy itsehallinnollisen asennoitumisen vahvistumiseen. Tästä oli seurauksena kunnallisen demokratian nimissä rakennettujen, etupäässä näennäisdemokratiaa palvelleiden kulissien kaatuminen. Tarkoitan erityistoimialan lakisääteisiä lautakuntia, jotka olivat edustaneet valtaosaltaan näennäisdemokratiaa. Itsehallinnollisen näkökulman avautuminen auttoi havaitsemaan näiden rakenteiden turhuuden.

Julkisen hallinnon murros merkitsi valtion hallintoviranomaisilla olleen, kunnallishallintoon kohdistuneen vallan siirtymistä kunkin kunnan omalle hallinnolle. Tätä ei ole havaintojeni mukaan riittävästi korostettu. Näin kuitenkin tapahtui. Tämä valta siirtyi etupäässä kunkin kunnan viranhaltijoille. Nykyhetken tilannearvion mukaan saatetaan päätellä, että tämä ilmiö sivuutti kunnan luottamushenkilöhallinnon ja joka tapauksessa valtuuston.

Katsotaanpa tätä siirtymistä hieman tarkemmin. On totta, että kunnan viranhaltijoiden asema vahvistui tätäkin kautta, samoin kunnanhallituksen ja jossain määrin kunnan itsensä perustamien lautakuntien. Kuitenkin tästä siirtymästä jäi oleellisin osa ikään kuin osoitteetomana jonnekin. Kysymyksessä on se poliittinen ohjaus, joka aikaisemmin oli ollut valtion virkamiehillä. Mikä on tämän siirtymän osoite?

Osoite on kunkin kunnan valtuusto. Oikeastaan ongelman ydin ei olekaan osoitteettomuudessa vaan siinä, että kunnat eivät ole aina oivaltaneet lähetyksen vastaanottajaa, ja toisaalta vastaanottaja sen paremmin kuin koko kunnan hallintokoneisto ei ole ollut valmis tämän lähetyksen vastaanottamiseen puhumattakaan siitä, että syntynyt tilanne olisi osattu käyttää hyväksi. Olisikohan tässä jonkinlaista sokeutta? Syyt neuvottomuuteen ovat samat, joihin tuonnempanakin palaan: edustuksellinen itsehallinnollinen demokratia on jätetty täysin kehittämättä. Sen tila ei ole itsehallinnon mukainen.

Vaikka murros vähensi luottamushenkilöiden määrää, se ei tosiasiallisesti mitätöinyt heidän merkitystään, mutta se muutti luottamushenkilöiden asemaa itsehallitsemisesta itsehallintoa vaativaksi.

Murroksen väistämättömyys

Historiantutkijat eivät taida olla yksimielisiä yhteiskunnallisten muutosten syistä. Mikä perimmältään muuttaa yhteiskuntaa? Voivatko sen tehdä suuret persoonat, sotapäälliköt, hallitsijat, ajattelijat? Joutuuko se ihmiskunnan henkisestä kehityksestä, ovatko syyt taloudellisia vai joitakin muita? Joka tapauksessa muutosta aina tapahtuu. Se on pysyvää, niin kuin Herakleitos (500-luvulla eKr.) asian ilmaisi.

Yleensä kaikki rauhanomaisesti tapahtunut yhteiskunnallinen muutos on noudattanut jo esitykseni alussa mainitsemaani vaihtoehtotonta kaavaa. Ainakin julkisen hallinnon länsimainen muutos vahvistaa tämän. Idea, joka liikkuu reaalityodellisuuden ja ajan virtauksen aallonharjan välisellä alueella, nousee vaikuttavaksi sitä varmemmin, mitä suuremman alan se tästä ulottuvuudesta käyttää. Managerismi oli nyt esillä olevassa mielessä ainoa teoria taikka teorialle asetettavat vaatimukset täyttävä oppi, joka kykeni vastaamaan uusliberalistiseen kritiikkiin. Tapahtunut muutos oli tässä mielessä väistämätön.

Murros ja itsehallinto

Kunnallishallinnon viime murroksen ajankohta on erikoinen. Kannattaa panna merkille, että se tapahtui 1980-luvun lopun ja 1990-luvun puolivälin välisenä aikana. Yleensä kaikilla yhteiskunnallisilla muutoksilla on jokin yhteys havaittavissa olevan ilmiön ja kokonaisvaltaisen yhteiskunnallisen kehityksen välillä. Esillä olevan kehityksen erikoisuus on siinä, että se alkoi sosiaalivaltiollisen kukoistuksen ja suotuisan taloudellisen kehityksen aikana ja vakiinnutti asemansa syvän taloudellisen laman vallitessa. Merkittävimmät ratkaisut tehtiin taloudellisena lamakautena.

Vaikka lama ei ollut murroksen alkuunpaneva voima, sen vaikutus tehtyihin ratkaisuihin oli kuitenkin ilmeinen. Täytyy muistaa, että sosiaalivaltiollinen järjestelmä ja keynesiläinen talouspolitiikka olivat tuottaneet erittäin hyviä tuloksia. Kun lama iski, lähes kaikki romahti. Esimerkiksi sellainen arvo kuin korkea työllisyysaste menetti merkityksensä. Keynesiläisen talouspolitiikan näkökulmasta katsottuna hirvittäviin lukuihin noussut työttömyys siirtyi lähes pelkästään tilastolliseksi kummajaiseksi.

Toisaalta suurimmiksi sankareiksi nousivat ne, jotka kykenivät eniten saattamaan ihmisiä työttömiksi. Sellainen käsite kuin kansantalouden kiertokulku unohtui täysin. Julkisen talouden ainoa ohjenuora olivat saneeraus ja supistus. Tähän liittyi pyrkimys tehostaa kaikkea toimintaa. Ihanteeksi tuli yksityistalous, sen toimintatavat ja muodot.

Oman kokemuksen perusteella voin reunahuomautuksenomaisesti sanoa, että jos kuntia olisi johdettu ja hoidettu yhtä vähäisin tiedoin ja yhtä suuren intuition ja kuvitelmien varassa kuin hoidettiin monia suomalaisia yrityksiä ennen 1990-lukua, suurin osa maamme kunnista olisi ollut liike-elämän terminologiaa käyttäen konkursikypsiä. Tällaista tilannetta ei kuitenkaan syntynyt. Oletettavasti tämän kehitysvaiheen rehellinen selvittäminen kestää pitkään. Luultavasti siinä tulee esille se vaikeus, mikä erilaisten talous- ja yhteiskuntateorioiden toisiinsa sovittamisessa on.

Kunnat kykenivät sopeuttamaan omat taloutensa suhteellisen hyvin, jos kohta onkin huomautettava niistä taloudellisista leikkauksista, joiden järkipärisyydelle on jälkikäteen arvioitaessa joskus vaikea löytää yhteiskunnallis-taloudellista perustetta.

Yhteiskunta ajautui käsittääkseni eräänlaiseen paniikkiin. Tällainen tila ei ole yksilön tasolla koskaan toivottava. Yhteiskunnan tasolla se saattaa joskus tuottaa hedelmääkin. Tämä on nähty niinkin hirvittävien tapahtumien kuin sotien seurauksena.

Edellä kuvailtu paniikkitilanne johti kunnallishallinnossa erottamaan vanhan kansan kielellä sanottuna jyvät akanoista. Niinpä 1800-luvun perinteenä ollut itsehallitsemisen ihannoiti alkoi väistyä itsehallinnollisen asennoitumisen tieltä. Suoraan sanottuna kunnallishallinnon murros vahvisti huomattavasti itsehallinnon mahdollisuuksia. Syynä on ennen kaikkea kunnan ja valtion välisen suhteen muuttuminen, mikä kuvastaa eräänlaisen vertikaalin vallanjoon hyväksymistä. Tämä tuotiin virallisuontaisesti esille perustuslakejamme uudistettaessa. Valmistelun yhteydessä todettiin, ettei julkisen vallan käyttö ole palautettavissa yksinomaan valtioon. Toteamus on kunnallisen itsehallinnon kannalta merkittävä, mutta sen yhteys kunnallishallinnon murrokseen jää vastaisten selvitysten varaan.

Toisaalta kuntien hallinnon sisäiset järjestelyt avaavat omat näkökulmansa. Ratkaisevinta on kuitenkin kunnallisväen ja oletettavasti myös kuntien asukkaiden asenteiden muutos, joka kulki selvästi kunnallista itsehallintoa tukevaan suuntaan.

Sosiaalivaltiollista järjestelmää, jossa kunnallishallinto oli pääosin valtionhallinnon jatke, voidaan arvostella itsehallinnolliselta kannalta. Samalla on kuitenkin myönnettävä, että järjestelmä oli täysin tarpeellinen hyvinvointivaltiota rakennettaessa. Nyt tämä työ on saatu vaiheeseen, jossa itsehallinnolle alkaa olla tilaa. Täysin ongelmaton tilanne ei kuitenkaan ole.

Suomalaisella kunnalla on alusta alkaen ollut itsehallinnon kannalta kaksi peruselementtiä: oikeushenkilöllisyys ja toimialan yleisyys. Näistä viimeksi mainittu on periaatteellisesti erittäin oleellinen, sillä millään muulla oikeushenkilöllä – valtiota tietysti lukuun otta-

matta – ei ole yleistä toimialaa, vaan se on tavalla tai toisella tarkoin tehtäväkohtaisesti rajattu.

Toimialan yleisyydelläkin tosin on rajansa. Se muodostuu pääosin erityislainsäädännöstä, oikeusjärjestykseen sisältyvästä kansalaisten yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamattomuudesta, muiden julkisoikeudellisten viranomaisten toimivallasta sekä siitä, että yleiseen toimialaan ei sisälly velvoittavan julkisen vallan käyttämisen oikeutta; sen tulee perustua aina lakiin.

Tietysti voidaan kysyä, mitä mahdollisuuksia kunnalle jää sen jälkeen kun erityistoimialan mukaiset viranomaistehtävät on hoidettu ja lain säätämät palvelut kunnan asukkaille annettu. Tähän on vastattava, että jo yhteiskunnallisissa palveluissa on laaja tarkoituksenmukaisuusharkinnan alue. Lisäksi kysymykseen tulee kunnan yleiseen toimialaankin liittyvä kunnan asukkaiden yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden ja henkisen kasvun edistäminen samoin kuin monitaisten yleisten kehitysedellytysten luominen. Kenties liiankin vähälle huomiolle on jäänyt kunnan kehittäminen sosiaalivaltiollisen järjestelmän muovaamasta laitoksesta kohti yhteisöllistä kuntaa.

Edellä kuvaillulla tavalla rajattu yleisen toimialan toimipiiri antaa kunnalle lähtökohdan muotoilla suhteellisen vapaasti omaa toimivaltaansa. Vastausta kaipaa tässä yhteydessä vielä kysymys, onko kunnan yleinen toimiala laajennettavissa erityistoimialan alueelle. Toisin sanoen voitaisiinko ajatella, että lailla lakattaisiin antamasta kunnille tehtäviä tai asettamasta tavoitteita ja jokainen kunta saisi hoitaa yhteiskunnalliset tehtävät yleisen toimialansa puitteissa parhaaksi katsomallaan tavalla?

Näihin kysymyksiin on vastattava varauksellisen kieltävästi. Täydelliseen autonomiaan ei voida mennä eikä sitä edes vaatia. Kenties kuntien lakisääteisiä tehtäviä voitaisiin vähentää, mutta kokonaan niistä ei voida luopua, mikäli kunnallishallinnon tehtävät aiotaan pitää hyvinvointivaltion edellyttämällä tasolla. Valtakunnassa tulee olla jotakuinkin yhteneväinen palvelutarjonta kunnallishallinnon ydinalueella eli sosiaalihuollossa, peruskoulutuksessa sekä terveyden- ja sairaanhoidossa.

Edellä esitetty rajausta ei mitätöi itsehallinnon ideaa. Sen toteuttamiselle jää silti runsaasti tilaa. Onko suomalaisella kunnallishallinnolla todellista valmiutta käyttää tämä tila hyväkseen? Mitkä ovat pahimmat esteet? Ovatko kunnallishallinnon sisäiset rakenteet jo nyt itsehallinnon edellyttämässä järjestyksessä? Mikä on edustuksellisen demokratian tulevaisuus? Useita muitakin kysymyksiä herää. Kaikkia niitä kannattaa pohtia.

Kunnallishallinnon tilannearvio

Kunnallishallinnon yhteiskunnallinen asema

Kunnallishallinnon yhteiskunnallinen merkitys on jatkuvasti kasvanut. Virallisuonteiset selvityksetkin osoittavat kuntien hoitavan likimain kaksi kolmasosaa koko yhteiskunnallisesta palvelutarjonnasta. Tämän lisäksi kunnilla on monia muita yhteiskunnallisesti merkittäviä tehtäviä sekä lisääntyvä vastuu kunnan menestymisestä ja kunnan asukkaiden elinolosuhteista. Kun sosiaalivaltiollisen yhteiskunnan perustamisen seurauksena ihmiset siirtyivät luonnon armoilta yhteiskunnan armoille, teki se heidät riippuvaisiksi etupäässä omasta kotikunnastaan.

Yhteen aikaan kyseltiin, mitkä ovat kunnan peruspalvelut. Tähän on vaikea vastata muuten kuin toteamalla niiksi kaikki kunnan lakisääteiset velvoitteet. Näyttää kuitenkin siltä, että pitäytyminen pelkästään niihin ei riitä, vaan kunnan toiminnalla tulee olla jonkinasteinen kosketuspinta asukkaiden elämään kokonaisuutena.

Kuntalain 1 §:n mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä. Vaikka tuo säännös on julistuksenomainen eli normatiivisessa mielessä sisällöltään tyhjä, sille on kuitenkin annettava periaatteellinen merkitys ajateltaessa kunnan asemaa hyvinvointivaltion ylläpitämisessä. Kestävän kehityksen periaate puo-

lestaan voidaan ymmärtää tässä yhteydessä laajasti. Se käsittää paitsi ekologisesti kestäväen kehityksen myös vaatimuksen yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden ja ihmisen henkisen kasvun edistämisestä.

Julkisen hallinnon uudistamisen seurauksena kuntien lakisääteinen vastuu on ehkä vähentynyt, mutta moraalinen vastuu lisääntynyt. Tämä johtuu valtion toiminnan yksityistämisestä ja liikelaitostamisesta, mikä on heikentänyt valtiota tämän vastuun kantajana. On helppo havaita, kuinka jo vähäisimpäänkin julkisen toiminnan saatamiseen markkinaohjautuvaksi liittyy yhteiskunnallisen vastuun kaottaminen.

Mitä tästä on pääteltävä? Se että valtiolta vapautuneen yhteiskunnallisen vastuun täytyy siirtyä jonnekin. Voiko se siirtyä suvulle, yksilön lähiympäristölle tai yksilölle itselleen?

Yhteiskunnallinen kehitys on kulkenut aikoja sitten suvun mahdollisuuksien ohi, joten siitä ei sen enempää. Sosiaalivaltiollinen asennoituminen mitätöi myös yksilön lähiympäristön kuten kirkon ja vapaaehtoisjärjestöjen merkityksen. Mutta kun taloudellisen laman keskellä alettiin levittää amerikkalaisperäistä oppia ns. kolmannen sektorin mahdollisuuksista, vapaaehtoistyö nousi huomion kohteeksi.

Kolmas sektori onkin ollut eräissä maissa merkittävä yhteiskunnallisen vastuun kantaja. Olosuhteet niissä ovat kuitenkin olleet toiset kuin meillä. Näissä maissa on ollut saatavissa runsaasti ilmaistyövoimaa, koska kaikkien ihmisten toimeentulo ei ole ollut päiväpalkan varassa. Tarkoitin kahta seikkaa. Vertailun kohteena olevien maiden järjestelmä ei edellytä molempien puolisoitten työssäkäyntiä, minkä lisäksi pääomatuloilla on merkittävä osuus ansioista. Meillä taas koko yhteiskunta rakentuu palkkatuloon ja sen korkeaan verasteeseen, niin että pääomia ei ole yleisesti ottaen siitä kertynyt. Toisaalta kummankin puolison edellytetään käyvän ansiotyössä. Se kuuluu nykyiseen kulttuuriimme, mutta se on myös käytännön realiteettien vaatimus, sillä yleensä yhden henkilön palkka ei riitä perheen elättämiseen. Tästä seuraa, ettei meillä voida ainakaan ratkaisevasti korvata yhteiskunnan palveluvarustusta ilmaistyövoimalla toimivalta kolmannella sektorilla.

Edellä sanottu ei tietystikään mitätöi vapaaehtoistoimintaa sinänsä, ei myöskään yksilön ja hänen lähiympäristönsä vuorovaikutussuhteen merkitystä. Se kuitenkin on huomattava, ettei kolmas sektori voi meillä kantaa yhteiskunnalta vapautuvaa vastuuta ilman yhteiskunnan rakenteiden täydellistä muuttamista.

Uusliberalistinen minimalistisen valtion ihanne haluaa supistaa yhteiskunnan palvelutarjonnan mahdollisimman vähiin. Se korostaa markkinoiden merkitystä. Tähän on vastattava pääosin edellä esitetyin argumentein. Lisäksi on huomautettava sosiaalivaltiollisen hyvinvointivaltion perustekijöistä. Niistä yksi on se, että pienellä nettopalkalla elävien kansalaisten toimeentulo turvataan osittain yhteiskunnallisilla palveluilla, joista joko ei makseta rahana vastasuoritusta lainkaan tai tämä suoritus on todellisia kustannuksia pienempi.

Jos yhteiskunta rakentuu alhaiselle palkkatulolle, jonka verotusaste on lisäksi kireä, monessa tapauksessa yksilöillä ei ole taloudellista mahdollisuutta hankkia palveluita markkinoilta. Näin ollen uusliberalistinen ihannekin edellyttäisi koko järjestelmän uudelleen rakentamista.

On harhaluuloa edes kuvitella, että meillä vakiintuneen ajattelutavan mukaista yhteiskunnallista vastuuta voitaisiin vaikuttavassa määrin siirtää yksilölle itselleen taikka hänen suvulleen tai lähiympäristölleen – edellyttäen tietysti, että jonkinasteista hyvinvointiyhteiskuntaa ylläpidetään.

Valtiolta siirtyvän yhteiskunnallisen vastuun ainoa vastaanottaja voi olla kunta. Tätä ei aina ole luettavissa lain kirjaimista. Eräästä seikasta on kuitenkin huomautettava. Sosiaalivaltiollinen asennoitumistapa on jossain määrin hämärtänyt yksilön itsensä vastuuta. Mikään järjestelmä ei tietystikään voi hyväksyä ihmisen heittäytymistä yhteiskunnan armoille ilman että hän yrittää ensin itse hoitaa asian. Tässä suhteessa nykyajan elämäntapa ei kaikin osin ole kohdallaan.

Edellä käsitelty problematiikka liittyy laajempaankin yhteyteen. Kysymys on kunnan toiminnasta kokonaisuudessaan. Loppuun asti vietynä esille nousee hyvinvointivaltion säilyminen ja sen kehittä-

minen. Jonkinlainen epämääräisyys tässä asiassa hämmentää nykyajan yhteiskuntaa. Toisaalta hyvinvointiyhteiskuntaa halutaan ylläpitää, toisaalta siihen yritetään sovittaa täysin vieraita elementtejä. Kahden poikkeavan yhteiskuntateorian toisiinsa sovittaminen ei yleensä onnistu ongelmitta.

Suomen kunnallishallinto on entistä vaativampien haasteiden edessä. Tähän asti siltä ei ole vaadittu itsenäiselle poliittiselle yksikölle ominaista yhteiskunnallista luovuutta. Nyt sitä vaaditaan. Näyttää siltä, että kunnallishallinnosta muodostuu vähitellen sosiaalivaltiollisen hyvinvointivaltion viimeinen linnake. Sen puolustamiseen tarvitaan vahvaa kunnallista itsehallintoa.

Onko kunnallinen demokratia kriisissä?

Uuden perustuslain esitöiden ja lain kirjaimenkin mukaan eduskunta monopolisoi valtiovallan, mutta se ei antanut demokratian yksinoikeutta millekään taholle. Päinvastoin tässä työssä on selvästi havaittavissa demokratian kentän laajentamisyrittämiä sekä muunkin kuin puoluedemokratian yhteiskunnallisen merkityksen korostamista. Lain esitöissä todetaan, että olennainen merkitys kansanvallan toteutumisessa on erityisesti kunnallisella itsehallinnolla.

Valtion tasolla kansalaisen demokraattiset oikeudet toteutuvat äänestysoikeutena. Kovin harvinaista ei ole rajoittaa kunnallinenkin demokratia vain siihen. Ei siis ole mikään ihme, että äskettäin pidettyjen kunnallisvaalien alhainen äänestysprosentti (56,0 %) on herättänyt hermostuneisuutta. Kysytään, onko kunnallinen demokratia kriisissä.

Todettakoon, että kunnallisvaalien historian alhaisin äänestysprosentti oli vuonna 1924 (27,8 %) ja korkein vuonna 1976 (78,5 %). Yli 50 %:n määrään päästiin ensimmäisen kerran vasta sotien jälkeen vuonna 1945 (54,9 %).

Kunnallinen demokratia on muutakin kuin kunnallisvaaleissa äänestämistä. Perinteinen näkemys, joka ilmenee niin tieteessä kuin

lainvalmisteluaineistossakin, pitäytyy lähes tyystin kunnallisten luotamushenkilöiden asemassa. Tämä näkemys on tosin viime aikoina saanut rinnalleen kunnan asukkaiden demokraattisia oikeuksia painottavia käsityksiä, mutta ne ovat aika ajoin olleet jollakin tavalla epärealistisia.

Kunnallisessa demokratiassa lähtökohtana ovat kunnan asukkaat. Heidän demokraattisten oikeuksiensa toteutumisen mahdollisuus muodostaa ensimmäisen perustan koko kunnalliselle demokratialle. Kunnan asukkaan asema suhteessa kuntaan liikkuu aivan eri ulottuvuuksissa kuin kansalaisen suhde valtioon.

Kuntalaisten äänestysaktiivisuudella on tietysti merkitystä puolueiden kannalta, mutta sillä ei ole loppujen lopuksi kunnallisen demokratian kokonaisuuden ja kunnan asukkaan kannalta kovinkaan suurta merkitystä. Oleellista on, että kunnallisvaaleissa on ehdokkaita enemmän kuin voidaan valita. Todellinenkin ongelma tähän kuitenkin liittyy. Se koskee ehdokasasettelua, oikeammin sanottuna kuntalaisia hyvin edustavien henkilöiden halukkuutta asettua ehdokkaaksi kunnallisvaaleissa.

Kaikkein oleellisinta on kunnan hallinnon avoimuus sekä kunnan asukkaiden mahdollisuus osallistua sekä ennen kaikkea vaikuttaa ja puuttua asioihin silloin, jos niitä ei hoideta hyvin ja hyväksyttävästi.

Tässä vaiheessa voidaan luetella useita hyviä asioita. Periaatteellisella tasolla liikuttaessa niistä ensimmäisiä ovat kunnan asukkaiden aloiteoikeus sekä pelkkään kunnan jäsenyyteen perustuva valitusoikeus kunnallishallinnon yleisissä asioissa. Jokapäiväisen elämän eli käytännön kannalta merkittävintä on kuitenkin kunnan toiminnan avoimuus, joka on lisääntynyt tiedotustoiminnan muututtua entistä ennakkoluulottomammaksi. Tästä on annettava kiitos kolmelle taholle. Lainsäätäjä saa omat kiitoksensa ja kunnan johtavat viranhaltijat omansa. Suurimman kiitoksen ansaitsee julkinen sana, jonka mielenkiinto kunnallista toimintaa kohtaan on jatkuvasti lisääntynyt.

Lehdistö on paitsi välittänyt tietoa kunnan toiminnasta myös esittänyt kritiikkiä sitä kohtaan sekä avannut kuntalaisille entistä pa-

remmat mahdollisuudet kunnan toiminnan arvioimiseen. Kritiikki on ollut yleensä tervettä niin kauan kuin se on perustunut oikeisiin tietoihin. Niiden saatavuuden varmistaminen on puolestaan kunnan asia.

Lehdistön merkitys kunnallisena vaikuttajana on myös lisääntynyt. Jos ollaan kriittisiä, voidaan sanoa, että tämä valta saattaa olla vaarallistakin. Se nimittäin mahdollistaa mielipiteiden manipuloimisen ja jonkun henkilön aiheettoman ajojahdin. En sano, että näin olisi kovin usein tapahtunut, mutta vaara tähän on olemassa varsinkin, jos lehdistöllä ei ole sen saaman vaikutusvallan edellyttämää vastuuntunnetta. Lainsäädäntö ei pahemmin lehdistölle vastuuta aseta.

Kunnallisen viran luonteen muuttumista on jo käsitelty. Myös viranhaltijoiden asenteet ovat muuttuneet. Tuskin enää kukaan vetoaa työrauhansa häiriintymiseen, jos kunnan asukas soittaa tai tulee käymään. Tässäkin suhteessa hallinnon avoimuus on lisääntynyt. Jos kuitenkin halutaan etsiä kehittämisen kohteita, kunnan viranhaltijoiden ja kunnan asukkaiden kanssakäymisen tiivistäminen saattaisi olla yksi sellainen.

Edellä kirjoitetut positiiviset attribuutit ovat kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien kannalta tärkeitä. Näin sanottaessa vaikuttamisen käsite on erotettava osallistumisen käsitteestä aivan niin kuin eräät tutkijat ovatkin tehneet. Tätä laajempaa kannatusta on kuitenkin saanut määritelmä, jonka mukaan demokratia toteutuu siinä määrin kuin kansalaiset voivat vaikuttavasti osallistua päätöksentekoon.

Tässä määritelmässä on eräs harha. Kaikki, jotka haluavat osallistua, eivät halua vaikuttaa, ja kaikki, jotka haluavat vaikuttaa, eivät halua osallistua. Osallistumisen käsite olisikin irrotettava vaikuttamisen käsitteestä ja ajateltava niin, että demokratiassa kansalaisilla tulee olla mahdollisuus osallistua yhteiskunnan toimintaan, mutta heillä tulee olla myös mahdollisuus vaikuttaa osallistumatta.

Vasta toiselle sijalle tulevat edustuksellisen demokratian mukaiset toimielimet ja niiden jäsenet. Toinen sija tulee siitäkin huolimatta, että järjestelmämme rakentuu edustukselliselle demokratialle, joka on kunnan toiminnan perusta. Asettamani tärkeysjärjestys ei kuiten-

kaan ole toiminnallista vaan periaatteellista laatua. Se osoittaa demokratian idean mukaisen lähtökohdan, jonka toteutumisen tulee aina olla avoin.

Luottamushenkilöiden ja kunnan asukkaiden lisäksi kunnalliseen itsehallinnolliseen demokratiaan tarvitaan vielä kolmas lenkki. Se muodostuu kunnan omista viranhaltijoista. Tässä yhteydessä on erityisesti korostettava ilmaisua *kunnan omat viranhaltijat*.

Mikään demokratia ei voi toteutua aitona eikä mikään itsehallinto todellisena ilman ammattitaitoista virkakuntaa eikä ilman tervettä byrokratiaa. Tämä on tosiasia, joka kovin harvoin myönnetään mutta joka kuitenkin on tosiasia.

Itsehallinnollisen demokratian kehittymisen kannalta keskeisintä on se, että kaikkien näiden kolmen lenkin – kunnan asukkaiden, kunnan luottamushenkilöiden ja kunnan omien viranhaltijoiden – tulee olla pitäviä. Jos jonkin lenkin osuus jää taka-alalle tai jos jonkin osuutta vähätellään, todellista itsehallintoa ei voida harjoittaa. Toisaalta jokaisen lenkin tulee pysyä siinä, mihin se itsehallinnon ketjussa kuuluu.

Tulevaisuutta ajatellen vahvimalla sijalla ovat kunnan asukkaat, jotka tarvitsevat itsehallintonsa ylläpitämiseksi pätevän virkakunnan. Tähänastisissa esityksissä vahvimpana elementtinä pidetyt luottamushenkilöt ovat riippuvaisia edustuksellisen demokratian säilymisestä. Tähän kysymykseen palaan tuonnempana. Jo nyt voin kuitenkin sanoa, että kunnallinen demokratia ei oman näkemykseni mukaan ole kriisissä. Sillä on kieltämättä joitakin sisäisiä ongelmia, mutta ne ovat ratkaistavissa.

Toimielinten kokoonpanosta

Julkisuudessa on joskus kritisoitu kunnallisten luottamuselinten kokoonpanoa. Kieltämättä se ei aina vastaakaan kunnan asukkaiden koostumusta. On helppo havaita, että julkisen työnantajan (valtion ja kunnan) palveluksessa olevien määrä on yleensä suhteellisen suu-

ri, samoin eläkeläisten ja maatalousvaltaisissa kunnissa maanviljelijöiden. Valtuustoissa miehillä on vielä yleensä enemmistö. Muissa toimielimissä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettu laki on lieventänyt tätä epäkohtaa.

Katsotaanpa ensin julkisen työnantajan palveluksessa olevien yliedustusta. Onko se lainkaan ongelma? Toisten mielestä on. Erityisesti kunnan palveluksessa olevien osallistumista on pidetty ongelmana. Aivan äskettäin ilmestyneen selvityksen mukaan heitä on maamme valtuutetuista 27 %.

Perusteluina on mainittu mm. se, että kunnanjohtajan johtamisedellytykset heikkenevät. On kysytty, kuinka kunnanjohtaja voi johtaa päivällä henkilökuntaa, jonka edustajat ovat hänen esimiehinään illalla valtuuston kokouksessa tai kunnanhallituksessa.

Itse olen toiminut ensin pienehkön ja sittemmin suurehkon kaupungin kaupunginjohtajana. Viimeksi mainitun valtuuston enemmistö koostui julkisen työnantajan palveluksessa olevista henkilöistä. Melkoinen määrä heistä oli johtamani kaupungin henkilökuntaa. Rehellisyyden nimissä on sanottava, etten havainnut tai kokenut tässä minkäänlaista pulmaa. Pidänkin koko kysymystä saksalaisen ajattelutavan inspiroimana keinotekoisena ongelmana. Sekään väite, että kunnan palveluksessa olevat valtuutetut ajavat valtuustossa vain omia etujaan, ei tuntunut vakuuttavalta, sillä normaalioloissa vain harvoin valtuusto päättää tällaisista asioista.

Asiaa tarkasteltaessa on huomattava, että laki on tehnyt kunnan johtavat viranhaltijat vaalikelvottomiksi. Sama koskee niitä valtion virkamiehiä, jotka hoitavat välittömästi kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä. Julkisen työnantajan palveluksessa olevien osallistuminen kunnallisiin luottamustehtäviin koskee siis vain henkilöistä, joilla ei työtehtäviensä suorittamisessa ole mitään osuutta kunnan tahdonmuodostamiseen valmistelun kautta. Sitä paitsi ylliedustus ei ole kovin räikeä.

Kunnan asukkaiden edustuksen näkökulmasta katsottuna ilmiö saattaa näyttää epätoivotulta. On kuitenkin muistettava, että demokraattisessa järjestelmässä kunnan asukkailla on oikeus valita valtuus-

toon mieleisensä henkilöt. Tämän toteamuksen jälkeen esillä olevasta kysymyksestä ei jää mitään huomautettavaa.

Joskus on kritisoitu kansanedustajien osallistumista kunnallispolitiikkaan. Toisinaan väitetään, ettei heidän osallistumisensa olisi lainkaan toivottavaa. Kuka tuntee kansanedustajan, joka kieltäytyisi jostakin luottamustehtävästä? Tuskin kukaan. Kuka tuntee kansanedustajan, joka ei omasta mielestään olisi pätevä kaikkiin yhteiskunnallisiin tehtäviin? Tuskin kukaan. Kuka tuntee henkilön, joka voi estää kansanedustajaa asettumasta ehdokkaaksi kunnallisvaaleissa? Ei kukaan.

Kansanedustajien osallistuminen kunnallisiin luottamustoimiin ei mielestäni ole lainkaan huono asia – olkoonkin, että kotikunnassaan kunnallisen itsehallinnon puolustajana esiintyvä kansanedustaja helposti muuttaa eduskuntataloon mennessään roolinsa valtion intressin mukaiseksi. Sellaista on elämä, varsinkin jos on luonteeltaan poliitikko.

On asioita, joihin on uskaliaasta puuttua. Eräs sellainen on epäilemättä laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. Kiistämättä tasa-arvon merkitystä totean, että sanottu laki rajoittaa kunnallista itsehallintoa. Se on perusteiltaan itsehallitsemisen laki. Se ei tee todellista oikeutta naissukupuolelle, joka olisi koulutuksensa ja muidenkin ominaisuuksien ansiosta joka tapauksessa noussut entistä vaikuttavammaksi yhteiskunnalliseksi voimaksi.

Kaikista asioista ei tarvitse säätää lailla. Kun sanotun lain tulkinta on vielä toisinaan mennyt laillisuuden alueelta lähelle naurettavuutta, ei vallitsevaa tilannetta tältä osin voida pitää hyvänä. Ehkä tuo laki alkaa kuitenkin vähitellen suojata miehiä. Vai pitäisikö lain nimike ensin muuttaa hyvän tavan mukaiseksi mainitsemalla mies ja nainen aakkosjärjestyksessä?

Myös vaalikelpoisuus- ja jääviyssäännökset kaipaavat lyhyen kommentin. Arkikielessä nämä käsitteet samaistetaan toisiinsa, vaikka kysymys on kahdesta täysin eri asiasta. Tämä ei ole sinänsä ihme, sillä asiantuntevillakin tahoilla tapahtuu joskus sekaannusta. Väärinkäsitys on kysymyksessä myös silloin, kun jääviyssäännösten sano-

taan tiukentuneen. Säännösten osalta ei ole tapahtunut näin, mutta niiden noudattamiseen on alettu kiinnittää entistä enemmän huomiota.

Jääviyssäännöksistä ei sinänsä ole mitään pahaa sanottavaa. Ne ovat aivan kohdallaan, mutta nehän perustuvatkin jo vuoden 1734 lakiin. Sen sijaan kunnallisoikeudellisia vaalikelpoisuussäännöksiä tarkasteltaessa voitaisiin ehkä miettiä, onko tarkoituksenmukaista sulkea aktiivisin ja osaavin väestönosa keskeisimpien kunnallisten luottamustehtävien ulkopuolelle niin kuin nyt tehdään.

Luottamushenkilöiden osuus kunnallishallinnossa

Kunnallishallinnon luottamushenkilövaltaisuuden korostaminen kuuluu perinteiseen kunnallishallinnon kuvaukseen. Nykyisellään kunnallishallinto on toki muutakin. Ajan kuvaan kuuluu luottamushenkilöiden määrän vähenemisen lisäksi asiantuntemusta ja ammattitaitoa edustavan päätoimisen henkilökunnan merkityksen lisääntyminen. Kun lamanjälkeiset olot alkavat vakiintua, saatetaan ryhtyä vaatimaan luottamushenkilöiden aseman vahvistamista. Tämä onkin mahdollista toteuttaa. Voidaanko se tehdä perinteisen ajattelutavan mukaan, jolloin luottamushenkilöiden osallistumista olisi lisäävä?

Kysymykseen vastattaessa on ensin palattava viranhaltijoiden asemaan. Heidät olisi palautettava takaisin pelkän täytäntöönpanon alueelle. Aivan erityinen huomio olisi tämän ajatustavan mukaan kiinnitettävä asioiden valmisteluun, johon sisältyvä tarkoituksenmukaisuusharkinta on poliittisen vallan käyttäminen. Kunnan tahdonmuodostus eli kunnan päätösvallan käyttäminen alkaa siitä, missä valmisteluun sisältyvä tarkoituksenmukaisuusharkinta alkaa. Eikö tämän vallan tulisi kuulua yksin luottamushenkilöille? Eikö tämä puoltaisi luottamushenkilöiden osuuden lisäämistä? Tietyssä mielessä kyllä, toisessa mielessä ei.

Tarkoituksenmukaisuusharkintaakin suorittaessaan viranhaltija on

vastuuseensa kuuluvan objektiivisuus- ja puolueettomuusvaatimuksen sitoma. Samaa vaatimusta ei voida kohdistaa luottamushenkilöihin. Heille tulee sallia jonkinasteinen puolueellisuus.

Valmistelu on monesti tarkoituksenmukaisuusharkinnan osalta erittäin herkkää aluetta, jossa tulisi liikkua puolueettomuuteen ja objektiivisuuteen pyrkien. Nykyisin se tehdään tiettyyn pisteeseen asti viranhaltijoiden toimesta hallinto-oikeudellisella virkavastuulla. Ehkä on hyvä, että luottamushenkilöille kuuluva asioiden subjektiivinen arviointi tulee esille vasta kun valmistelu on edennyt vaiheeseen, jossa asian objektiivinen tarkoituksenmukaisuusharkinta on tehty.

Toinen mahdollisuus olisi saattaa luottamushenkilötkin objektiivisuuteen pyrkivän vastuun alaiseksi. Se taas kadottaisi luottamustoimen oleellisimman luonteen.

Luottamushenkilöiden osallistumisen lisääminen niin valmistelussa kuin muussakin menettelyssä lisäisi tietenkin luottamustehtävien hoitamisen vaatimaa aikaa. Monissa kunnissa enemmistön kunnallisissa toimielimissä muodostavat julkisen työnantajan (valtion ja kunnan) palveluksessa olevat työkäiset ja sosiaalista kanssakäymistä kaipaavat eläkeläiset. Muilla ei ole aikaa taikka osallistumisen halua. Jos luottamushenkilöiltä ryhdyttäisiin vaatimaan entistä enemmän aikaa vieviä tehtäviä, kohta vain joutilailta henkilöillä olisi mahdollisuus ottaa vastaan näitä tehtäviä. Tuskin tämä on tavoiteltava tilanne.

Eräs mahdollisuus olisi siirtyä päätoimisiin luottamustehtäviin. Sekin merkitsisi hallinnon maallikkovaltaistumista, mikä ei olisi sopusoinnussa hallinnon oikeusvarmuus- ja oikeusturvallisuusvaatimuksen kanssa.

Kirjallisuudessa esiintyy ajatuksia vaihtoehtoisten ehdotusten tuomisesta päätöksentekoon, jolloin luottamushenkilöiden mahdollisuuksien arveltaisiin vahvistuvan. Ajatus on hyvä, mutta sen käytännön mahdollisuuksia voidaan vahvasti epäillä. Missään tapauksessa menettely ei ole mahdollinen asioissa, jotka ratkaistaan esittelystä, ja niitähän suurin osa asioista nykyisin on.

Vaikka esittelystä päättämisen este unohtettaisiin, muitakin vai-

keuksia tällaisessa menettelyssä olisi. Nähtävästi valmistelu viivästyisi, puuroutuisi ja tuottaisi täysin turhaa työtä. Kenties se johtaisi etsimään myös täysin keinotekoisia vaihtoehtoja.

Luottamushenkilöiden osuuden lisääminen perinteisessä mielessä johtaisi ilmeiseen kunnallishallinnon tason laskuun. Kunnalliset tehtävät ovat hallinnonkin alueella tulleet ammattitaitoa vaativiksi. Niistä ei enää kyetä selviytymään maallikkohallinnon avulla.

Tilanne ei ole kuitenkaan luottamushenkilöiden kannalta niin huono kuin edellä olevasta ehkä joutuu päättelemään. Olen kuvannut perinteistä ajattelutapaa ja antanut ikään kuin vihjeen jostakin uudesta mahdollisuudesta. Tämä mahdollisuus on todella olemassa. Sen käyttäminen merkitsisi huomattavaa vahvistusta kunnalliselle luottamushenkilöhallinnolle. Ennen kuin menen siihen, on vielä selvitettävä eräitä kysymyksiä.

Valtuuston ongelmallinen asema

Lainvalmisteluaineistoa pidetään yhtenä oikeuslähteenä. Sitä tutkitaan, siihen vedotaan ja sen avulla yritetään selittää lain todellista tarkoitusta. Tämä aineisto ei ole kuitenkin aina täysin luotettavaa. Syitä saattaa olla ainakin kolmenlaisia. Ensinnäkin lakien valmistelijat ja säätäjät ovat usein siinä määrin ajan virtausten vankeja, etteivät he kykene tiedostamaan asenteidensa, mielipiteidensä ja tekojensa todellisia motiiveja. Tällaisen tilanteen vallitessa lain valmistelijat eivät tietystikään kykene ilmaisemaan lainvalmistelun todellista taustaa.

Toisena selittäjänä voi olla tietoinen pyrkimys jättää uudistuksen tarkoitus ilmoittamatta. Kolmas syy on aivan varma: jokaiseen lainvalmisteluaineistoon sisältyy jotain, jolla ajateltua uudistusta ikään kuin markkinoidaan. Markkinoinnin kohteena on ensisijaisesti eduskunta ja toissijaisesti kansalaiset taikka jokin kansalaisryhmä.

Olen jo edellä kertonut siitä, kuinka kunnallishallintoa koskevia lakeja on perusteltu tavoitteella vahvistaa kunnallista itsehallintoa

mutta kuinka ilmoitetut tarkoitukset eivät ole toteutuneet. Tässä yhteydessä voidaan ottaa esimerkkinä eräs vuoden 1995 kuntalain valmisteluun liittyvä yksityiskohta.

Jo tuota lakia valmisteltaessa tiedettiin, tai ainakin olisi pitänyt tietää, mihin suuntaan elävässä elämässä ollaan menossa. Tuo suunta kulki ohi valtuuston vallan. Kuitenkin sanotun lain valmisteluasiakirjoissa toistetaan kertosaheenomaisesti, kuinka laki vahvistaa valtuuston asemaa. Mitään kovin olennaisesti tähän suuntaan vaikuttavaa säännöstä ei kuitenkaan tuohon lakiin otettu.

Valtuuston asema ei ole vahvistunut samassa suhteessa kuin kunnallishallinnon yhteiskunnallisen merkityksen lisääntyminen olisi edellyttänyt. Alkusyynä tähän on kunnan erityistoimialan laajenemisessa sekä ennen kaikkea sen itsenäistymisessä. Tämä este poistui kunnallishallinnon murroksen seurauksena, mutta valtuuston asema muodostui entistä ongelmallisemmaksi.

Kuntalain 1.2 §:n mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Saman lain 13.2 § säätelee siitä, mistä valtuuston tulee päättää. Tämän säännöksen mukaan valtuuston tulee tehdä lopullinen päätös talousarviosta, takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta, kunnan toimielinten jäsenien ja tilintarkastajien valinnasta, tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä sekä valtuuston päätettäviksi säädetyistä ja määrätyistä muista asioista.

Luettelo koskee kuitenkin voittopuolisesti tavoitteista ja perusteista päättämistä. Valtuuston on päätettävä toiminnan ja talouden keskeisistä perusteista, hallinnon järjestämisen perusteista, talouden ja rahoituksen perusteista, kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen perusteista, kunnan liikelaitoksille asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista sekä luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista. Saman lain 65 §:n mukaan valtuuston tulee hyväksyä talousarviossa ja taloussuunnitelmassa kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet.

Selostetut säännökset ovat rinnakkain luettuina käytännön elämää hämmentäviä. Teoreettista ristiriitaa ei kuitenkaan välttämättä

ole, sillä mainittu 13.2 § osoittaa rajan, johon asti valtuusto voi delegoida kunnan päätösvallan käyttämistä muille tahoille.

Näiden lainkohtien lisäksi on mainittava vielä kolmaskin säännös. Se on kuntalain 14 §, joka antaa valtuustolle oikeuden päätösvaltansa delegoimiseen. Kuntalain systematisointi tuo esille tähän oikeuteen kätkeytyvän delegointipakon. Kunnan hallinto ei nimittäin vastaa kuntalain kokonaisuutta, ellei valtuuston valtaa siirretä kunnanhallitukselle, kunnan muille toimielimille ja viranhaltijoille niin että tulosjohtamisen idea voi toteutua. Aivan erityisesti tämä koskee kunnallistaloudellisia järjestelyjä.

Kunnallishallinnon murroksen seurauksena valtuuston vallan delegointi yleistyikin. Lisäksi tulosjohtamisen idean eteneminen aiheutti valtuuston vallan siirtymistä myös muuta tietä. Tämän vallan kaksi oleellista suojamekanismia nimittäin murtui.

Kameralistinen budjettijärjestelmä oli edellyttänyt kunnankin talousarviolta yhden määrätarkoituksen tarkkuudella tapahtuvaa määrärahojen jakoa. Tästä luovuttiin ja määrärahat alettiin myöntää suurina kokonaisuuksina. Kunnanhallitus, lautakunnat ja viranhaltijat alkoivat jakaa valtuuston myöntämät rahat määrätarkoituksiinsa. Valtuuston vallan kannalta tärkeänä pidetty talousarvion yksityiskoh-taisuusvaatimus siirtyi valtuuston ulottumattomiin.

Hallintolegalistinen järjestelmä korosti tapauskohtaisia päätöksiä. Kunnan päätösvallan käyttäminen, mikä merkitsi kunnan tahdon ilmaisemista juuri tapauskohtaisesti, kuului pääsääntöisesti valtuustolle. Menettelyyn liittyi tietty sisäinen logiikka, joka edellytti tarkoituksenmukaisuusharkinnan tyhjentyvän valtuuston päätökseen, jolloin täytäntöönpano ei enää edellyttänyt itsenäistä harkintaa.

Toinen valtuuston valtaa siirtävä vaikutus oli siinä, että tapauskohtaisista päätöksistä luovuttiin ja siirryttiin päättämään entistä enemmän periaatteista ja tavoitteista.

Tulosjohtamisen periaatteet edellyttivät *strategisen* päätöksenteon erottamista *operatiivisesta* toiminnasta. Strategisen päätöksenteon tuli osoittaa suunta, jota operatiivisen toiminnan eli täytäntöönpanon tulisi edetä. Sen tulisi siten olla tavoitteita asettavaa. Tämä toiminta

kuuluu tulosjohtamisen oppien mukaan valtuustolle, operatiivinen toiminta täytäntöön panevalle organisaatiolle. Jotta järjestelmä olisi täydellinen, tulisi keinovalikoima olla operatiivisen toiminnan valittavissa. Strateginen toiminta liikkuu siis abstraktisella tasolla, operatiivinen taas konkreettisella.

Tämä teoreettinen kehys synnyttää demokraattiseen julkiseen hallintoon useita ongelmia. Ensimmäinen niistä on tavoitteiden ja keinojen toisistaan erottamisessa. Toinen vaikeus on siinä, ettei tavoitteenasettelua voida useinkaan tehdä, jos käytettävissä oleva keinovalikoima ei ole tiedossa. Kolmantena on mainittava se, etteivät vaihtoehtoiset keinot ole aina arvostuksellisesti neutraaleja, vaan niiden valintaan liittyy poliittista eli tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jonka tulisi kuulua valtuustolle eikä operatiiviselle täytäntöönpanon tasolle.

Olen varma edellä esitetyn kritiikin oikeutuksesta. Sille ei ehkä olisi sijaa, jos edustuksellista demokratiaa olisi kehitetty muun muutoksen rinnalla. Näin ei kuitenkaan ole tehty, vaan se on jäänyt lähes 1800-luvun yhteiskunnan tasolle. Tämä herättää luonnollisesti kysymyksen, miten syntyneet ongelmat olisi ratkaistava. Toivon voivani antaa esitykseni seuraavissa luvuissa ainakin keskustelua herättävän vastauksen.

Oikeusturvanäkökohtia

Kunnallishallinnon murros merkitsi hallintolegalistisen kunnallishallinnon väistymistä manageristisen teorian tieltä. Uudistusta tehtäessä oltiin jollakin tavalla sokeita. Aina ei tiedostettu, ettei uuden teorian soveltaminen käytäntöön käy käden käänteessä eikä edes käskemällä. Kahden erilaisen teorian toisiinsa sovittaminen ei yleensä onnistu ongelmitta.

Hallintolegalistista kunnallishallintoa ei voitu kokonaan syrjäyttää. Tässä suhteessa kynnyks oli kunnallishallinnossa korkeampi kuin valtionhallinnossa. Kaikesta tehokkuuden tavoittelusta huolimatta kunnallishallintoon kohdistuvat oikeusvarmuus- ja oikeusturvalli-

suusvaatimukset edellyttivät hallintolegalistisen järjestelmän ytimen säilymistä.

Kunnallisilta säännöiltä ja päätöksiltä on yhä edelleen vaadittava kirjallista muotoa ja niiden kirjallista tallentamista. Eri organien julkisoikeudellisen toimivallan eli kompetenssin tulee edelleen määräytyä etukäteen annetulla kirjallisella normilla tai normipäätöksellä, ja eri viranomaisten toimivallan rajat ovat ainakin viranomaistehävissä edelleen jäykkiä. Kaiken kaikkiaan päätöksenteon ja muun julkisoikeudellisen toiminnan oikeusvarmuus- ja oikeusturvavaatimukset edellyttivät menettelyoikeuden ankaran muotosidonnaisuuden säilyttämistä.

Aivan erityisesti on mainittava kunnallisvalitusjärjestelmä, jonka ongelmallisuutta ei ole havaintojeni mukaan loppuun asti pohdittu. Kun kuntalaisilla on pelkän jäsenyytensä perusteella valitusoikeus kunnan yleisen toimialan asioihin ja kun tehokas valitus on mahdollinen vain lopullisesta päätöksestä, valtuuston siirtyminen tekemään voittopuolisesti periaatteellisia ja tavoitteita asettavia päätöksiä häivyttää kunnan jäsenen valitusoikeutta. Kysymys on siitä, voidaanko tavoitteenasettelua tai periaatetta koskevasta valtuuston päätöksestä valittaa, ja jos ei voida, mitenkä kunnan jäsenen valitusoikeus turvataan.

Kunnanhallitus – kunnan hallitsija

Viimeaikainen kehitys on vahvistanut eniten kunnanhallituksen asemaa. Siitä on tullut kunnan hallitsija. Syitä on useita. Lakisäätteisten lautakuntien poistuminen ja kunnan sisäisen itsenäisyyden katoaminen kunnan erityistoimialalta on yksi niistä. Kunnan koko valmisteleva ja täytäntöön paneva organisaatio on nykyisin kunnanhallituksen alaista.

Toinen syy liittyy kunnanhallituksen tiedolliseen suvereenisuu-teen. Kunnanhallitus kokoontuu suhteellisen usein (monissa kunnissa viikoittain) ja käsittelee myös valmistelun alaisia asioita. Näin sen

jäsenille muodostuu suhteellisen kattava tieto kunnan asioista ja niiden taustoista.

Kolmanneksi kunnanhallitusten päätösvalta on lisääntynyt delegoinnin ja valtuuston vallan siirtymisen myötä. Niinpä se antaa kunnan toiminnan tärkeimmälle instrumentille, talousarviolle, sen yksityiskohtaisen sisällön, mikä ennen kuului valtuuston merkittävimpiin päätöksiin. Voidaan sanoa, että kunnanhallituksen vahvistama talousarvion käyttösuunnitelma luo talousarvion määrätarkoitukset.

Kunnanhallituksen aseman vahvistumista saatetaan pitää ongelmana. Tätä lievittää kuitenkin jossain määrin se, että valtuutettuja on yhä useammin ryhdytty valitsemaan kunnanhallituksen jäseniksi. Näin kanssakäyminen valtuuston ja kunnanhallituksen välillä on parantunut. Tämä ei kuitenkaan poista asian periaatteellista vinoutumaa. Se poistuu vasta, jos valtuusto saa tuonnempana kuvailtavan aseman.

Kunnan johtamisjärjestelmä

Kunnan johtamisjärjestelmän kriisi tuli julkisuuteen eduskunnassa vuoden 1976 kunnallislakia säädettäessä. Kriisi-käsitteen käyttäminen on tässä yhteydessä perusteltua siksi, että arviolta ainakin viidesosa maamme kunnista on kokenut jonkinasteisen konfliktin kunnanjohtajan kanssa. Mistä tämä johtuu? Kelpaako selitykseksi Platonin toteamus, jonka mukaan valtaapitävien joukosta löytyvät pahimmat ihmiset?

Syyt voivat tosin liittyä luottamushenkilöiden ja kunnanjohtajan välisiin henkilökohtaisiin ristiriitoihin, mutta myös järjestelmässä täytyy olla vikaa.

Yleensä puhutaan kunnan poliittisesta johtamisesta, joka kuuluu luottamushenkilöille, sekä kunnan hallinnollisesta johtamisesta, jonka keulaan asettuu kunnanjohtaja.

Teorian tasolla hallinnollinen johtajuus samaistuu yleensä byrokraatian johtamiseen, johon taas poliittinen johtaminen ei ole koskaan

tuntenut mielenkiintoa. Byrokratian johtamisen yksinomaisena tehtävänä on pitää asiat järjestyksessä ja toteuttaa se, minkä toteuttamiseen on poliittisen tason päätös. Se ei pyri oma-aloitteisesti tarkoituksenmukaisuusharkintaan eli sellaiseen, mikä liittyy politiikkaan.

Suomalaisen kaupunginjohtajajärjestelmän, josta nykyisen terminologian mukaan voidaan käyttää kunnanjohtajajärjestelmän käsitettä, tarkoituksena ei ole alun alkaenkaan ollut se, että kunnanjohtaja johtaisi byrokratiaa tai että hän johtaisi sen avulla tai että hänen johtamistapansa ylipäätään olisi byrokraattista. Kunnanjohtajat eivät myöskään ole menetelleet näin vaan johtaneet kuntaansa muuttuvissa olosuhteissa poliittista harkintaa ja valtaa käyttämällä.

Arviointini kohdistuu seuraavaksi kunnan poliittiseen johtajuuteen ja kunnanjohtajajärjestelmään. Ensimmäinen kysymys koskee poliittisen johtajuuden ulottuvuutta. Mitä se on? Näin joudutaan erään ikuisuus-kysymyksen äärelle: mitenkä politiikka ja hallinto ovat erotettavissa toisistaan?

Kysymys on helpompi teorian kuin käytännön tasolla. Teoriassa kaikki tarkoituksenmukaisuusharkinta on politiikkaa, muu hallintoa. Käytännössä tällaisen jaon tekeminen on kuitenkin lähes mahdotonta. Asian vaikeutta voidaan valaista tarkastelemalla valmistelun ja päätöksenteon välisen rajan vetämistä.

Päätöksenteon varmuuden ja oikeusturvan vuoksi valmistelun merkitys on lisääntynyt. Siihen kuuluu käsiteltävän asian premissien selvittely. Niitä on kahta laatua: oikeudellisia premissejä ja tosiasiapremissejä. Aina niiden selvittely ei vielä ennakoivaa ratkaisua, mutta heti kun ryhdytään käyttämään tarkoituksenmukaisuusharkintaa eli tekemään ratkaisuja eri vaihtoehtojen välillä, astutaan tosiasiallisesti päätöksenteon alueelle. Tehtävän päätöksen aineellinen sisältö nimittäin alkaa myös tarkoituksenmukaisuutensa osalta muotoutua jo tällöin. Hyvässä valmistelussa näin on kuitenkin tehtävä. Monesti itse päätöksen tekeminen on tosiasiallisesti muodollisuus.

Tämän jälkeen herää kysymys: jos hallintoa ja politiikkaa ei voida erottaa toisistaan, voidaanko sitten hallinnollinen ja poliittinen johtajuus?

Vuoden 1995 kuntalain esitöissä korostettiin kunnan luottamus- henkilöiden ja viranhaltijoiden välisen suhteen merkitystä kunnan johtamisjärjestelmässä. Sanottiin, että kunnan poliittisen ja ammattijohtamisen tulisi olla vahvoja ja tasapainossa toistensa kanssa. Tällöin ei tarkoitettu kunnan byrokratian johtamista. Poliittinen johtajuus määriteltiin sanomalla, että siihen kuuluu toiminnan suuntaviivoista päättäminen sekä linjaratkaisujen tekeminen. Ammattijohtamista ei määritelty muutoin kuin toteamalla, että siihen sisältyy organisaation johtaminen ja tulostavastuu.

Tilannetta oli omiaan hämärtämään kaksi seikkaa. Ensiksikin poliittisen johtajuuden tuntomerkinä mainittu poliittisten suuntaviivojen määrittely kuuluu luonnollisesti valtuustolle eikä poliittiselle johtajalle. Toiseksi kunnan poliittisiksi johtajiksi määriteltiin valtuuston puheenjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja ja kunnanjohtaja. Kun vuoden 1976 kunnallislailalla kunnanjohtajalta haluttiin riistää poliittinen johtajuus, kuinka tämä voitiin antaa takaisin ilman perustelua ja ilman lakiin tehtyä asiallista muutosta?

Kuntalaissa säilytettiin kunnan ammattijohtaminen ja poliittinen johtaminen, mutta ei edistetty kummankaan johtajuuden vahvistamista, selkeyttämisestä puhumattakaan. Tosiasiallisesti poliittista ja ammattijohtamista ei voida kunnallishallinnossa erottaa muutoin kuin antamalla ammattijohtajalle pelkästään byrokratian johtamisen toimivalta. Tätä on kokeiltu, mutta se ei ole meillä onnistunut poliittisen johtajuuden ollessa pelkästään luottamushenkilöillä. Tuskin se onnistuukaan, mikäli tavoitellaan itsehallinnollista kunnallishallintoa.

Kunnan menestyksellinen johtaminen ei ole mahdollista ilman poliittista johtajuutta. Minkähän takia tätä tosiasiaa ei voida lainsäädännön tasolla tunnustaa?

Tämän jälkeen voidaan yrittää etsiä kunnanjohtajajärjestelmän kriisin syytä. Selityksen perusta löytyy siitä, että kunnanjohtaja on ja hänen on tullut olla kunnan poliittinen johtaja, vaikka laki ei sitä edellytä. Tuskin kukaan on saattanut hoitaa menestyksellisesti kunnanjohtajan virkaa toimimalla pelkästään niin kuin tyyppillinen virkamies toimii. Tuskin kunnanjohtajan on edellytettykään toimivan niin.

Menestyksellisen kunnanjohtajan on ollut käytettävä poliittista valtaa eli osallistuttava ja etsittävä tarkoituksenmukaisia ratkaisuja. Tämä valta ei ole kuitenkaan perustunut mahtiasemaan vaan hyväksyttävyyteen. Se ei ole perustunut normiin vaan karismaan. Toisaalta siihen on liittynyt poliittinen vastuu: ei vastuu juridisessa mielessä vaan vastuu moraliteetin vuoksi.

Yksilökohtainen moraliteettiin perustuva vastuu on puoluepolitiikassa ja myös kunnallisessa luottamushenkilöhallinnossa perin harvinaista. Tämä vallan ja vastuun kenttä on tehnyt kunnanjohtajasta kunnan poliittisen johtajan. Tämä asema on ollut omiaan aiheuttamaan konfliktiherkkyttä niiden luottamushenkilöiden kanssa, jotka ovat kuvitelleet olevansa kunnan poliittisia johtajia.

Näin syntynyt tilanne on usein ollut ongelmallinen kahdesta syystä. Ensiksi kunnan luottamushenkilöjohtajillakaan ei ole ollut normatiivisesti järjestettyä poliittisen johtajan asemaa. Oikeastaan he ovat johtajia vain johtaessaan kunnallisen toimielimen kokousta. Toisaalta heidänkin asemansa perusta on sama kuin kunnanjohtajan. Kummatkin perustuvat valtuustoon, ei kansaan.

Kokonaisuudessaan ongelman ydin on siinä, että kunnan poliittinen johtajuus on suomalaisessa kunnassa normatiivisin säännöin järjestämättä.

Kunnallistalous

Kameralistisen valtionosuusjärjestelmän aikaan kuntien valtionosuudet olivat tehtäväkohtaisia ja kustannusperusteisia. Vaikka investointeihin oli yleensä saatava valtion viranomaisen ennakkohyväksyntä ja vaikka vain valtionapuviranomaisen harkitsemat kohtuulliset kustannukset oikeuttivat valtionosuuteen, kunnalla oli kuitenkin merkittävä valta määrätä valtionosuuden alaisen toiminnan laajuus. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnat saattoivat jotakuinkin hyvin hoitaa lakisääteiset tehtävänsä kunnan tasearvoja tuijottamatta.

Toisaalta inflaatiokehitys vaurastutti niin kunnan asukkaita kuin

kuntaakin, minkä lisäksi keynesiläisen talouspolitiikan mukainen kulutuskysynnän jatkuva kasvu sekä kansantalouden kiertokulku takasivat kunnan verotulojen suotuisan kehityksen.

Uusliberalismin kumppanina kulkeva monetarismi yhdessä muiden tekijöiden kanssa muutti maailman menon. Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen muutti osaltaan kunnallistaloudellisen järjestelmän. Tehtäväkohtaisuus ja kustannusperusteisuus poistuivat. Kunnat alkoivat saada valtionosuutta ilman että se oli suunnattu tiettyihin tehtäviin. Tämä luonnollisesti vahvisti kunnan itsehallinnollista asemaa, mutta se aukaisi jotakuinkin salakavalasti valtiolle tien kuntien talouden kurissapitämiseen.

1990-luvun alun taloudellinen lama koitui kunnallistaloudelle kohtalokkaaksi. Kunnat joutuivat osavastuuseen ei yksin valtiontaloudesta vaan myös valtion harjoittamasta politiikasta. Valtio alkoi vähentää kuntien valtionosuuksia, minkä seurauksena kuntien oli saaneerattava omaa talouttaan. Niiden oli kohdennettava se, mitä toimintaa supistetaan, millä tavalla ja kuinka paljon.

Laman aikana nousivat sankareiksi ne, jotka supistivat eniten julkisia menoja ja jotka eniten irtisanoivat henkilökuntaansa. Kunnatkin syylistyivät tähän surkeuteen. Tehtiin supistuksia, jotka saattoivat olla yhteiskuntatalouden kannalta täysin järjettömiä.

Kuvailtu tilanne ei kuitenkaan päättynyt lamaan. Se jatkuu edelleen. Itse asiassa valtio on ylläpitänyt kunnallistalouden lamaa useita vuosia todellisen laman päättymisen jälkeenkin. Valtiovarainministeriön edustajien puheenvuoroista voi päätellä, että näin tulee jatkumaan. Esimerkiksi vuonna 2000 yli 35 % maan kunnista eli alijäämätaloutta.

Tässä yhteydessä on viitattava myös toiseen ilmiöön. Se liittyy managerismiin, joka toi tehokkuutta ja taloudellista tulosta ihannoivan asennoitumistavan. Tämä samoin kuin kunnallistalouteen tullut liikekirjanpidollinen järjestelmä kiinnittää kohtuuttoman huomion taloudelliseen tulokseen ja kunnan tasearvoihin. Muutos näkyy mm. kunnan talousarvion valmistelemissä. Sitä tarkkaileva sivullinen saattaisi luulla, että kysymyksessä on tilinpäätöksen laatiminen.

Mieltäni on askarruttanut eräs kysymys, johon toivon jonkun vastaavan. Kaupunkilaitos on ollut olemassa kuutisentuhatta vuotta. Eurooppalainen kulttuuri monine loistavine saavutuksineen on kehittynyt paljolti juuri kaupunkilaitoksen kautta. Kuinkahan kauan tuosta kuudestatuhannesta vuodesta kaupunkien tasearvot ovat olleet kunnossa?

Kunnallishallinnon tutkimuksesta

Kunnallishallinnon tutkimus oli varhemmin pelkästään oikeustieteilijöiden aluetta. Oikeustieteilijät taas olivat oikeuspositivisteja, jotka selittivät kunnat valtion luomuksiksi. Heitä kiinnosti kunta oikeudellisenä ilmiönä. Kunta nähtiin ongelmalliseksi vain kunnan ja valtion välisen suhteen kannalta. Sen sijaan kunnan asukkaiden itsehallinto samoin kuin itsehallintoperiaate jäi jotakuinkin tutkimuksen ulkopuolelle; vain kunnan verotusoikeus ja sosiaalioikeus olivat kiinnostavia.

Pieni sanaleikki kuvanee asiaa. Vuoden 1919 Suomen hallitusmuodon 51.2 §:n ensimmäisen lauseen mukaan kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon. Tämä perustuslain säännöksen sanamuoto siis korosti kansalaisten itsehallintoa. Siitä riippumatta vuoden 1948 kunnallislain 1 § sääti Suomen jakaantuvan kuntiin, joilla on itsehallinto. Tämä toistui myös 1976 kunnallislaisissa (1 §). Vuoden 1995 kuntalaki puolestaan toteaa Suomen jakaantuvan kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Entä sitten uusi perustuslaki? Siinä palattiin lähtökohtaan. Sen 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Näyttää siltä, että perinteinen tutkimus on ollut harhateillä selittäessään ainoastaan kunnan ja valtion välistä suhdetta sen sijaan että sen olisi pitänyt selittää kunnan asukkaiden itsehallintoa eli kuntaa poliittisena yksikkönä sekä kehittää itsehallinnon teoriaa.

Voidaan tietysti keskustella siitä, mikä merkitys tutkimuksella on ylipäätään yhteiskunnalliseen kehitykseen. Tämän keskustelun tulok-

sesta riippumatta näyttää kuitenkin selvältä, että kun 1800-luvun lopun oikeustiede luopui itsehallinnon kaksinaiskäsitteestä ja hylkäsi itsehallinnon poliittisen ulottuvuuden, sillä oli ratkaiseva vaikutus, joka tuntuu yhä vieläkin.

Oletukseni mukaan kunnallisen edustuksellisen demokratian kehittämättä jääminen johtuu ainakin osaltaan tästä valinnasta. Sen vaikutus ei ole näkynyt yksinomaan tutkimuksen alueella vaan myös lainsäädännön tasolla. Toisaalta varsinaisen itsehallinnon tutkimukseen ei ole ollut tarvetta siksi, että sosiaalivaltiollisen järjestelmän toteuttaminen ja sosiaalivaltiollisen hyvinvointivaltion rakentaminen ei ole vaatinut eikä myöskään edellyttänyt itsehallinnollista tutkimusta.

Analyttisen kunnallisoikeudellisen tutkimuksen ilmaantuminen 1960-luvun lopulla ei merkinnyt muutosta. Analyttikot tuottivat verbalisia taidonnäytteitä ja teräviä analyyseja erilaisista oikeudellisista ilmiöistä, mutta hekin hakivat argumenttinsa oikeudesta itsestään eivätkä yhteiskunnan kokonaisuudesta.

Oma vaikutuksensa on ollut yleisen kunnallisoikeuden kanonisoitumisella ja tutkimuksenkin turvautumisella lähes pelkkiin auktoriteettiargumentteihin. Myös kunnallisoikeudellisen tutkimuksen vähäisyys on mainittava.

Kunnallistieteiden nimikkeen alle omaksi tieteenalakseksi eriytyneet kunnallistutkimus on avannut uutta näkökulmaa. Politologiavoittoisena se on alkanut korostaa kunnallisen itsehallinnon poliittista puolta ja selittänyt eteläsaksalaisen liberalismiin ja Beselerin yhteisöteorian mukaisesti kunnat alkuperäisiksi, omintakeisiksi yhteisöiksi, jotka ovat syntyneet puolesta valtiota vanhempia ja joille kuuluu tämän kirjoituksen käsittein ilmaistuna itsehallinnollinen asema.

Kunnallistieteisiin lukeutuva kunnallisoikeudellinen tutkimus on puolestaan pyrkinyt vapautumaan perinteisestä oikeustieteellisestä näkemyksestä. Sekin on alkanut korostaa kunnallishallinnon itsehallinnollista puolta. Kunnallisoikeudellista tutkimusta tulisi korostaa. Näyttää nimittäin siltä, että muu kunnallistieteellinen tutkimus on etenemisen vaikeuksissa ilman oikeustieteellistä evidenssiä.

Kunnallistieteellinen tutkimus on viehtynyt etupäässä erilaisiin kysely- ja haastattelututkimuksiin eli empiiriseen yhteiskuntatutkimukseen. Tällainen tutkimus on tuottanut tuloksia elävän elämän tilanteista ja ennen kaikkea siellä vallitsevista mielipiteistä. Niiden perusteella on voitu saada aikaan erilaisia julistuksia, mutta itsehallinnon teoria on jäänyt tälläkin tieteenalalla kehittämättä.

Olen edellä viitannut useastikin edustuksellisen kunnallisen demokratian jälkeenjääneisyyteen muuhun kehitykseen verrattuna sekä siihen, ettei hallintolegalistista ja manageristista kunnallishallintoa ole kyetty riittävän hyvin sopeuttamaan toisiinsa. Tästä voidaan langettaa osasy tutkimukselle. Myös kunnallisoikeuden yleisten oppien osalta on toivomisen varaa.

Edustuksellisen demokratian tulevaisuus

Suoran demokratian mahdollisuus

Useat tutkijat ennustavat poliittisen kulttuurin muutosta. Äärimmäisyyteen menevät ne, jotka näkevät edustuksellisen demokratian kadottavan merkityksensä kokonaan. Syinä on mainittu mm. epäluottamuksen lisääntyminen poliittisia instituutioita kohtaan, joukkotiedotusvälineiden vallan lisääntyminen, poliittisen demokratian vaikeus hallita monimutkaistuvia asioita ja tietoteknologinen kehitys.

Erilaisia vaihtoehtoja edustukselliselle demokratialle on etsitty. Suurimman huomion kohteena ovat olleet suora demokratia ja erilaiset osademokratiat kuten kunnanosaohallinto. Tulokset ovat olleet toistaiseksi laihanlaisia. Saattaa olla, että ongelmaa on lähestytty liian yksipuolisesti hallinnollis-byrokrattisesta näkökulmasta käsin. Joka tapauksessa suoran demokratian ihannoijia on vaivannut yhtäältä hieinan virheellinen ihmiskäsitys ja toisaalta yksipuolisuus yhteiskunnan toiminnan ymmärtämisessä.

Suoran demokratian tarpeellisuutta on perusteltu yhteiskunnan muuttumisella. Tämä ei kuitenkaan ole riittävän uskottava argumentti. Lisäksi nimittäin myös ihmisten olisi muututtava. Yhteiskunnallisen aktiivisuuden tulisi lisääntyä huomattavasti. Tällaista muutosta ei ainakaan vielä ole näköpiirissämme.

Suoran demokratian kannattajienkin huomio on kohdistunut lähes yksinomaan päätöksentekoon. Hedelmällisempää saattaisi olla ottaa huomioon yhteiskunnan toiminta kokonaisuutena. Tällöin päätöksenteko ja siihen osallistuminen saattaisivat jäädä sivuseikaksi. Pääosaan voisi nousta kansalaisten ulottuvilla oleva erimuotoinen vaikuttaminen ilman osallistumistakin. Valmistelun ja päätöksenteon lisäksi kohteena voisi olla myös täytäntöönpano. Uskallan väittää, että viimeksi mainitulla alueella suoran demokratian mahdollisuudet ovat jotakuinkin käyttämättä. Toisaalta kunnallinen itsehallinto kaipaaisi vahvistusta juuri siellä. Kohdealueista on syytä mainita esimerkkeinä sosiaalihuollon eri muodot.

Kansanäänestys on ollut tutkimuksen alueella suhteellisen suuren huomion kohteena, vaikka lainsäädännön tasolla sitä on vierastettu. Vuoden 1995 kuntalakiin siitä tuli vihdoin yleissäännös, mutta se sallii vastoin hallituksen esitystä vain neuvoa-antavan kansanäänestyksen. Eduskunnan hallintovaliokunta perusteli tekemäänsä muutosta kunnallisen demokratian edustuksellisuudella.

Tätä kannanottoa voidaan pitää itsehallitsemisen mentaliteetin mukaisena. Jos asiaa lähestytään itsehallinnon kannalta, on selvää, että niin vahvalle menettelylle kuin kansanäänestys demokratian kannalta on, olisi aina annetaan sitova vaikutus.

Kansanäänestyksen käyttäminen saattaa olla rajallisessa määrin perusteltua. Jos siihen turvaudutaan, sen tulosta olisi pidettävä neuvoa-antavasta luonteesta huolimatta sitovana. Se ei kuitenkaan voi korvata edustuksellista demokratiaa. Se on menettelynä kankea, kallis, hidas ja vain harvoin järjestettävissä oleva. Oma problematiikkansa liittyy jo äänestettäväksi otettaviin asioihin ja ennen kaikkea äänestettäväksi otettaviin vaihtoehtoihin. Jos ne eivät ole riittävän selkeitä, on mahdollista, että nykyisestä hyvästä sivistystasostamme huolimatta äänestetään jostakin muusta kuin mistä tulisi äänestää.

Jo nyt vedotaan vaaliväsymykseen. Kysyä sopii, innostuisivatko kunnan asukkaat alinomaisista kansanäänestyksistä.

Tietoteknologia avaa suoralle demokratialle uusia mahdollisuuksia. Sen kehitys on ollut uskomattoman nopeaa, mutta silti voidaan

olettaa, että sen käyttöön ottamisella nyt tarkoitettussa mielessä on ainakin yhden sukupolven ajan joitakin rajoituksia. Jos nimittäin sen suomat mahdollisuudet demokratian toteuttamisessa otettaisiin käyttöön, jakaisi se kansan kahtia. Yhtäällä olisivat tietotekniikan osaajat, toisaalla tätä alaa osaamattomat. Lisäksi ongelmana on tässäkin ihmisten vähäinen kiinnostus yhteiskunnallisia asioita kohtaan. Tämäkin siis edellyttää ihmisten muuttumista. Se tuskin tapahtuu kovin nopeasti.

Kunnanosahallinto ei ole varsinaisesti suoran demokratian muoto, mutta sen käyttöön ottamisella on ollut selvästi havaittava tendenssi pois nykymuotoisesta edustuksellisesta demokratiasta. Nykyisin into lienee tässä asiassa laantunut, sillä tehdyt kokeilut eivät vastanneet kunnanosahallinnosta esitettyjä ihanteita. Syy tähän on jotakuinkin selvä. Mikään demokratia ei nimittäin ole edes näennäisdemokratiana elänyt kovin pitkään ilman budjettivaltaa eli valtaa päättää omista menoista ja tuloista.

Ahdas itsehallitsemisen näkemys hyväksyy vain edustuksellisen demokratian ja sitä kautta pelkän osallistumisen. Aidon itsehallinnollisen idean tulisi hyväksyä osallistumisen mahdollisuuden lisäksi myös tapauskohtainen vaikuttaminen sekä vaikuttaminen ilman osallistumista myös kunnan toiminnan ohjaamista ja täytäntöönpanoa ajatellen.

Itse pidän suoraa demokratiaa edustuksellisen demokratian täydentäjänä. Oikeastaan on arveluttavaa ihannoida suoraa demokratiaa edustuksellisen demokratian syrjäyttävänä voimana. Keskuudessamme on aina yksilöitä, joilla on suuri yhteiskunnallinen aktiviteetti. Jos heille ei tarjoudu organisoitua ja kontrolloitua väylää aktiivisuutensa purkamiseen, saattaa yhteiskunnan kiinteys kärsiä. Toisena mahdollisuutena on kunnan ajautuminen todelliseen harvainvaltaan, jonka huipulle jopa yhteiskunnallisesti häiriintyneille henkilöille olisi tie avoinna.

Eurooppalainen näkökulma

Eurooppalaista itsehallintoa ilmenee etupäässä kahdella tasolla. On ylemmänasteista itsehallintoa ja paikallista itsehallintoa. Viimeksi mainittu samaistetaan kunnalliseen itsehallintoon. Järjestelmiä on useita. Jonkinlainen perusjako muodostuu Euroopan eteläisen ja pohjoisen kehityksen mukaan. Ensiksi mainitussa näkyy ranskalaisperäinen vaikutus, joka juontuu Napoleonin (1769–1821) nimeen liitetystä hallinnosta. Myös katolisen kirkon vaikutus on selvä. Pohjoisen kulttuurin perusta on saksalaisperäinen. Iso-Britannia voidaan lukea omaan sarjaansa. Myös Pohjoismaat poikkeavat muista ainakin itsehallinnon tehtäväkentän laajuuden perusteella.

Itsehallintoajatus on saanut vahvistusta Euroopan neuvoston vuonna 1985 hyväksymästä *Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjasta*, johon Suomikin sitoutui kansainvälisoikeudellisesti vuonna 1991. Vaikka peruskirja on sisällöltään periaatteellinen ja vaikka EU ei ole sitä ratifioinut, sen merkitystä on silti syytä korostaa. Se painottaa todellista itsehallintoa ja korostaa sen yhteiskunnallista merkitystä.

Meidän kunnallisoikeutemme on saatettu ainakin muodollisesti tätä peruskirjaa vastaavaksi. Yksi poikkeus kuitenkin on. Se koskee paikallisen itsehallinnon oikeussuojavaatimusta, johon palaan tuonnempana.

Puheena olevan peruskirjan mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailta välittömällä vaaleilla, yhtäläisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti, ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimenpanevia elimiä.

Selostettu peruskirjan kohta painottaa poikkeuksellisen selvästi juuri edustuksellista demokratiaa. Se ei hae sille oikeutusta kansasta eikä asukkaista lähtevänä vaan pitää sitä luonnonlain tapaisena ehdottomuutena.

Ns. Maastrichtin sopimuksessa vuonna 1992 lisättiin Euroopan unionin perustamiskirjaan *subsidiariteettiperiaatteen* ilmaiseva lausuma. Sen mukaan yhteisön tasolla ryhdytään toimiin ainoastaan ja vain siinä laajuudessa kuin yhteisön tavoitteet ovat toteutettavissa tehokkaammin koko yhteisöä koskevan lainsäädännön puitteissa kuin jäsenvaltioiden itsensä toimesta.

Meillä subsidiariteettiperiaate on käännetty *läheisyysperiaatteeksi* ja sen sisältöä on tulkittu etupäässä niin kuin saksalaiset sen tulkitsevat. He katsovat sen korostavan hajautettua ja itsehallintoyhdyskuntien itsenäistä valtaa. Meidän oloissamme se korostaisi tämän tulkinnan mukaan nimenomaan kunnallista itsehallintoa.

Liian innokasta tähän suuntaan menevää tulkintaa on ehkä kuitenkin syytä harkita. Periaatteen sisällön tulkinnasta ei nimittäin olla ainakaan vielä yksimielisiä. Tämä kuvastuu siitäkin, että periaatteen esiintyminen toinenkin suomenkielinen käännös: *toissijaisuusperiaate*. On myös huomattava, että englantilainen tulkinta on täysin vastakkainen saksalaiselle tulkinnalle. Etelä-Euroopan katolisissa maissa puolestaan katsotaan, että tämä lausuma on toisinto paavi Pius XI:n vuonna 1931 antamasta kiertokirjeestä *Quandagesimo Anno*, jossa katsotaan, ettei sellaista, jonka yksityinen ihminen voi omin voimin suorittaa, saa siirtää yhteiskunnan hoidettavaksi.

Julkisen toiminnan yksityistämisen tutkijoista ainakin jotkut katsovat, että subsidiariteettiperiaate antaa ohjeen, että valtion toimintoja on siirrettävä kunnille, jotka sitten siirtävät ne yksityiselle sektorille eli markkinoille.

Vielä on sanottava, ettei subsidiariteettiperiaatteen ulottuvuudestakaan liene selvää käsitystä. Ei olla varmoja, koskeeko se laisinkaan suomalaisen järjestelmän mukaista kunnallishallintoa.

Myös talous on otettava tässäkin yhteydessä huomioon. Ainakin Emu-kytkentä pitää mainita. Sillä nimittäin saattaa joskus olla vaikutusta myös itsehallinnon mahdollisuuksiin. Viimeistään tuota kytkentää tehtäessä tuli täysin selväksi, että kunnallistalous on kiinteä osa julkisen talouden kokonaisuutta. Suomen valtio sitoutui siihen, että julkisen talouden velka ei saa olla yli 60 %:a bruttokansantuot-

teesta ja että julkisen talouden budjettivaje ei saa olla enemmän kuin 3 % maan bruttokansantuotteesta.

Itsehallinnon kannalta vaikutukset saattavat olla niin hyviä kuin huonojakin: hyviä siksi, että valtio on ottanut yksiselitteisen selvän vastuun julkisen talouden kokonaisuudesta; huonoja taas siksi, että kunnat saattavat olla valtion komentotalouden vaarassa – varjossa ne ovat joka tapauksessa.

Suomalainen yhteiskunta on aina saanut pääasialliset vaikutteensa Euroopasta. Nykyisin siellä puhaltaa monenlaisia tuulia. Tuskin erehdyn, jos totean yhteenvetona, että eräs eurooppalainen ajan virtaus kulkee edustuksellisen demokratian ja itsehallinnon suuntaan. Ruotsalaisista en tiedä; ehkäpä he pitäytyvät itsehallitsemisessa.

Perustuslaillinen näkökulma

Kun Suomen tasavallalle säädettiin hallitusmuoto vuonna 1919, siihen otettiin säännös myös kunnallisesta itsehallinnosta. Se tehtiin yhdellä virkkeellä, joka on tässä syytä mainita. Näin se kuului: *”Kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään.”*

Oivallinen säännös, oivallinen ennen kaikkea siksi, että siitä saadaan argumentti kahdelle erilaiselle kuntakäsitykselle. Virkkeen ensimmäinen lause antaa perustelut itsehallinnolliselle kunnallishallinnolle, toinen lause taas sellaiselle kunnallishallinnolle, joka ilmenee pelkästään lain säännöksistä.

Säännökselle ei kuitenkaan annettu alkujaan paljoakaan painoarvoa. Sitä pidettiin lähinnä periaatteena tai julistuksena, jonka normatiivisuutta heikensi sekin, että saman perustuslain toisessa kohdassa kunta luettiin yleisen hallinnon alimmaksi yksiköksi.

Asia aktualisoitui, kun tasavallan presidentti Urho Kekkonen oli pitänyt puheensa maalaiskuntien kunnallishallinnon 100-vuotisjuhlassa vuonna 1965 ja esittänyt siinä, että kohtuuden nimissä kunnallisverosta olisi kokonaan luovuttava.

Suomen Kaupunkiliitto rohkeni nousta auktoriteettia vastaan ja aloittaa oikeustaistelun kunnallisen itsehallinnon puolesta. Tämän vertaista kunnallisen itsehallinnon puolustamista mikään kuntien keskusjärjestö ei ole ennen eikä sen jälkeen osoittanut. Siinä päähuomio kiintyi kunnallisen itsehallinnon perustuslailliseen asemaan.

Tämä taistelu tuotti merkittäviä selvityksiä ja kannanottoja. Oikeastaan vasta tässä yhteydessä havaittiin, että kunnallisella itsehallinnolla saattoi olla perustuslaillistakin merkitystä. Niinpä eduskunnankin menettelytavat muuttuivat. Kunnallishallintoa koskeneista lainsäädäntöhankkeista ryhdyttiin pyytämään eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoja sen seikan selvittämiseksi, oliko kulloinenkin hanke sopusoinnussa kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen aseman kanssa. Aikaisemmin näin ei ollut tehty lukuun ottamatta poikkeusolojen järjestelyjä ja kaupunkien privilegioita.

Oikeustaistelu hiipui hiljalleen niin kuin tämäntapaiset taistelut yleensä hiipuvat. Kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen aseman ongelma tiedostettiin, mutta kunnallishallinnon asema ei muuttunut juuri miksiäkään.

Kun sitten maan perustuslait tulivat kokonaisuudistuksen alaisiksi, kunnallishallinnon yhteiskunnallinen asema oli aivan toinen kuin maan itsenäisyyden alkuaikana. Olisi ollut täysi syy olettaa, että kunnallishallinnon asema olisi Suomen perustuslaissa saanut sille kuuluvan sijan. Näin ei tapahtunut. Perustuslain valmisteluasiakirjoissa tosin toistettiin tavanmukaiset julistukset kunnallisen itsehallinnon vahvistamisesta. Ainoa, mikä muuttui, oli maininta kunnan verotusoikeudesta. Siitä huolimatta voidaan sanoa, että kunnallisella itsehallinnolla on juuri niin paljon tai niin vähän perustuslain suojaa kuin eduskunta tapauskohtaisesti kulloinkin katsoo sitä olevan.

Tiedän, mitä tähän huomautetaan. Sanotaan, että perustuslaki antaa kunnille sekä institutionaalisen että funktionaalisen kansanvaltaisen valtiovallan legitimaation. Toinen huomautus kohdistuu siihen, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneeksi väitetty kanta takaa myös kunnille riippumattomuuden valtiosta ja yleisen toimialan.

Ensiksi mainittuun näkemykseen tuskin voi esittää vastahuomautusta. Sen sijaan toinen väite on hyvinkin altis kritiikille. Sen kärki voidaan kohdistaa kyseenalaistamalla perustuslakivaliokunnan kannan vakiintuneisuus. On sattumanvaraista, pyydetäänkö perustuslakivaliokunnalta ylipäätään lausuntoa. Toisaalta kyseisen valiokunnan kokoonpano muuttuu vaalikausittain, ja sillä on muutakin tekemistä kuin käsitellä kunnallishallinnon perustuslaillista asemaa lakeja säädettäessä. Mikä takaa sen, että valiokunnan jäsenistä joku taitaa koko asiaa? Suurin sattumanvaraisuus liittyy kuitenkin valiokunnan kuulemiin asiantuntijoihin. Heidän valintansa on täysin sattumanvaraista, vaikka valiokunta on suuresti ellei lähes täysin asiantuntijalausuntojen varassa.

Polttavin ongelma liittyy kuitenkin itse järjestelmäämme, joka ei tunne perustuslakituomioistuimia, vaan eduskunta itse kontrolloi tekojensa perustuslainmukaisuuden. Tämä ei ole Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaista. Se nimittäin edellyttää, että paikallisella viranomaisella (kunnalla) tulee olla oikeus ryhtyä oikeudelliseen menettelyyn turvatakseen toimintavaltuuksien vapaan käyttämisen (10 artikla). Tämä viittaa perustuslakituomioistuimeen.

Lainvalmistelussa pohdittiin valtiosääntötuomioistuimen mahdollisuuksia. Sitä pidettiin kuitenkin ongelmallisena vallanjaon ja kansanvallan kannalta. Miksi? Eikö järjestelmämme ole tässä suhteessa juuri valtiovallan kolmijako-opin vastainen? Tuo oppihan antaa lakien viimekätisen tulkinnan riippumattomille tuomioistuimille. Nyt näin ei tapahdu.

Vallanjako-oppi on käytännössä merkittävä. Siihen liittyy myös useita periaatteellisesti tärkeitä linjauksia. Eräs niistä on lain objektiivisen tulkinnan välttämättömyys, joka ei salli lainsäätäjän itsensä suorittamaa tulkintaa. Meillä on tavallisten lakien soveltamisen ja tulkittamisen osalta korostettu juuri näitä näkökohtia. Käytännössä menettelytavat eivät kuitenkaan ole olleet tässä suhteessa täysin puhtaita. Niinpä esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on saattanut muuttaa tulkintaansa eduskunnan valiokuntien lausuntojen perusteella.

Hyvin oleellinen näkökohta saattaa jäädä tämän kritiikin varjoon: nimittäin se, ettei perustuslakimme näytä asettavan estettä itsehal-

linnolliselle kunnallishallinnolle. Toisaalta perustuslain vahvana rakennusaineena on edustuksellinen demokratia.

Kritiikki saattaa peittää myös perustuslain valmistelun yhteydessä esille tulleet myönteiset näkökohdat. Muutama sana niistä on tarpeen. Olemme heti tämän esityksen alusta alkaen joutuneet tekemisiin kahden epämääräisen mutta hyvin keskeisen käsitteen kanssa. Toinen niistä on demokratia, toinen itsehallinto. Nyt epämääräisten käsitteiden luetteloa on täydennettävä käsitteellä *julkinen valta*. Luulen, että kaikki demokratian ja itsehallinnon käsitteitä käyttävät tiedostavat ilmaisujen epämääräisyyden, mutta tuskin monikaan tietää, kuinka epämääräinen on julkisen vallan käsite.

Eduskunta monopolisoi perustuslailla valtiovallan itselleen ja sääti, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kuitenkin lain esitöissä todetaan, ettei julkisen vallan käyttö ole palautettavissa yksinomaan valtion toiminnaksi, koska Suomessa esimerkiksi kunnat käyttävät merkittävää julkista valtaa.

Hyvää tässä on se, että tunnustetaan kuntien käyttävän julkista valtaa. Silti julkisen vallan käsitteen sisältö jää avoimeksi samoin kuin sekin, miksi tämän vallan käyttämistä ei voida palauttaa valtioon. Onko syy pelkästään praktinen vai johtuuko se mahdollisesti kunnallishallinnon ylivaltiollisesta luonteesta?

Aivan erityinen ansio on lainvalmistelijoiden laaja kansanvaltaisuus- ja oikeusturvaperiaatteen käsittely. Kunnallishallinnon edustajan mieltä lämmittää toteamus, että olennainen merkitys kansanvallan toteutumisessa luetaan erityisesti kunnalliselle itsehallinnolle. Näinhän asia todellisuudessa onkin.

Poliittisten puolueiden tulevaisuus

Edustuksellinen demokratia edellyttää, että kunnan asukkaat ovat halukkaita vastaanottamaan ja hoitamaan kunnallisia luottamustehdäviä. Tämä ei välttämättä edellytä poliittisia puolueita, mutta käytännössä puolueet ovat pääasiallisesti hoitaneet tämän asian.

Vain puoluetoimistot saattavat olla eri mieltä poliittisten puolueiden jonkinasteisen kriisin olemassaolosta. Se liittyy ihmisten eksyksissä oloon ja hämmennykseen. Meitä ei uhkaa sota eikä nälkähätä – sairaudet ja taudit kylläkin, mutta niihin on totuttu. Sen sijaan uhkana on eräänlainen arvottomuus taikka yhteiskunnassa vallitsevien erilaisten ilmiöiden yhteismitattomuus. Puolueetkaan eivät enää esitä väitteitä hyvästä ja pahasta, oikeasta ja väärästä taikka luonnonmukaisesta yhteiskunnan järjestämisestä, tai jos ne niin tekevätkin, kaikilla on periaatteellisessa mielessä samansisältöinen esitys.

Yhteiskunnan tutkijat väittävät, että epäluottamus poliittisia instituutioita kohtaan on lisääntynyt. Jotkut ennustavat nykyisen puoluelaitoksen kadottavan merkityksensä niin muotojensa kuin sisällönsäkin suhteen. Tämäntapaiset ennustukset eivät kuitenkaan tunnustavilta. Mikään ei oikeuta päättelemään, että puoluelaitoksen tapainen instituutio katoaisi, jos demokraattinen järjestelmä säilyy. Yhteiskunnallisesti merkittävät päätökset tekevät edelleenkin puolueet ja poliitikot.

Keskuudessamme on aina ja kaikissa olosuhteissa yhteiskunnallisesti aktiivisten henkilöiden joukko. Yhteiskunnan kiinteyden kannalta tämän aktiivisuuden jäsentämiseksi, kanavoimiseksi ja kontrolloimiseksi puoluelaitoksen tapainen instituutio on välttämättömyys. Jos yhdenlainen järjestelmä katoaa, toinen sitä muistuttava nousee melkoisen varmasti tilalle olettaen, ettei talouselämän kasvava ylivalta, sen lainalaisuuden kylmyys, persoonattomuus ja tuntemattomuus syrjäytä ensin demokratiaa ja sen mukana myös puoluelaitosta.

Luottakaamme kuitenkin edustuksellisen demokratian ja puoluelaitoksen tapaisen instituution säilymiseen.

Viranhaltijat

Totesin jo edellä, ettei edustuksellinen demokratia yksinään muodosta kunnallisen demokratian koko kenttää, vaan siinä on kaksi

muutakin elementtiä. Korotin oman kunnan johtavat viranhaltijat yhdeksi kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttajaksi.

Historiallista kehitystäkin on edellä jo kuvattu. Tähän on lisättävä eräs periaatteellisesti hyvin oleellinen lisäargumentti, joka koskee itsehallinnon kannalta merkittävää kunnan säädösvallan laajentamista. Tarkoitin vuonna 1999 säädetyin maankäyttö- ja rakennuslain yhteydessä tehtyä ratkaisua, jolla yleiskaavan ja asemakaavan vahvistaminen uskottiin valtuuston tehtäväksi. Tämä oli huomattava luottamus kunnallista itsehallintoa kohtaan, mutta se ei perustunut kunnallisen luottamushenkilöhallinnon vaan kunnallisten viranhaltijoiden toiminnan luotettavuuteen.

Toisaalta kunnan oma, sen itsensä valitsema ja sen ohjausvallassa oleva viranhaltijakunta on nähtävä itsehallinnon suureksi vahvuudeksi. Kunnan oma virkakunta toteuttaa omalta osaltaan kunnan asukkaiden itsehallintoa. Näin ollen itsehallinnon tulee olla myös tässä suhteessa avointa eikä vallitsevan kehityksen estävää tai sen kokonaan kieltävää.

Eräs johtaviin viranhaltijoihin kohdistettava vaatimus on vielä jäänyt sanomatta. Sen vuoro on nyt. Se on vaatimus, että jos kunnan viranhaltija myönnetään kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttajaksi, hänen tulee luonnollisesti olla kunnan asukas. Toisin sanoen ainakaan johtava viranhaltija ei voi tämän näkemyksen mukaan asua toisen kunnan alueella. Tätä vaatimusta ei ole käytännössä noudatettu.

En ollut vielä kirjoittanut edellistä lausetta loppuun, kun miltei kuulin kysyttävän, mitä tähän sanoo perustuslaki. Eikö jokainen saa valita asuinpaikkansa vapaasti? Perustuslaki sanoo, että Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa (9 §). Ajatukseni ei mitätöi tätä säännöstä. Kysymys ei ole lainkaan asuinpaikan valinnanvapauden rajoittamisesta vaan yksinkertaisesti siitä, että vieraspaikkakuntalaisella ei ole kelpoisuutta harjoittaa toisen kunnan asukkaalle kuuluvaa itsehallintoa. Eihän kunnassa A asuvaa henkilöä voida valita kunnan B valtuustoonkaan! Tätä ei ole kukaan nähnyt asuinpaikan valinnanvapauden rajoituksena.

Johtopäätös

Voimme suhteellisen turvallisesti mielin rakentaa kunnallista itsehallintoa edustuksellisen demokratian varaan. On kuitenkin muistettava, ettei se ole kunnallisen demokratian yksinomainen ilmenemismuoto. Lähtökohta kaikelle on kunnan asukkaiden demokraattisissa oikeuksissa, joiden toteutuminen on turvattava. Kolmas elementti muodostuu kunnan omista viranhaltijoista.

Nähtävästi kunnan asukkaiden osallistuminen ja vaikuttaminen olisi erotettava niin ajatuksellisesti kuin teoreettisestikin toisistaan. Tämä olisi ehkä syytä tehdä pääasiallisesti niin, että osallistuminen tapahtuu edustuksellisen demokratian kautta, vaikuttaminen taas osallistumisen lisäksi myös tapauskohtaisesti näkemällä päätöksenteon lisäksi myös muut toimintamuodot.

Taas kerran on huomautettava siitä, että itsehallinnollisen edustuksellisen demokratian tulee toimia niin avoimesti, että kunnan asukkaat voivat puuttua siihen demokraattisten oikeuksiensa puitteissa.

Jätän nyt kunnallisen demokratian kokonaisuuden näiden mainintojen varaan. Keskityn tästä eteenpäin yksinomaan kunnallishallinnon nykyisten ongelma-alueiden tarkasteluun kunnallishallinnon murroksen synnyttämien uusien mahdollisuuksien valossa.

Uudet mahdollisuudet

Elämäkokemuksen opetus

Elämäkokemus on osoittanut, ettei yhteiskunnallista kehitystä voida palauttaa menneisyyden tielle. Jos sitä yritetään, epäonnistutaan melko varmasti. Toisaalta on myös niin, että jokainen muutos on yleensä avannut uusia mahdollisuuksia. Näin on nytkin. Edessämme saattaa olla itsehallinnon aika, jos kunnilla on henkistä voimaa ottaa haaste vastaan.

Ajattelutavan ja asenteiden muuttaminen

Uudessa tilanteessa on usein syytä tarkistaa totuttuja asenteita ja ajattelutapoja. Luulen, että tällainen tarve on nyt käsillä. Aivan ensimmäiseksi lienee syytä täsmentää kunnallishallinnon legitimitettiin suhtautumista.

Kun yhteiskunnallisen vallan lähde on kansa, tämä ongelma liittyy ratkaistuna taikka ratkaisemattomana kaikkeen julkiseen hallintoon. Kysymys on julkisen hallinnon toimien oikeutuksesta eli siitä, mitenkä yhteiskunnallinen vallankäyttö on palautettavissa kansaan.

Kunnallishallinnon osalta tähän on vastattu vetoamalla siihen, että vain luottamushenkilöillä on kunnan asukkaiden antama legitimaatio, niin että vain heillä on oikeus toteuttaa kunnan asukkaille kuuluvaa itsehallintoa. Tällä perusteella mm. kunnalliset viranhaltijat pidettiin pitkään itsehallintoperiaatteen toteuttamisen ulkopuolella.

Harvoin on kysytty, mihin kunnallisilla luottamushenkilöillä on kunnan asukkaiden antama legitimaatio. Oleellista on havaita, että se on pelkästään valtuutetun toimeen, ei muuhun. Niinpä esimerkiksi valtuuston puheenjohtajalta puuttuu kunnan asukkaiden antama oikeutus tähän nimenomaiseen tehtävään, mutta silti ei väitetä, että häneltä puuttuu legitimaatio.

Edustuksellisessa demokratiassa on nähtävä olevan olemassa tietty legitimaatioketju. Sen ensimmäinen lenkki punoutuu kunnallisvaaleilla, joilla valitaan valtuusto. Seuraavat lenkit tekee valtuusto omilla henkilövalinnoillaan. Jos valtuuston päätökset ovat oikeusjärjestyksen mukaisia, on perusteetonta väittää, että valituilta puuttuu tarvittava legitimaatio. Kaikilla, jotka valtuusto tehtäviin valitsee, se on olemassa. Muunlainen tulkinta olisi valtuuston vallan vähättelyä.

Voimme palauttaa mieliimme kolme seikkaa. Ensiksi valtuustolla tulee olla ylin valta siinä, mikä vallaksi kulloinkin mielletään. Toiseksi valtuuston valtaan tulee kuulua legitimitietin antaminen kunnan muille toimielimille samoin kuin johtaville viranhaltijoille. Kolmanneksi valtuuston tehtävänä on myös kunnan toiminnan legitimoiminen, mikä kiinnittää huomion vastuukysymysten järjestämisen merkitykseen.

Ligitiimiuden rinnalla hallinnon responsiivisuus muodostaa toisen ongelman. Kysymys on tällöin siitä, miten hallinto kykenee tyydyttämään kunnan asukkaiden todelliset tarpeet, miten nämä tarpeet tunnistetaan ja miten niihin vastataan. Äskettäin ilmestyneessä OECD:n raportissa (*Government of the future*, Paris 2000) todetaan, että yhteiskunnan kiihtyvän muutoksen johdosta kansalaiset eivät välttämättä enää halua sitä, mitä julkinen hallinto on tottunut tuottamaan. Tähän nähden puheena oleva kysymys saattaa tulla entistä ajankohtaisemmaksi.

Onko itsehallinnollisen kunnan rinnalla jokin instituutio, jossa tämä ongelma voitaisiin ratkaista yhtä hyvin kuin siinä? Epäilen, ettei ole. Hallinnon avoimuuden lisäksi on edellytettävä avoimuutta myös erilaisissa vuorovaikutussuhteissa niin kunnan hallinnon sisällä kuin kunnan ja sen asukkaiden ja ns. sidosryhmien välisissä suhteissa. Toisaalta kunnallishallinnolla on käyttämättömiäkin mahdollisuuksia välittää yhteiskunnan tilaa koskevaa tietoa valtiovallan edustajille, vaikka kunnilla ei muodollista aloiteoikeutta valtioon nähden olekaan.

Todennäköisesti responsiivisuuden ongelmaa ei kuitenkaan voida ratkaista pelkästään oikeudellisin keinoin, vaan sen lisäksi tarvitaan kunnan yhteisöllisyydestä lähteviä vapaamuotoisia keinoja. Tämäkin päätelmä johtaa kunnallishallinnon avoimuuden korostamiseen.

Kunnallishallinnon dualistinen periaate

Eräs kunnallishallinnolliseen ajattelutapaan vahvasti vaikuttanut oppirakennelma on kunnallishallinnon dualistinen periaate, jonka on katsottu kuuluvan kunnallishallinnon perusteisiin. Tämä periaate jakaa kunnan päätoimintamuodot yhtäältä kunnan päätösvaltaan ja toisaalta hallintoon. Hallinto puolestaan on jaettu valmisteluun ja täytäntöönpanoon. Joskus on mainittu vielä ”muu hallinto”.

Kyseinen jaottelu on kunnallinen vallanjako-oppi. Sen mukaan kunnan päätösvalta kuuluu valtuustolle ja hallinto kunnanhallitukselle, lautakunnille ja viranhaltijoille. Se asettaa päätösvallan ylimmäksi kunnallisen vallankäytön muodoksi, johon kätkeytyy ikään kuin julkilausumaton sisäinen logiikka, mikä suojaa valtuuston valtaa. Sisällöltään se edellyttää itsenäisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan tyhjenevän ja katkeavan valtuuston päätökseen niin että tällaista harkintaa ei saa eikä tarvitse käyttää enää täytäntöönpanossa.

Opin heikoin lenkki on valmistelun ja päätösvallan käyttämisen välillä. Olemme havainneet, että se on kunnallishallinnon murrok-

sen seurauksena katkennut. Niinpä onkin kysyttävä, onko enää syytä rakentaa tietoista taikka tiedostamatonta ajattelutapaa yksinomaan tämän opin varaan. Omasta mielestäni ei ole.

Mitä sitten olisi otettava tilalle? Ratkaisua on haettava managerismin esille nostamista tulosjohtamisen opeista. On kysyttävä, miten kunnan toimintamuodot olisivat näiden oppien mukaan järkevästi jaoteltavissa. Vastausta ei tarvitse pitkään miettiä, kun esille nousee jako 1) ohjaukseen, 2) hallintomenettelyyn, 3) täytäntöönpanoon ja 4) valvontaan. Näistä ohjaus ja valvonta kaipaavat käsitteen selventämistä ja kunnallishallintoon tehtäviä sovellutuksia, jotka saattavat olla hyvinkin kuntakohtaisia. Palaan tähän kohta tarkemmin.

Hallintomenettely tarkoittaa tässä jaottelussa kunnallishallinnon dualistisen periaatteen mukaista valmistelua ja päätösvallan käyttämistä. Se on menettelyä, jota mm. hallintomenettelylaki kuvaa ja säätelee. Täytäntöönpanon käsite ei kaipaa uutta selventämistä. Se on päätösten toteuttamista, haluttujen asiointilojen konkretisoimista. Näin ollen perinteinen kunnallishallinnon dualistinen periaate tyhjenee hallintomenettelyn ja täytäntöönpanon käsitteiden sisältöön.

Valvonta on julkisessa hallinnossa täysin välttämätöntä. Valtion, kunnan asukkaiden, kunnan organisaation ja muidenkin tahojen on saatava sen tuottamia kuvauksia kunnan toiminnan laillisuudesta, tarkoituksenmukaisuudesta ja tuloksellisuudesta. Tätä voidaan pitää perinteisenä vaatimuksena. Tulosjohtamisopit ovat laajentaneet valvonnan ulottuvuutta sisällyttämällä siihen *seurannan* käsitteen. Seuranta liikkuu reaaliajassa tai hyvin lähellä sitä, ja sillä on liittymäkohta ohjaukseen. Sen avulla varmistetaan ohjauksen tehokkuutta sekä kulloisenkin toiminnan suuntaa.

Mitä sitten on ohjaus? Se on tässä yhteydessä kiinnostavinta ja samalla tärkeintä. Syvennyn seuraavassa siihen.

Ohjaus

Abstraktisuus, moniulotteisuus ja monimerkityksisyys vaikeuttavat ohjauksen käsitteen tuomista tietoisien huomion kohteeksi. Useat tieteenalat ovat askarrelleet ohjauksen ongelman parissa. Oikeustieteilijöitä kiinnostaa ohjauksen oikeudellinen perusta, sen muodot ja sen sitovuus. Tällöin kysymykseen tulevat oikeusnormit, hallinnolliset päätökset ja lainkäyttö. Näiden näkökohtien valossa voidaan kuvata oikeudellinen ohjaus. Hallintotieteilijät ovat laajentaneet tätä näkökulmaa myös ei-oikeudellista ohjausta käsittäväksi. He ovat analysoineet ohjauksen hyvinkin erilaisiin muotoihin ja ilmiöihin. Psykologit ovat muita selvemmin tuoneet esille ohjauksen peruslainalaisuudet, jotka vastaavat siihen kysymykseen, miten yksilön, ryhmän tai organisaation toiminnan suuntautumiseen voidaan vaikuttaa.

Oikeudellinen ohjaus tulee kunnallishallinnossa luonnollisesti kysymykseen. On kuitenkin huomattava, että kunnan toiminnan suuntautumiseen vaikuttaa muitakin tekijöitä. Niinpä ohjaus ei läheskään aina kulje yhteiskunnallisen organisoitumisen osoittamaa tietä.

Itsehallinnollisessa kunnassa ideaalinen ohjauksen kulkusuunta on kunnan asukkaista lähtevä ja valtuuston kautta täytäntöönpanokoneistoon vaikuttava. Avoimessa kunnallishallinnossa suunta saattaa olla myös päinvastainen: Valtuusto vaikuttaa kunnan asukkaiden mielipiteisiin. Kunnan viranhaltijat voivat vaikuttaa niin valtuustoon kuin kunnan asukkaisiinkin, minkä lisäksi kysymykseen tulee myös aivan muita suhteita, joiden lähtökohta voi olla julkisen sanan, elinkeinoelämän, järjestöjen, seurakuntien jne. suorittama tietoinen taikka tiedostamaton ohjaus.

Valtuuston asema

Valtuuston asema saattaa näyttää perinteisen ajattelutavan valossa ongelmalliselta. Ehkä valtuuston päätösvallan osittainen siirtyminen

täytäntöönpanevalle taholle ei ole kuitenkaan niin dramaattinen, miltä se ensin näyttää. Kenties sitä voitaisiin verrata kehitykseen, jossa täytäntöönpano siirtyi viranhaltijahallinnolle. Sellainenkin kehitysvaihe kunnallishallintomme historiaan sisältyy.

Kunnan asukkaiden, yhteiskunnan ja myös itsehallinnon kannalta on jokseenkin yhdentekevää, kuka tai mikä taho tekee tapauskohtaiset päätökset. Oleellisinta on, että päätökset ovat hyviä ja hyväksyttäviä ja että ne ovat valtuuston osoittaman linjan mukaisia. Tämän varmistamiseksi edellä korostettu kunnan hallinnon avoimuus nousee ensiarvoiseen asemaan. Myös valvontaan luettavissa olevan seurannan järjestämistä on korostettava.

Totesin jo edellä, että valtion ja kunnan välisen suhteen muuttamisen seurauksena valtuuston aseman vahvistamiseksi osa yhteiskunnallista vallankäyttöä siirtyi kunnille. En kuitenkaan sanonut, mikä vallankäytön muoto oli kysymyksessä. Toisaalta jätin avoimeksi myös yleisen mahdollisuuden korostaa luottamushenkilöiden merkitystä. Nyt on aika vastata näihin kysymyksiin.

Nostin edellä *ohjauksen* yhdeksi kunnan toiminnan muodoksi. Siinä kunnan omat mahdollisuudet ovat valtionhallinnon uudistuksen ja kunnallishallinnon murroksen seurauksena lisääntyneet huomattavasti. Voidaan olettaa tai olla jokseenkin varmoja, että ohjauksesta on kehitettävissä ylin kunnallisen vallankäytön muoto, jonka ylimmän asteen käyttämisen tulisi kuulua valtuustolle.

Näin sanottaessa ollaan itsehallinnon ilmenemisen ja valtuuston aseman vahvistamisen oleellisimman kysymyksen äärellä. Valtuuston vahvuus tai heikkous tulee kaiken todennäköisyyden mukaan riippumaan juuri siitä, millä tavalla se kykenee tätä valtaa käyttämään. Tehtävä ei ole helppo. Vaikuttavan ohjauksvallan käyttäminen on huomattavasti vaikeampaa kuin tapauskohtaisten päätösten tekeminen. Sitä kuitenkin manageristinen järjestelmä tarjoaa nyt valtuustolle: kunnan sisäisen ohjauksvallan käyttämistä.

Toisaalta itsehallinnon avainkysymys on, kuinka tehokkaasti kunta itse haluaa ohjata ja kykenee ohjaamaan omaa toimintaansa. Tältäkin osin vaatimustaso kasvaa.

Traditio, menneisyys, on yhteiskunnallisista syvärakenteista vaikuttava voima, jonka arvoa ei tule väheksyä. Joskus on kuitenkin kyettävä vapautumaan menneisyyden luomista rakenteellisista ja asenteellisista lähtökohdista. Jos yllämme tähän, saatamme kukaties havaita, että itse päätöksenteko on samalla tavalla ohjauksen toteuttamista kuin täytäntöönpano on yksittäisen päätöksen osalta.

Ohjausvalta ei ulotu suoranaisesti yksittäisiin ratkaisuihin eikä ratkaisujen yksityiskohtiin, mutta sen käyttäminen voi silti olla vaikuttavinta yhteiskunnallisen vallan käyttämisestä. Ilman oikeudellisia muotoja tapahtuvaa ohjausta eivät kahlitse eri viranomaisten toimivallan rajat. Se voidaan suunnata niin valmisteluun ja päätöksentekoon kuin täytäntöönpanoonkin. Sen kohteena voi siten olla kunnan toiminta kokonaisuudessaan.

Kunnan itsensä suorittama ohjaus ei ole sinänsä uutta. Perinteisenä ohjauksen välineenä on aina ollut kunnan talousarvio. Sen rinnalle tuli kuntasuunnittelu. Nykyisin asia on luettavissa entistä selvemmin jo itse laista, joka edellyttää tulosjohtamisen oppien mukaan kunnan toiminnan perustuvan valtuuston asettamiin toiminnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin. Toisaalta laki edellyttää tehokkaan valvonnan järjestämistä.

Joskus luullaan, että kun jokin asia on lailla järjestetty, se myös on järjestyksessä. Elävän elämän juoksu on kuitenkin usein toinen kuin lain sanamuoto. Ohjauksen nousua tärkeimmäksi kunnalliseksi toiminnaksi vaikeuttaa se, että edustuksellinen demokratia on jäänyt kehittämättä. Se ei nykyisin rakentein ja asentein ole täysin valmis toimimaan niin kuin pitäisi. Mihin sen sitten pitäisi kyetä? Sen pitäisi kyetä hallitsemaan ohjaus niin asenteellisesti kuin käytännön toteutuksenakin.

Vaikka ohjausta on kunnallishallinnossa aina harjoitettu, sen tiedostaminen on yleensä rajoittunut oikeudellisiin muotoihin. Muunlaisen ohjaavan toiminnan osalta ei aina ole ollut selvää, kuka ohjaa mitään ja miten sekä kuka vastaa ja mistä. Lisäksi ohjauksen sitovuuden ulottuvuus on epäselvä.

Kunnallisoikeuden professori Aimo Rynänen on eri yhteyksissä

korostanut valtuustoa kuntaparlamenttina. Tämän käsitteen avulla hän on vaatinut valtuuston roolin muuttamista valtiollisesti määrättyjen arvotarkaisujen paikallisen toteuttajan roolista kunnallisen tason poliittisen tahdonmuodostuksen areenaksi, joka ei samaistu kunnan hallintoon vaan kunnan itsenäisen toimintalinjan osoittamiseen. Näihin käsityksiin voin yhtyä. Ne osoittavat sen, mikä nyt on itsehallinnon kannalta hyvin oleellista.

Keinoja on monia. Ne saattavat olla kuntakohtaisesti erilaisia, mutta kaikissa tapauksissa niillä tulisi näkemykseni mukaan olla eräitä yhteisiä piirteitä, jotka voidaan jo päätellä edellä esitetystä. Tärkein on yhteys kunnan asukkaisiin sekä heidän mielipiteittensä ja tarpeittensa esille tuomiseen. Toinen on oman kunnan viranhaltijoiden asiantuntemukseen turvautuminen. Kolmas liittyy paikallisen itsetunnon vahvuuteen.

En aio syventyä kaikkiin valtuuston käytettävissä oleviin ohjauksen muotoihin. Taloussuunnitelma ja talousarvio tulevat tuonnempana lähemmän tarkastelun kohteiksi. Tässä yhteydessä katson aiheelliseksi ottaa esille valtuuston kokouksissa käytävät keskustelut.

Aimo Rynnänen on siis vaatinut valtuuston muodostamista kuntaparlamentiksi. Mikä on parlamentti? Sanan lähtökohdan antaa Ranskan hallintokulttuuri ja ranskan kieli, jossa *parlement* tarkoittaa keskustelua ja *parler* puhumista, löpöttelemistä, jaarittelua ja sanomista. Valtuustolla on tilaisuus kaikkeen tähän. Mahdollisuus ohjata keskustelulla kunnan toimintaa on aivan ilmeinen, mutta keskustelun vaikuttavuuden osalta vaatimustaso on suhteellisen korkea. Löpöttely, puhelu ja jaarittelu eivät luonnollisestikaan edistä mitään, eivät myöskään toisten moittiminen, syyttäminen ja nihilistinen kaiken mitätöivä asennoitumistapa.

Omakohtaisen kokemukseni perusteella voin sanoa, että valtuuston asiallinen keskustelu niin virallisissa kokouksissa kuin erilaisissa seminaarityyppisissä yhteyksissä tarjoaa uskomattoman vaikuttavan ohjauksen keinon. Kysymys on tietysti keskustelun tasosta, mielipiteiden johdonmukaisuudesta sekä niiden esittäjien sitoutumishalukkuudesta. Tältä osin haasteen osoitteena ovat kuntien valtuutetut. Se,

mihin heidän asenteensa yltyä, määrää vaikuttavuuden. Jos keskustelun taso ei saavuta positiivisen vaikuttavuuden astetta, valtuusto tuskin yltyä muihinkaan ohjaamisen keinoihin. Kysymys on valtuuston henkisen voiman riittävydestä.

Kuntalain säännösten mukaan ohjauksen tulisi tapahtua tavoitteenasettelun kautta. Tällöin voimme puhua jokseenkin itsenäisestä ohjauksen muodosta, josta hallintotieteilijät käyttävät *tavoiteohjauksen* käsitettä. Talousarvion budjettinormeilla on totutusti asetettu sitovia tavoitteita, mutta muilta osin tavoitteiden sitovuus on selvittämättä. Lisäksi eräät muutkin perustavaa laatua olevat seikat ovat ratkaisematta. Niistä voidaan mainita edellä käsitelty strategisen ja operatiivisen toiminnan toisistaan erottamisen ongelma sekä itse ohjauksen käyttämisen kokonaisuus niin asenteellisessa kuin toiminnallisessa mielessä. Tähän on vielä lisättävä poliittisen eli tarkoituksenmukaisuusvastuun epämääräisyys.

Taloussuunnitelma ja talousarvio ohjauksen välineinä

Ohjauksen muodoista pulmallisin on kuntalain säännösten mukainen tavoitteenasettelu eli äsken mainittu tavoiteohjaus. Sen välineitä ovat ensisijaisesti talousarvio ja taloussuunnitelma. Ongelmallisuuden selvittämiseksi joudun vaivaamaan lukijoitani lyhyellä teoreettisella tarkastelulla.

Ensiksi on vastattava asetetun tavoitteen sitovuutta koskevaan kysymykseen. Täydellisyyteen pyrkivä järjestelmä edellyttää, että valtuustonkin tulisi olla sidottu itse asettamaansa tavoitteeseen. Tämä merkitsisi rationaalisen toiminnan vaatimuksen asettamista valtuustolle. Sen mukaan valtuuston tulisi toimia tapauskohtaisia päätöksiä tehdessään järkiperaisesti ja johdonmukaisesti, asetettuun tavoitteeseen pyrkien. Eri vaihtoehtoista tulisi valita se, mikä faktatietojen perusteella arvioiden varmimmin auttaa asetetun päämäärän saavuttamista.

Perimmältään kysymys on tietoteoreettinen. Jokaisen päätöksen, jolla on vaikutusta asetetun tavoitteen saavuttamista ajatellen, tulisi

olla oikeusnormeista ja pätevästä tosiasiatiedosta loogisesti johdettavissa. Tieto ei kuitenkaan ole yksinomaan tällaista vaan myös informaalista eli sellaista, mikä perustuu mielipiteisiin, uskomuksiin, ennakkoluuloihin, tunteisiin, moraalikäsitteisiin, erilaisiin arvostuksiin ja moniin muihin subjektiivisiin seikkoihin, joiden esilletuloa ei voida ennakoida tavoitetta asetettaessa.

Elävää elämää tuntevat voivat ilman teoriaakin sanoa, ettei rationaalisen päätöksenteon ehtoon suostuminen ole valtuuston osalta mahdollista. Teorian tasolla voidaan päätyä samaan lopputulokseen, sillä valtuustolle on kunnan asukkaita edustavana toimielimenä sallittava ennakkoehtoista vapaa, tapauskohtainen eli ingrementaalinen päätöksentekotapa. Perustelut tähän ovat lähinnä seuraavat.

Valtuuston harkinta on etupäässä tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Se on poliittista harkintaa, joka perustuu usein juuri informaaliseen tietoon. Päätöksen tarkoituksenmukaisuus muodostuu siitä, kuinka hyvin se vastaa informaalisen eikä suinkaan tosiasioihin perustuvan tiedon vaatimuksia.

Asian ongelmallisuus tulee esille myös säädetyin lain valossa. Kuntalain 32.2 §:n mukaan kunnan luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta. Säännös ilmentää kunnallisen luottamushenkilön tehtävää yleensä. Se kohdistuu erityisen voimakkaana juuri valtuutettuihin. Heidän tulee edustaa kuntalaisia ja välittää heidän mielipiteensä kunnalliseen päätöksentekoon. Jos valtuutetuilta vaadittaisiin rationaalista käyttäytymistä, tämä vaatimus johtaisi siihen, että myös kuntalaisilta vaadittaisiin samaa. Tämä taas johtaisi mahdottomuuteen. Se olisi totalitarismia muistuttavaa demokratianvastaisuutta.

Valtuustoa ei pääsääntöisesti sidota oikeudellisessa mielessä omiin päätöksiinsä. Vain muutamia poikkeuksia tässä suhteessa on. Ne koskevat päätöksiä, jotka saavuttavat aineellisen lainvoiman taikka oikeusvoimavaikutuksen. Aineellisen lainvoiman saavuttavat valtuuston normipäätökset, joihin voidaan lukea johtosääntöjen hyväksyminen, virkojen perustamispäätökset, rakennuslainsäädännön mukaisten kaavojen hyväksyminen sekä veroprozentista ja muista vero-

jen perusteet määräävistä seikoista tehtävät päätökset. Oikeusvoimavaikutuksen saavuttavat puolestaan myönteiset asianosaispäätökset.

Talousarviota ja taloussuunnitelmaa ei voida lukea mihinkään edellä mainittuun kategoriaan. Näin ei voida tehdä minkään muunkaan tavoiteohjauksen osalta. Tämän jälkeen voidaan todeta hyvin keskeinen ongelma. Ohjausta voidaan pitää vaikuttavana vain, jos se on johdonmukaista, jos myös valtuusto itse sitoutuu asettamiinsa tavoitteisiin ja jos tavoitteet ovat sellaisia, että niiden toteutumista voidaan mitata.

Toinen kysymys koskee sitä, voiko valtuuston asettama tavoite sitoa täytäntöönpanevaa organisaatiota. Lain valmisteluaineistosta löytyy maininta siitä, että taloussuunnitelma on kuntasuunnitelmaa sitovampi. Mitä tällä maininnalla tarkoitetaan, jää arvoitukseksi. Kenties lakia valmisteltaessa vallinnut taloudellinen lama askarrutti valmistelijointa. Pelättiin kunnallistaloudellista romahdusta. Luultiin, että kukin kunta itse voi määrätä omasta taloudestaan. Mikään näkökohdista ei kuitenkaan näytä puoltavan taloussuunnitelmalle oikeudellista sitovuutta.

Talousarvion sitovuuden osalta huomio kiintyy ensiksi lain vaatimukseen, jonka mukaan kunnan toiminnassa ja taloudessa on noudatettava talousarviota. Tämä sitovuus on sekä määrällistä että laadullista. Määrällinen sitovuus tarkoittaa sitä, ettei talousarvion määrärahoja saa ylittää ilman valtuuston suostumusta eikä kunnan budjettitalouden piirissä saa olla menoja, joihin ei ole määrärahaa. Laadullinen sitovuus puolestaan vaatii, ettei myönnettyjä määrärahoja saa käyttää niiden määrätarkoitusten eli talousarviossa ilmaistujen tavoitteiden vastaisesti.

Muilta tavoiteohjauksen muodoilta ei voitane vaatia edellä kerrotun tapaista sitovuutta.

Ohjauksen problematiikkaan liittyy talousarvion sitovuuden lisäksi toinenkin klassillisen finanssioikeustieteen kysymys. Se koskee budjetin velvoittavuutta ja kuuluu näin: onko talousarviossa varatut määrärahat käytettävä? Nykyisessä järjestelmässä tähän kysymykseen

voidaan liittää talousarviossa ilmaistut tavoitteet ja kysyä, onko talousarvion tavoitteet täytettävä.

Talousarvion yksityiskohtaisuuden kadottua ja talousarvion luonteen muututtua entistä finaalisemmaksi voidaan päätellä, että sen velvoittavuus on lähinnä tavoitteen velvoittavuutta, jonka aste riippuu siitä, miten täsmällisesti ja missä muodossa tavoite ilmaistaan. Toisin sanoen valtuusto voi asettaa talousarviossa ns. sitovan tavoitteen eli määrätä, että tavoite on pyrittävä toteuttamaan. Ellei tällaista selvästi ilmaistua määräystä ole, tavoitteet jäävät ohjelmallisiksi taikka periaatteellisiksi.

Voimme olettaa, että talousarvio on tavoiteohjauksen välineistä merkittävien. Ongelmia siinäkin kuitenkin on. Yksi niistä on tavoitteen ja siihen tarvittavan rahamäärän vastaavuus. Mitä yleisempi ja mitä laajempi tavoite asetetaan, sitä vaikeammaksi tämä kysymys käy.

Manageristinen näkemys ei juurikaan kiinnitä huomiota hallinnon toimijoiden normatiivisesti määräytyvään toimivaltaan eli kompetenssiin. Se olettaa, että pelkän tavoitteen asettaminen riittää. Talousarvion luonteen muuttumisesta huolimatta yleinen budjettioikeudellinen periaate, joka kieltää budjetilta julkisoikeudellista toimivaltaa luovan vaikutuksen, on edelleen voimassa.

Erästä väärinkäsityksestä on vielä huomautettava. Se koskee kunnan budjettivallan ulottuvuutta eli sitä, minkälainen todellinen valta kunnalla on omien menojensa ja tulojensa määrittämisessä. Tämä valta on monin tavoin sidottua. Jopa valtiovarainministeriöllä näyttää olevan tässä asiassa joskus jonkinlainen väärinkäsitys.

Edustuksellisen demokratian tila

Edustuksellisen demokratian järjestämisessä on länsimaisissa kulttuureissa yli kaksisataavuotinen traditio. Sillä, tarkastellaanko asiaa valtion vai itsehallintoyhdyskunnan kannalta, ei ole näkemykseni mukaan periaatteellista eroa. Katsokaamme, minkälaisen ohjenuoran traditio kunnallishallinnolle tarjoaa.

Näin tehtäessä eteen nousee kaksi edustuksellisen demokratian keskeisintä periaatetta. Niistä toinen on vallanjako ja toinen parlamentarismi. Ne jäsentävät demokratian ja tehokkuuden keskenään sekä takaavat oikeusvaltiolle asetettavien vaatimusten toteutumisen. Vaikka vallanjaon ja parlamentarismien toteuttamisen keinot ja asheet vaihtelevat, ne sisältyvät kaikkien länsimaisten demokratioiden perusolemuksen.

Erityinen huomio kiintyy parlamentarismien merkitykseen hallintotoiminnan tarkoituksenmukaisuuden valvomisen järjestämiseksi. Kysymyksessä on poliittisen vastuun järjestäminen, mikä ei näytä mahdolliselta, ellei hallintotoiminta ole normatiivisesti määrätyn poliittisen johdon alaista. Poliittinen johtaja vastaa parlamentarismien periaatteen mukaan oman toimensa tarkoituksenmukaisuuden lisäksi kaikesta johtamisvaltansa piiriin kuuluvien tahojen toiminnan tarkoituksenmukaisuudesta. Vastuun ketju kulkee läpi koko organisaation.

Meidän kunnallishallintomme järjestämisessä on vierastettu parlamentarismien periaatetta. Nähtävästi tämä johtuu väärinkäsityksestä. On luultu, että parlamentarismiin sisältyy ikään kuin luonnostaan enemmistöparlamentarismi, jonka mukaan hallituksen ei tarvitse vastata parlamentin (valtuuston) koostumusta, vaan se voidaan asettaa pelkästään parlamentin (valtuuston) enemmistön turvin.

Vuoden 1995 kunnallislaki toi kunnallishallintoon sovelletuksi parlamentarismiksi kutsutun järjestelmän, joka mahdollisti luottamushenkilön erottamisen hänen menetettyään valtuuston luottamuksen. Tähän on huomautettava, ettei parlamentarismille ole olemassa kiinteää muotoa. Näin ollen kaikenlainen parlamentarismi on sovellettua parlamentarismia. Sen ydinalue ei kuitenkaan ole enemmistön valta, vaan täytäntöönpanevan eli hallinnon organisaation tarkoituksenmukaisuusvastuun järjestäminen.

Kuntalain mukainen parlamentarismi ulottuu vain kunnan luottamushenkilöhallintoon. Se ei kulje läpi koko hallinnon organisaation eikä se tavoita normatiivisen epämääräisyyden vallassa olevaa kunnan poliittista johtoa. Tästä seuraa, että myös vallanjako on normatiivisena järjestelynä epämääräinen.

Voidaan todeta, että edustuksellisen demokratian toteuttamisen kaksi oleellisinta vaatimusta jää nykyisessä suomalaisessa kunnallishallinnossa toteutumatta. Tämä on valtuuston vallan kannalta ongelma. Mikäli kunnan poliittinen ohjaus aiotaan saattaa nykyistä selvemmin valtuuston käsiin ja mikäli kunta ylipäätään aikoo ryhtyä itse ohjaamaan toimintaansa, se tuskin onnistuu ilman mainitun ongelman poistamista.

Kunnan johtamisjärjestelmä

Suomalaisissakin kaupungeissa on ollut pormestari. Hän oli kuitenkin enemmän valtion kuin kunnallisen itsehallinnon edustaja. Kun maistraatti menetti merkityksensä hallintoviranomaisena, pormestari siirtyi lainkäytön alueelle, kunnes tämäkin tehtävä järjesteltiin uudelleen. Kunnan johtamisjärjestelmä puolestaan tehtiin meillä täysin omaperäisellä kaupunginjohtajajärjestelmällä.

Manner-Euroopassa kehitys kulki toista tietä. Pormestareista tuli kaupunkien poliittisia johtajia. Meillä on viime aikoina keskusteltu pormestarihallinnasta ja myös kartettu keskustelua siitä. Kaiken kaikkiaan asia on liikkunut pääosin pelkän mielipiteen tasolla ilman kiinteää teoreettista perustaa. Aina ei ole tiedetty, mistä keskustellaan tai mistä ei suostuta keskustelemaan.

Nähtävästi mielipiteiden vaihto tästä asiasta jatkuu. Pelkään pahoin, ettei siinä vieläkään tavoiteta asian itsehallinnollista ydintä. Jos-takin ihmeellisestä syystä luottamushenkilöt ja viranhaltijat menneitten aikojen tapaan edelleen asetetaan vastakkain juuri tässä asiassa. Itsehallinnollisessa mielessä tähän ei pitäisi olla mitään järkevää syytä.

Itse olen antanut osittain aiheita mielipiteiden vaihtoon väitöskirjallani, jossa koskettelin sivujuonteena kunnan poliittista johtajuutta ja päädyin puoltamaan eräänlaista pormestarihallinnallista. Nyt on tilaisuus täsmentää, mitä tarkoitan.

Jo edellä esitetystä voidaan päätellä, että tarkoitan kunnan poliittisen johtajuuden järjestämisen tärkeyttä. Jotta kunnasta muodos-

tuisi itsenäinen poliittinen yksikkö eli todellinen itsehallinnon toteuttaja, se edellyttää, että kunnalla on normatiivisin valtuuksin ja vastuun varustettu poliittinen johtaja, jonka kautta toteutuu edustuksellisen demokratian edellyttämä vallanjako ja parlamentarismiperiaatteen mukainen tarkoituksenmukaisuusvastuu läpi koko organisaation.

Todettakoon, että Manner-Euroopassa kunnan poliittista johtajuutta pidetään itsehallinnon kannalta aivan erityisen tärkeänä.

Nimitetäänkö kunnan poliittista johtajaa pormestariksi, kunnanjohtajaksi tai joksikin muuksi, on sopimuksenvaraista. Jos pormestarin mainitseminen herättää turhia tunteita, luovuttakoon siitä. Itse käytän tätä nimikettä työnimikkeenä.

Sopimuksenvaraista on myös se, mikä on kunnan poliittisen johtajan toimitusuhde kuntaan. Itse pidän virkasuhdetta luonnollisena sen vuoksi, että suomalaisella pormestarilla tulisi olla hallinto-oikeudellinen virkavastuu ja hänelle tulisi myöntää viranomaisen asema. Tämä on erittäin oleellista siksi, että suomalainen kunnallishallinto kaipaa poliittista mutta ei puoluepoliittista johtajaa. Toisin sanoen en pidä kunnallishallinnon puoluepolitisoitumisen asteen nostamista toivottavana enkä tavoiteltavana. Tällä en kuitenkaan kiistä pormestarin valitsemista osittain puoluepoliittisin perustein, sillä hallinto-oikeudellisen virkavastuun asettaminen hänelle asettaa samalla puolueettomuuden ja objektiivisuuden vaatimuksen kuntaa johdettaessa.

Eräissä mannereurooppalaisissa järjestelmissä pormestari on valittava valtuutettujen keskuudesta. Järjestelmä saattaa olla perusteltu suurissa kaupungeissa, joissa valtuustoon valittujen joukossa on kaiken todennäköisyyden mukaan aina pormestariksi kelpollisia henkilöitä. Meidän oloissamme tällaista ei yleensä voitane olettaa.

En siis pidä meille soveltuvana menettelynä pormestarin vaalikelpoisuuden rajoittamista niin, että vain valtuustoon valittu olisi tehtävään kelpollinen, sillä silloin pormestari tarvitsisi yleensä rinnalleen kunnallishallinnon substanssin tuntevan henkilön. Oma ajatukseni on se, että pormestarilla tulisi olla tehtävän edellyttämä kyky ja taito eli riittävä koulutus, johtamistaito sekä kunnallishallinnon tun-

temus niin että kunnan kaksoisjohtajuutta ei tarvittaisi. Jokainen kunta voisi itse määritellä pormestarin kelpoisuusehdot. Niiden ei tulisi rajoittua yksinomaan poliittiseen kokemukseen eikä edes kunnan jäsenyyteen. Tässä suhteessa eroa nykyiseen kunnanjohtajajärjestelmään ei olisi olemassa.

Järjestelmää, jossa pormestari tulisi valita valtuutettujen keskuudesta, saatetaan perustella sillä, että hän olisi näin saanut kuntalaisten valtuuden. Niinpä olisi, mutta mihin? Valtuutetuksi, mutta ei pormestariksi. Perustelu on kaukaa haettu. Viitataan siihen, mitä edellä sanoin legitimitteettiä käsitellessäni.

Uusi perustuslakimme saattaa nostaa eteen yllättävän ongelman. Se nimittäin edellyttää, että myös kunnallisessa virantäytössä tulee noudattaa yleisiä virkaylennysperusteita. Ahtaasti tulkittuna tämä merkitsee, että virkaiältään ja muuten muodollisesti ansioitunein hakija saa etusijan. Tämä saattaa olla oikea säännös kunnallisessa virantäytössä yleisesti noudatettavaksi, mutta sitä ei voida pitää pätevänä pormestaria valittaessa.

Tosiasia on, että ainakin suurimpien kuntien johtaja valitaan ja tulee voida valita osittain poliittisin perustein. Asia korostuu entisestään, jos johtajasta tehdään yksiselitteisen selvästi kunnan poliittinen johtaja. Tätä tosiasiaa ei muuta miksikään se, että valintansa jälkeen johtajan tulee virkavastuun sitomana noudattaa objektiivisuutta ja puolueettomuutta. Tässä vaatimuksessa kunnallishallinnollinen kulttuurimme on yleisesti ottaen pysynyt, ja siinä sen myös tulee pysyä.

Pormestarin tehtävänä olisi johtaa kunnan hallintoa aivan niin kuin kunnanjohtajan, mutta hänen valtansa kunnan hallintokoneistoon nähden tulisi täsmentää. Pormestarin tulisi olla kunnanhallituksen puheenjohtaja, mutta ei välttämättä sen esittelijä. Tosin hän johtaisi valtuustonkin asioiden valmistelua. Voitaisiin kuitenkin miettiä, olisiko syytä pitää hänen kätensä sitomattomina valtuuston kokoukseen asti. Voi olla, että olen väärässä. Kenties valmistelun jännevyyks kärsisi tästä. Joka tapauksessa asiaa olisi mietittävä perusteellisesti.

Kysymys siitä, valitsisiko pormestarin valtuusto vai valittaisiinko hänet suoralla kansanvaalilla, vaatii jatkokysymyksen: halutaanko valtuuston asemaa vahvistaa vai heikentää sitä vielä nykyisestään? Jos etusijalle nousee valtuuston aseman vahvistaminen, silloin pormestari olisi valittava valtuuston päätöksellä jotakuinkin samoin kuin nykyinen kunnanjohtaja. Jos taas valtuuston asemaa pyritään heikentämään, pormestari olisi valittava suoralla kansanvaalilla. Suoralla kansanvaalilla valittavasta pormestarista tulisi mitä ilmeisimmin valtuuston kanssa kilpaileva tai ainakin valtuustolle rinnakkainen valtakeskittymä. Toisin sanoen edustuksellinen demokratia saisi koonnan uuden toimijan.

Itse olen valtuuston suorittaman vaalin kannalla. Perusteluni liittyvät tarpeeseen vahvistaa valtuuston asemaa. On hyvin todennäköistä, että valtuuston mahdollisuus ottaa kunnan poliittinen ohjaus käsiinsä uuden tilanteen edellyttämällä tavalla onnistuisi parhaiten, jos sen kumppaniksi nostetaan kunnan poliittinen johtaja. Ajatukseni mukaan pormestarin tulisi olla valtuuston alainen ja valtuuston työ-kumppani eikä kunnanhallituksen alainen, niin kuin kunnanjohtaja nykyisin on.

Selvää on, että pormestarin toimikauden tulisi olla määräaikainen ja että hänen tarkoituksenmukaisuusvastuunsa toteutumisen tason tulisi määräytyä sen mukaan, mikä taho hänet valitsee. Edellä sanotun huomioon ottaen hän olisi vastuussa valtuustolle. Toimikauden pituus herättänee keskustelua. Eräästä näkökulmasta katsottuna saattaisi näyttää ihanteelliselta, jos jokainen valtuusto saisi valita oman pormestarinsa. Tällöin toimikausi olisi vaalikauden mittainen. Arvelen, että jo pelkästään kunnan toiminnan jatkuvuuden kannalta neljän vuoden mittainen toimikausi on liian lyhyt. Toimikauden sitominen valtuuston vaalikauteen saattaisi johtaa siihen, että kunnallisvaaleissa käytäisiin tosiasiallisesti myös pormestarin vaali. Tämä saattaisi johtaa pormestarin käymään omaa vaalikampanjaansa, mikä neljän vuoden välein tehtynä väistämättä aiheuttaisi jonkinlaista häiriöherkkyyttä kunnan toimintaan. Käytännön realiteettien valossa kuuden taikka kahdeksan vuoden mittainen toimikausi ansaitsee kannatuksen.

Olen jo saanut vastattavakseni kysymyksen, mitä pormestari korvaisi, vai lisäisikö tähän järjestelmään siirtyminen kunnallishallintoon yhden portaan. Näkemykseni mukaan pormestari korvaisi kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan. Lisäksi hän korvaisi valtuuston puheenjohtajan siinä, että hän olisi kunnan hierarkiassa ensimmäinen. Toisin sanoen valtuuston puheenjohtajan osalle tulisi olla johtaja vain valtuuston kokouksessa.

Vielä voidaan pohtia kaavailemani pormestarihallinnon soveltuvuutta kaikkiin kuntiin. Epäileviä mielipiteitä voidaan perustellusti esittää. Saattaa olla, että järjestelmää pitäisi alkaa soveltaa suurimmista kunnista käsin ja antaa kullekin kunnalle mahdollisuus valita oma järjestelmänsä.

Itsehallitsemisen kannalta kysymys kunnan poliittisesta johtamisesta on jokseenkin tarpeeton. Poliittinen johtajuus voi sen asenteen mukaan olla yhtä hämärä kuin se nykyisellään on. Jos taas halutaan, että kunnista muodostuu itsenäisiä poliittisia yksiköitä, joiden hallinto on itsehallintoa, silloin poliittisen johtajuuden normatiivinen järjestäminen on ehdoton avainkysymys. Se on sitä myös kunnan itsensä suorittaman ohjauksen ja valtuuston vallan kannalta.

Kunnallistalous

Viimeaikainen kehitys on johtanut itsehallinnon entistä kiinteämpään riippuvuussuhteeseen taloudesta. Kun kameralistisen järjestelmän mukaan menotalous kulki tulotalouden edellä ja määräsi näin talouden laajuuden, nykyinen fiskaalinen suunnittelutalous asettaa yksityistalouden tavoin tulotalouden ensisijaiseksi; tulot määräävät talouden laajuuden. Tästä syystä kunnatkin ovat joissakin tapauksissa hoitaneet enemmän talouttaan kuin niitä tehtäviä, joita varten kunta on olemassa. Tähän on liittynyt uusliberalistinen yksityistämisen into.

Yksityistäminen ahtaasti ymmärrettynä merkitsee luopumista julkisesta toiminnasta markkinaohjautuvan yksityissektorin hyväksi ja

myös yksityisoikeudellista organisoitumista. Tarkoituksena on yleensä ollut toiminnan tehostaminen. On myös oletettu ja odotettu syntyvän kustannussäästöjä. Markkinoilla käytävän kilpailun oletetaan takaavan tämän. Julkilausumattomana motiivina on monesti vaikuttanut demokratian ja toiminnan julkisuuden vastaisuus.

On tietysti selvää, että liiketoiminnan luonteista kunnallista toimintaa on joskus järkevää yksityistää, mutta järkevyyden raja tulee vastaan hyvin nopeasti. Jo puhtaan kilpailun aikaansaaminen on joskus vaikeaa. Pahinta on kuitenkin yhteiskunnallisen vastuun katoaminen toiminnan yksityistämisen myötä.

Nykyajan ihannoima kilpailuttaminen arvostaa yksilöä vain rationaalisten valintojen tekijänä markkinoilla. Markkinoiden ulkopuolella hän on periaatteessa arvoton. Perimmäisenä vaarana on se, että mitä enemmän julkista toimintaa yksityistetään, sitä enemmän yksilöt ajautuvat takaisin luonnon armoille. Luonto taas on tunnetusti armoton.

Monissa tapauksissa yksityistämisestä ei ole ollut odotettuja etuja. Missään tapauksessa se ei ole pysyvä ratkaisu kunnallistalouden ongelmiin.

Vaikka kunnan kassa on yhtenäinen ja kunnallistalous kokonaisuudessaan yhtenäisyysperiaatteen sitoma, ajatuksellisesti kunnan tulisi ensin kattaa verotuloillaan ja yksityisoikeudellisin suorituksin saamallaan tuloilla yleisen toimialansa menot. Lopuilla verotuloilla ja julkisoikeudellisilla maksuilla sekä valtionosuuksilla saaduilla tuloilla katetaan tämän jälkeen erityistoimialan tehtävien aiheuttamat menot.

Vaikka fiskaalinen suunnittelutalous näyttää hyvinkin järkevältä, ongelmia kuitenkin on. Ne johtuvat etupäässä kunnan menojen suhteellisesta kiinteydestä. Kunnalla on vain rajallisia mahdollisuuksia vaikuttaa menojensa määrään. Toisaalta kunnilla on lakisääteiset velvoitteensa.

Kunnallistalous on osa julkista taloutta. Sillä on silti tietty taloudellinen valta ja tietty taloudellinen vastuu. Mutta aivan niin kuin koko itsehallinnossa, niin myöskään taloudessa valta ja vastuu eivät

ole rajoittamattomia. Kun kunta saa lakisäateisen tehtävän, sillä on vastuu ensi sijassa tämän tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta. Vaikka valtio ei suoranaisesti osoitakaan rahoitusta määräämilleen tehtäville, julkisen talouden vastuu päättyy kuitenkin valtioon. Tästä seuraa, että kunnallistaloudellisen ajattelutavan ei tulisi olla yksinomaan menoja tuloihin sopeuttava, ei yksinomaan tasearvoihin tuijottava.

Kunnallishallinnon tehtävänä ei ole taloudellisen voiton saavuttaminen vaan yhteiskunnallisten palvelujen järjestäminen. Jos kunnallishallinnossa sitoudutaan riittävän määrätietoisesti itsehallinnon käsitteeseen, silloin katetaan ensin kunnan yleisen toimialan menot ja jäljelle jääneellä määrällä lakisäateisistä tehtävistä koituneet kustannukset. Jos tämän jälkeen jää taloudellista ylijäämää, hyvä on. Hyvä on myös, jos talous on tasapainossa. Jos taas jää alijäämää, se ei ole välttämättä paha edellyttäen, että kunnan tehtävät on hoidettu hyvin. Valtion tehtävänä on hoitaa hyvin hoidetun kunnallistalouden alijäämä.

Tämä ei ole kapinaa. Tämä on itsehallinnollisen kunnallishallinnon puolustamista ja uuden näkökulman avaamista kunnalliselle itsehallinnolle.

Kuntakoko

Epäilemättä kunnan itsehallinnolliset mahdollisuudet lisääntyvät suorassa suhteessa kunnan asukasmäärään. Sinfoniaorkesterin ylläpitämiseen vaaditaan likimain 100 000 asukasta, terveystieteiden keskuksen ylläpitämiseen kenties 10 000, peruskoulun ala-asteen muutama tuhat jne. Itsehallinnolla ei ole kuitenkaan vakioitua kuntakokoa. Se, mistä voidaan esittää jotakuinkin varmoja vaatimuksia, liikkuu henkisen voiman tasolla. Tämän voiman merkitys kulkee ajan virrassa taloudellistenkin voimavarojen edellä. Sen vahvuus on kunnan asukkaiden henkisen voiman summa. Se rakentuu paikallisen kulttuurin elävästä jatkuvuudesta jäsenyden ihmisen kestäviin ominaisuuksiin,

joista tärkeimmät ovat myönteinen elämänasenne samoin kuin asenteet yleensä sekä tieto ja sen hyväksikäyttämisen taito, tahto, yhteistyökyky, inhimillinen kulttuuri yleensä sekä moraalinen kestävyys.

Käytän tässä yhteydessä hyväkseni kirjoittajan vapautta ja myönän kunniamaininnan eräälle äskettäin ilmestyneelle tutkimukselle. Kysymyksessä on tutkimus *Hyvinvoinnin alueellinen erilaistuminen 1990-luvun Suomessa*, joka on Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskityksen (Stakes) aikaansaannos. Kunniamaininta kohdistuu siihen, että taloudellisten tunnuslukujen lisäksi tutkimuksessa on otettu huomioon tietyt psykososiaaliset mittarit. Ne eivät tosin mittaa paikkakuntien henkistä voimaa, mutta niiden avulla voitaneen avata uudenlaista tapaa tarkastella mm. kuntakoon merkitystä. Taloudelliset mittarit eivät paljasta vallitsevaa todellisuutta kokonaisuudessaan.

Pienkuntavaltaisuutemme asettaa tosin omat rajoituksensa, mutta toisaalta kunnalliseen jaotukseemme liittyy enemmän itseisarvoa kuin kunnan toiminnalliseen sisältöön. Tästä syystä tilannetta ei tulisi arvioida pelkkien tehokkuusarvojen näkökulmasta. Mikäli kunnan henkinen voima on riittävä, sillä on myös edellytys itsehallintoonsa. Oma arvonsa on annettava myös kunnan asukkaiden hyvinvoinnin todelliselle tasolle.

Pienkuntaongelmaan on haettu ratkaisua pitkään. Uusin yritys rakentuu seutukuntaisen järjestelyn varaan. Tämänäsuuntaiset pyrkimykset saattavat sisältää ratkaisun avaimen. Kysymyksessä näyttää olevan lähinnä erityisosaamista vaativa sosiaalihuolto, palo- ja pelastustoimi sekä toisen asteen koulutus samoin kuin elinkeinopalvelujen järjestäminen.

Mahdollista uudistusta tehtäessä tulisi olla rehellinen ja muistaa, ettei mikään demokratia ole ollut toimiva ilman budjettivaltaa. Tämän vuoksi puheena oleva mahdollisuus saattaa olla perimmältään uuden nimen antamista kuntauudistussuunnitelmalle. Kun ajatus tulee valtion taholta, se ei rajoittune yksin edellä mainittuihin toiminnallisiin kokonaisuuksiin.

Ovatko kunnat yksin?

Avautuneiden mahdollisuuksien hyväksikäyttö itsehallinnollisessa mielessä riippuu kolmesta seikasta. Ensimmäinen kysymys kohdistuu siihen, mitkä ovat ne muodot, menettelytavat ja asenteellisten muutosten edellytykset, jotka johtavat valtuuston saamaan kunnan poliittisen ohjauksen käsiinsä. Toinen itsehallinnollisessa mielessä merkittävä asia liittyy kunnan johtamisjärjestelmän uudistamiseen. Kolmas kokonaisuus muodostuu siitä, onko suomalaisella kunnallishallinnolla ylipäätään tahtoa muodostaa kunnista itsenäisiä poliittisia yksiköitä, ja jos on, salliiko valtio sen.

Näitä kysymyksiä pohdittaessa nousee esille uusia kysymyksiä sekä mahdollisuuksia avaavia todennäköisyysolettamia. Jotta näiden kysymysten pohtiminen olisi ylipäätään mielekäästä, täytyy selvittää, ovatko kunnat uuden tilanteen edessä yksin.

Yhden kunnan on äärimmäisen vaikea ryhtyä toteuttamaan valitsevasta käytännöstä poikkeavaa kunnallista toimintaa. Jonkinlaisia mahdollisuuksia tähän on olemassa, jos maan suurimmat kaupungit ryhtyvät tiennäyttäjiksi. Helsinki on aina kulkenut osittain omia teitään. Se on jo kokonsa puolesta muista kunnista monin tavoin poikkeava kokonaisuus, jonka menettelytavoilla ei läheskään aina voi olla esimerkinomaista vaikutusta muihin kuntiin.

Mikäli kunnista halutaan etsiä tienavaajaa, esille nousevat alueelliset kaupunkikeskukset kuten Tampere, Turku, Oulu, Lahti, Kuopio, Jyväskylä, Vaasa, Pori, Rovaniemi jne. Näistä ja muista niihin verrattavista kaupungeista maamme alueellinen kehitys tulee muusakin mielessä ratkaisevasti riippumaan.

Entä kuntien palvelijoiksi tarkoitettut maakuntien liitot? Voisivatko ne lähteä työhön kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseksi? Kenties voisivat, mutta onko niillä valmiutta siihen?

Kaikkein ratkaisevimpaan asemaan nousee kuntien keskusjärjestö, Suomen Kuntaliitto.

Kuntien keskusjärjestö

Kuntien julkisoikeudellinen yhteistoiminta on ollut aina lailla säädeltyä. Sen sijaan yksityisoikeudellisessa yhteistoiminnassa on vallinnut sopimusvapaus, jonka puitteissa on syntynyt mm. valtakunnallista yhteistoimintaa erilaisten keskusjärjestöjen muodossa.

Kunnallisia keskusjärjestöjä ja kuntien keskusjärjestöjä on ollut useita, mutta nyt huomio kiintyy Suomen Kuntaliittoon, joka syntyi vuonna 1993, kun Suomen Kaupunkiliitto, Suomen Kunnallisliitto, Finlands Svenska Kommunförbund ja eräät muut keskusjärjestöt yhdistyivät. Näiden järjestöjen alkuperäisenä tarkoituksena oli kuntien yhteisten etujen valvominen, kuntien keskinäisen yhteistoiminnan edistäminen ja kuntien avustaminen kunnallishallintoa ja -taloutta koskevissa asioissa. Suomen Kuntaliitto jatkaa tätä työtä.

Jo alkujaan keskusjärjestöjen voima perustui asiantuntemukseen, joka ilmeni kunnille annettujen suositusten, lausuntojen ja neuvojen muodossa. Kunnallishallinnon yhtenäistyminen samoin kuin sen nykyinen taso ylipäättään on paljolti kuntien keskusjärjestöjen työn ansiota. Luettelonomaisesti voidaan merkityksellisinä tekijöinä mainita edellä todettujen lisäksi koulutus- ja tilintarkastustoiminta sekä kunnallisoikeudellinen neuvonta.

Kun kunnallishallinnon yhteiskunnallinen merkitys lisääntyi, vahvistui myös kuntien keskusjärjestöjen asema. Tätä edisti yhteiskunnan ja myös kunnallishallinnon korporatisoituminen, minkä kukoistuskautsi osuu 1970-luvulle.

Keskusjärjestöjen asema vahvistui usealla muullakin tavalla. Ensimmäkin niiden suhde valtioon kiinteytyi. Sosiaalivaltiollisen kunnallishallinnon aikana niistä tuli valtion sanansaattajia, minkä lisäksi ne sitoutuivat enemmän valtioon kuin itsehallinnon käsitteeseen.

Kunnallishallinnon murros on saattanut luoda uudenlaisen tilanteen tässäkin asiassa. Kuntien keskusjärjestöt näyttivät tietä tämän murroksen yhteydessä tehtyihin hallinnonuudistuksiin, ja kun vuoden 1995 kuntalaki, joka osaltaan avaa uutta itsehallinnollista näkö-

kulmaa, oli lähinnä Suomen Kuntaliiton luomus, voitaneen katseet kohdistaa tähän keskusjärjestöön.

Pieni pessimismi lienee kuitenkin sallittua. Kun kuntien keskusjärjestöt yhdistyivät, se tuntui ensin yhtenäisen kunnallishallinnon voitolta ja riittävän kunnallisen vastavoiman muodostamiselta valtioon nähden. Enpä tiedä, tuntuuko enää samalta. Ongelmana on erilaisten kuntien välinen intressiristiriita, mikä rajoittaa kuntien yhteisen keskusjärjestön määrätietoista linjanvetoa.

Joka tapauksessa on sanottava, että jos suomalaisista kunnista halutaan muodostaa todellista itsehallintoa harjoittavia yksiköitä, siihen vaaditaan myös kuntien keskusjärjestön sitoutuminen ja sen puolesta toimiminen.

Olisikohan nyt aika keskittäytyä kunnalliseen itsehallintoon ja edustuksellisen kunnallisen demokratian kehittämiseen? Olisiko tämä kuntien yhteinen intressi? Olisiko edessä itsehallinnon aika?

Epilogi

Itsehallinnon historialliset juuret ulottuvat hyvin syvälle ja haarautuvat monelle taholle. Silti itsehallinnon ilmiölle ei voida antaa yksiselitteisen selvää käsitesisältöä. Voimme kuitenkin kuvailla sitä ja vaatia siltä tiettyjä ominaisuuksia.

Historiallisessa kehityksessä nykyaikaisen valtion syntyemisestä lähtien itsehallinnon ja valtion välinen suhde on ollut määräävä. Silti itsehallinto on muutakin kuin tämän suhteen perusteella voidaan päätellä. Lähtökohtana on tietynasteinen riippumattomuus valtios- ta. Itsehallinto ei pelkästään pane toimeen valtion sille osoittamia tehtäviä, vaan se toteuttaa myös itse asettamia tavoitteita.

Autonomian ajan voimakas yhteiskunnallinen kehitys kokosi itsehallinnon kunnallishallinnon muotoon, mikä alkoi saada lisääntyvää yhteiskunnallista merkitystä maamme itsenäistyttyä. Tieteellinen selitys itsehallinnosta alkoi kulkea käytännön tarpeita tukevana. Tällöin kunnan merkitys yhteiskuntapoliittisena perusyksikkönä alkoi heiketä. Kun meillä sotien jälkeen siirryttiin toteuttamaan pohjoismaista hyvinvointivaltion (sosiaalivaltion) mallia, kunnallisen itsehallinnon oli olosuhteiden pakosta ja ehkä myös yhteiskunnallisen kehityksen onneksi annettava tilaa valtiokeskeiselle toiminnalle.

Kunnallishallinnon murros, joka ajoittui 1980-luvun lopulle ja 1990-luvun alkuun ja jolla oli kiinteä yhteys valtionhallinnon uudis-

tumiseen, merkitsi tilanteen oleellista muuttumista. Tätä ei ehkä ole vielä täysin tiedostettu, sillä syvä taloudellinen lama ja valtion ylläpitämä kuri kunnallistaloudessa ovat ainakin osittain peittäneet kehityksen avaamat mahdollisuudet.

Nykyisin vallitsevassa tilanteessa kunnallishallinnon yhteiskunnallinen merkitys ei ole ainoastaan kasvanut vaan lisäksi kunnallishallinnon yhteiskunnallinen vastuu on lisääntynyt. Samalla on syntynyt mahdollisuus siirtyä entistä selväpiirteisempään kunnalliseen itsehallintoon. Se, kykenevätkö kunnat tähän, riippuu kunnallishallinnon ja kuntien asukkaiden henkisestä voimasta kuten asenteista, tiedosta ja sen hyväksikäyttämisen taidosta, yhteistyökyvystä, tahdosta, henkisen kulttuurin voimasta ja moraalin kestävydestä.

Demokratia on kunnallishallinnon lähtökohta. Näin tulee olla, sillä länsimainen kulttuuri lukee sen ensimmäisiin yhteiskunnallisiin arvoihin. Väitän, että itsehallinnollinen kunnallishallinto kykenee toteuttamaan sitä paremmin kuin mikään muu hallinnon muoto. Tällöin sen toteuttamisessa on nähtävä kolme elementtiä tai merkittävää tekijää, nimittäin kunnan asukkaat, edustuksellisen demokratian toimielimet sekä kunnan oma virkakunta.

Itsehallitsemisen kannalta nähtynä näistä tekijöistä heikoimman kehittämisen kohteena on ollut edustuksellinen demokratia. Sitä ei ole kehitetty teorian tasolla eikä lainsäädännöllä. Kunnallishallinnon murros merkitsi manageristisen ajattelutavan yleistymistä ja kunnallishallinnon muuttumista tulosjohtamisen oppien mukaiseksi. Tässäkin kehitysprosessissa edustuksellinen demokratia jäi ikään kuin jalkoihin.

Eniten kehittämistoimia vaatii valtuuston asema. Talousarvion yksityiskohtaisuusperiaatteen kadottua, tapauskohtaisten ratkaisujen siirryttyä delegoinnin kautta ja muutenkin täytäntöönpanevalla organisaatiolle, jolle siirtyi myös osa valtion aikaisemmin suorittamista toimenpiteistä, valtuuston asema on ainakin näennäisesti heikentynyt olkoonkin, ettei se enää 1960-luvun jälkeen ole yleisesti ottaen yltänyt kunnallishallinnon yhteiskunnallisen merkityksen edellyttämälle tasolle.

Itsehallinnollisesta näkökulmasta tarkasteltuna edellä sanottuun saattaa kätkeytyä eräs harha. Jos luovumme kunnallishallinnon dualistisen periaatteen luomasta ajatustottumuksesta, saatamme nähdä kunnallisen toiminnan jakaantuvan ohjaukseen, hallintomenettelyyn, täytäntöönpanoon ja valvontaan. Saatamme myös havaita, että manageristinen järjestelmä korostaa ohjausta ja valvontaa. Jos voimme tehdä tämän, olemme valtuuston aseman vahvistamisen oleellisimman kysymyksen äärellä. Tulemme siihen, että ohjaus ja valvonta ovat tapauskohtaisten ratkaisujen tekemistä merkittävimpiä. Jotta näin ymmärretty ylin kunnallinen valta voitaisiin järjestää tehokkaasti valtuuston käsiin, se edellyttäneen valtuuston työskentelyn vaativuustason nostamista, poliittisen eli tarkoituksenmukaisuusvastuun nykyistä selkeämpää järjestämistä ja jossain määrin myös asenteiden muutosta.

Ajan yleiset virtaukset, joista olemme riippuvaisia tahdomme tai emme, näyttävät kulkevan itsehallinnolle suotuisasti. Olisiko edessä itsehallinnon aika?

Polemia-sarjassa ovat ilmestyneet

- 1 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1992
- 2 Erkki Mennola
IDEA KUNNASTA (1992)
- 3 Terho Pursiainen
KRIISIAJAN ETIIKKA (1993)
- 4 Työryhmä Kyösti Urponen (pj.), Raija Julkunen, Olli Kangas, Jorma Sipilä,
Asko Suikkanen ja Petri Kinnunen (siht.)
KASVUSTA VASTUUSEEN – sosiaalipolitiikan tulevaisuus (1993)
- 5 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1993
- 6 Pekka Ojala–Aulis Pöyhönen
LÄHEISYYSPERIAATE – hallinnon uusjako (1994)
- 7 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1994
- 8 Jorma Hämäläinen–Veikko Teikari
HENKILÖSTÖPOLITIIKKA PAKKORATKAISUJEN EDESSÄ (1995)
- 9 Terho Pursiainen
NOUSUKAUDEN ETIIKKA (1995)
- 10 Eero Ojanen
EIPÄJOKI
Fiktiivinen reportaasimatka mihin tahansa suomalaiseen kuntaan (1995)
- 11 Heikki Koski
KANSALAINEN, KUNTA JA KANSALAISYHTEISKUNTA (1995)
- 12 Seppo Niemelä
MUUTOSKIRJA
Rohkaisuksi murroksen maailmaan (1995)

- 13 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1995
- 14 Lauri Hautamäki
MAASEUTU ELÄÄ (1995)
- 15 Juha Kuisma–Heikki Haavisto
KAUPUNKI JA MAASEUTU
– avoliitto vai susipari (1995)
- 16 Olli Pusa
ELÄKEPOMMIN VARJOSSA (1996)
- 17 Satu Apo–Jari Ehrnrooth
MILLAISIA OLEMME?
Puheenvuoroja suomalaisista mentaliteeteista (1996)
- 18 Eira Korpinen
OPETTAJUUTTA ETSIMÄSSÄ (1996)
- 19 Erkki Pystynen
LIITOKUNTA (1996)
- 20 Martti Sinisalmi
TYÖLLISTÄMISTÄ VAI PALVELUA? (1996)
- 21 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1996
- 22 Olli Mäenpää
KUNTIEN ITSEHALLINTO EU-SUOMESSA (1997)
- 23 Tuula-Liina Varis
KRISTALLIYÖ JOENSUUN KAUPUNGINTALON TORNISSA (1997)
- 24 Terho Pursiainen
KUNNALLISTEN KÄYTÄNTÖJEN ETIIKKA
Yhteisöopin alkeet (1997)
- 25 Siv Sandberg–Krister Ståhlberg
KUNTALAISTEN KUNTA JA VALTIO (1997)
- 26 Pertti Hemánus
KUNNALLINEN TIEDOTTAMINEN JA JASKA JOKUNEN
Tutkittua tietoa ja tutkimattomia tulkintoja (1997)

- 27 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1997
- 28 Esko Antola
UUSI EU? (1998)
- 29 Eero Ojanen
YHTEISKUNNAN ITSEPUOLUSTUS (1998)
- 30 Pertti Kettunen
ELINKEINOPOLITIIKAN TAITO (1998)
- 31 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1998
- 32 Torsti Kivistö
JOUTILAISUUSYHTEISKUNTA (1998)
- 33 Erkki Mennola
IDEA MAAKUNNASTA (1999)
- 34 Jorma Hämäläinen
MINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 35 SINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 36 Juha Talvitie
KUNTA VAI MAAKUNTA?
Globalisaatio ja regionalismi (2000)
- 37 Juha Sihvola
YKSILÖNÄ YHTEISÖSSÄ
Näkökulmia paikallisuuteen, globaalisaatioon ja hyvään elämään (2000)
- 38 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2000
- 39 Seppo Niemelä
TULISIELU
Verkostoajan aluekehittäjä (2000)
- 40 Kauko Heuru
ITSEHALLINNON AIKA (2001)



Kunnallissalan kehittämissäätiö KAKS rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme www.kaks.fi.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Kasarmikatu 23 A 15 00130 Helsinki
Puhelin	(09) 6226 570
Telekopio	(09) 6226 5710
Asiamies	Lasse Ristikartano, (09) 6226 5720
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, (09) 6226 5740
Taloudenhoitaja	Tuulikki Saarinen, (09) 6226 5730

Tutustu kotisivuihimme (www.kaks.fi)!