

Valtuuston asema kunnallishallinnossa

Kauko Heuru

KUNNALLISHALLINNON DUALISTISESTA PERIAATTEESTA

Kunnallisoikeuden klassikkoihin luettavissa oleva *Lorenz von Stein* (1815-1880) piti kunnan itsenäisyyden välttämättömänä edellytyksenä sitä, että kuntalaisten valitseman valtuuston valta erotetaan pormestarin ja raadin vallasta.

Meillä hyväksyttiin tämä *kunnallishallinnon dualistinen periaate* heti kun valtuusto tuli kunnalliseen järjestelmään.

Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on kiisteltu valtiovallan kolmijako-opin vaikutuksesta kunnallishallinnon dualistisen periaatteen muodostumiseen. Kiista on täysin turha, sillä kunnallishallinnon dualistinen periaate on selvästi kunnallinen vallanjakoteoria. Se jakaa kunnallisen vallan 1) kunnan päätösvaltaan ja 2) hallintoon.

Kunnan päätösvaltan käsitteisisältö on hämärtynyt. Sen teoreettisesta määrittelystä on jopa luovuttu. Kuitenkin kysymys on yksiselitteisen selvästi johdettavissa kunnan oikeushenkilöllisyydestä. Se on *toimivaltaa (kompetenssi) muodostaa kunnan tahto*. Siihen kuuluu (1) tahdon-synnyttäminen, (2) tahdonomaksuminen ja (3) tahdonmuodostaminen aktina.

Hallinnon käsitteen käyttäminen tässä yhteydessä saattaa näyttää teoreettisesti epäjohdonmukaiselta. Se onkin eräänlainen apukäsite tai otsake, jonka alle asettu (1) valmistelu ja (2) täytäntöönpano.

Valmistelu tähtää kunnan tahdon muodostamiseen. Se on tahdon synnyttämistä ja tahdonomaksumista. Täytäntöönpano puolestaan koostuu kunnan päätösvaltaa käytettäessä muodostetun kunnan tahdon toteuttamisesta (konkretisoimisesta) kuin myös kunnan oikeushenkilöllisyyden konkretisoitumisesta. Tämän lisäksi sillä on kolmaskin ulottuvuus. Se koskee kunnan sidottua hallintoa ja on kunnalle laissa säädetyntä tehtävän suorittamista.

VALTUUSTON ASEMAN MÄÄRÄYTYMINEN

Valtuuston asema on määräytynyt pääosin kahden vaikutteen mukaan. Toinen niistä on kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen välinen jännite, toinen itsehallinnon käsitteen ymmärtämistapa.

Jokainen demokratia on olemassa jonkin tai joidenkin yhteiskunnallisten tehtävien hoitamista varten. Demokratialle ei voida kuitenkaan asettaa muita kuin laillisuuden periaateista johdettavissa olevia ennakkoehtoja. Ei siis voida vaatia, että demokratian tulee toimia tehokkaasti. Sen vuoksi tehokkuusarvot on kategorisoitava erikseen.

Itsehallinnon käsitteen osalta on todettava, että emme voi esittää siitä yksimielisyyden saavuttanutta määritelmää. Voimme vain sanoa, että se sisältää tietyn appriorisuuden itsehallintoyhdyskunnan ja valtion suhteesta eli sen, että itsehallintoyhdyskunnalla tulee olla tietynasteinen riippumattomuus valtiosta. Itsehallinnon käsite voi kuitenkin olla olemassa ilman yksiselitteisen selvää abstraktista muotoa aivan niin kuin demokratian käsite. Voimme puhua *kuntakäsityksestä*. Tämä on vaihdellut kunnallishallinnon kehitysvaiheiden myötä.

KUNNALLISHALLINNON KEHITYSVAIHEET

Kunnallishallinnon kehitys voidaan jakaa kahteen pääkauteen: (1) *hallintolegalistiseen* ja (2) *manageristiseen*.

Hallintolegalistinen kausi, jonka alku asettu nykyaikaisen kunnallisen itsehallinnon perustamiseen (vuoteen 1865) sekä päätepiste 1980-luvun loppuun tai 1990-luvun alkuun, jolloin manageristinen kausi alkoi. Hallintolegalistisessa kaudessa voidaan erottaa kolme erilaista kehitysvaihetta, nimittäin (1) *liberalistinen vaihe* (1865- noin 1920 -luku), (2) *oikeusvaltiollinen*

vaihe (noin 1920 -luku - noin 1950 -luvun loppu) sekä (3) *sosiaalivaltiollinen vaihe* (noin 1950 -luvun loppu - noin 1980 - luvun loppu).

VALTUUSTON ASEMA ERI KEHITYSVAIHEIDEN AIKANA

Liberalistinen vaihe

Liberalistinen vaihe oli niin kunnallisen itsehallinnon kuin valtuuston asemankin kannalta eräänlaista kulta-aikaa. Näin todettaessa täytyy kuitenkin muistaa, että kunnallishallinnon yhteiskunnallinen asema oli tuolloin suhteellisen vähäinen. Siitä huolimatta tämä vaihe jätti eräänlaisen kaipuun juuri periaatteessa sellaiseen kunnallishallintoon, mitä silloin oli. Niinpä esim. lainvalmisteluasiakirjoissa on toistettu meidän päiviimme asti tämäläntapaista pyrkimystä vaikka sitä ei aina ole vakavasti yritettykään.

Vahva demokraattisten arvojen esiinnousu tapahtui juuri kunnallishallinnon liberalistisella kaudella. Tätä ei kuitenkaan voida ajoittaa kunnallishallinnon perustamisen ajankohtaan, vaan vasta aivan 1800 -luvun lopulle tai 1900 -luvun alkuun. Ensimmäisenä tekijänä oli talonpoikaisväestön itsetunnon nousu, jota seurasi kansainvälisten työväenliikkeiden voimakas vaikutus työväestön piirissä.

Talonpoikaisväestön nousut itsetunto yhdessä työväenliikkeiden kanssa synnytti eräänlaisen kunnallishengen, josta *J. V. Snellman* (1806-1881) puhui jo 1840 -luvulla. Se korosti kunnallishallinnon vapautta valtiosta, kuntien kaikenlaista itsenäisyyttä sekä luottamushenkilöiden hoitamaa kunnallishallintoa. Kunnallishallinto nähtiin vastaavana virkamiesvaltaiselle valtionhallinnolle.

Kunnallishenki edusti eteläsaksalaista liberalismia ja *Karl Kaytskyn* meille välittämää marxilaista ideologiaa. Siihen voidaan liittää myös saksalainen itsehallinnon kaksinaiskäsitys, jonka mukaan itsehallinnolla on sekä poliittinen että oikeudellinen ulottuvuus.

Oikeusvaltiollinen vaihe

Oikeusvaltiollinen vaihe merkitsi kuntakäsityksen sisällön suhteellisen jyrkkää muutosta. Ratkaisuvinta oli oikeuspositivismin esiinnousu. Teorian tasolla hylättiin itsehallinnon kaksinaiskäsitys.

Tämän teki vaikuttavimmin saksalainen *Georg Jellinek* (1851-1911), jonka mukaan itsehallinto ei itse hallitse julkista intressiä, vaan se on valtiolta desentralisaation kautta saatua. Näin itsehallinnolla on vain oikeudellinen ulottuvuus.

Tämä suuntasi kunnallisoikeuden teorian yksinomaan kunnan oikeudelliseen olemukseen; tarkemmin sanottuna kunnan ja valtion välisen suhteen selittämiseen. Niinpä kuntia alettiin pitää valtion luomuksina ja kunnallishallintoa julkisen hallinnon osana, mikä kuvastuu mm. 1919 Suomen Hallitusmuodon 50.1 §:stä ("*Yleistä hallintoa varten on Suomi edelleen oleva jaettuna lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin.*").

Oikeuspositivismi, joka hakee argumenttinsa vain oikeudesta itsestään, pitää periaatteessa kaikkea yhteiskunnallista toimintaa oikeudellisenä muotona sekä oikeutta ihmisen tahdon tuotteenä, tietoisesti luotuna ja tarkoitettuna.

Kunnallishallinnollinen tutkimus oli meillä aina sotien jälkeiseen aikaan asti lähes pelkästään juridista tutkimusta. Juristit taas olivat poikkeuksettomasti oikeuspositivisteja.

Oikeusvaltiollisen vaiheen alkaminen merkitsi kahden erilaisen kuntakäsityksen muodostumista. Toinen niistä oli liberalistisen vaiheen aikaisen kunnallishengen, toinen oikeuspositivistisen teorian mukainen. Näistä ensiksi mainittu eli ja vaikutti elävän elämän tasolla, viimeksi mainittu taas teorian tasolla.

Nähtävästi ristiriita oli niin syvä, että se vaati kaksi vaikuttavaa kompromissiryöstystä, joista kumpaakaan ei ehkä tehty yksinomaan kompromissin tekemisen tarkoituksessa, mutta joista kumpikin muodostui sellaiseksi. Ensimmäinen niistä liittyy 1919 Suomen Hallitusmuotoon ja sen 51.2 §:n ensimmäiseen virkkeeseen, jonka mukaan "*Kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään.*" Oikeuspositivistit saivat argumenttinsa tuon virkkeen toisesta lauseesta, liberalistisen kuntakäsityksen omanneet ensimmäisestä.

Toisen vieläkin vaikuttavamman kompromissin teki *Reino Kuuskoski* kunnan toimialan jakaantumista koskevalla opillaan. Sen mukaan kunnan toimiala jakaantuu yleiseen toimialaan ja erityiseen toimialaan, jolloinka viimeksi mainittu muodostuu lailla kunnille annetuista tehtävistä ja jolloinka kysymyksessä on jotain muuta kuin mitä kunnan itsehallinnosta johtuu.

Reino Kuuskosken oppiin liittyen kunnille lisäantuvassa määrin lailla säädetty tehtävät

muodostuivat omaksi alueekseen. Valtion valvonnan katsottiin voivan ulottua siihen yleistä hallintovalvontaa tehokkaampana (tehokkuusvalvonta), ja tehtävien hoitamista varten perustettavaksi määrättyjen lautakuntien toiminta alkoi itsenäistyä.

Myös valtuuston asema alkoi muuttua. Tosin kunnan päätösvallan käyttäminen yleisenä säilyi valtuuston kompetenssiin kuuluvana, mutta sen alueeksi jäi lähinnä kunnan yleinen toimiala, monin tavoin sidottu budjettivalta sekä rekrytointivalta. Valtuuston vallan kannalta kehitys kulki myös toiseen suuntaan. Valtuuston vallalle nimittäin kehittyi kaksi tehokasta suojamekanismia, jotka kumpikin estivät tuon vallan siirtymisen täytäntöönpanevalle organisaatiolle. Nämä suojamekanismit muodostuivat *kunnallishallinnon dualistisen periaatteen sisäisestä logiikasta* sekä alkujaan ranskalaisen finanssioikeustieteen kehittämistä yleisistä budjettiperiaateista, joista merkittävin oli *budjetin yksityiskohtaisuuperiaate*.

Kunnallishallinnon dualistisen periaatteen sisäinen logiikka on suora johdannainen *Max Weberin* esille tuomasta formaalis-rationaalisesta oikeudesta. Sen sisältö on tämä: kunnan tahto ilmenee kunnan päätösvallan käyttämisessä, jolloinka se tyhjenee tarkoituksensa osalta niin, ettei enää täytäntöönpanossa voida, saada eikä tarvitse käyttää täytäntöönpantavasta päätöksestä välittymätöntä, itsenäistä tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Budjetin yksityiskohtaisuuperiaate puolestaan sisälsi vaatimuksen siitä, että kunnan talousarvio oli jaettava yhden määrätarkoituksen tarkkuudella määrärahoihin. Tämän vaatimuksen noudattamista edesauttoi suuresti uuden määrärahan myöntämiseen ja entisen korottamiseen vaadittu määräänemmistö, sillä juuri määräänemmistövaatimusten johdosta määrärahan käsite-sisältö vakiintui.

Oikeusvaltiollisen vaiheen aikana kunnallishallintoon kohdistuvat tehokkuusvaatimukset nousivat esille. Dokumentoidusti tämä tapahtui kaupunkien keskushallintoa uudistettaessa. Tämä uudistus, joka tehtiin 1927, sisälsi kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajan viran pakollisuuden maamme kaupunkeihin. Näin tuotiin julki se, että kunnallishallinnossa tulee olla muutakin kuin byrokraattista tehokkuutta.

Tehokkuusvaatimusten tyydyttäminen alkoi kuitenkin vaikuttavasti myös toista tietä. Kysymyksessä oli valtion yksityiskohtainen normiohjaus,

joka ulottui kautta koko kunnan erityistoimialan.

Useat tutkijat väittävät, että kunnallishallinto alkoi virkavaltaistua 1920 -luvun lopulta lähtien, jolloinka sen demokraattinen luonne katosi. Tämäntapaiset väitteet eivät pidä yhtä tosiasiallisen kehityksen kanssa. Eräänä kunnallishallinnon tehostamisen keinona tosin oli virkamieskunnan jatkuva lisääntyminen. Oleellista tässä kehityksessä on kuitenkin se, että kunnallinen virka miellettiin (kaupunginjohtajaa lukuun ottamatta) pelkästään täytäntöönpanon alueelle kuuluvaksi. Niinpä perustuslain säätämän kansalaisten itsehallintoperiaatteen toteuttamistakaan ei katsottu laisinkaan viranhaltijoiden asiaksi. Toisin sanoen kunnallinen virka ei pitkään aikaan kuulunut kunnallisten vallankäyttäjien kategoriaan. Kunnilla oli virkoja, mutta niiden haltijoilla ei ollut virkavaltaa.

Sosiaalivaltiollinen vaihe

Friedrich Nietzsche (1844-1900) mukaan ihmiset eivät pyri onneen; vain englantilaiset tekevät niin. Kun toinen maailmansota oli masentanut eurooppalaisen mielen, koko läntinen Eurooppa ryhtyi muuttamaan valtiota niin, että se toteuttaisi tämän englantilaisen pyrkimyksen. Kysymyksessä oli suuri unelma maallisen hyvinvoinnin järjestämisestä periaatteessa kaikille.

Englantilainen ajattelu oli tosiaan askarrellut ihmiskunnan hyvinvoinnin saavuttamista koskevan ongelman parissa jo vuosisatoja. Ainakin seuraavat nimet on mainittava: *Francis Bacon* (1561-1626), *David Hume* (1711-1776), *Jeremy Bentham* (1748-1776), *Adam Smith* (1723-1790), *John Stuart Mill* (1806-1873) ja viimeisenä *J.M. Keynes* (1883-1946). Heidän ajattelunsa tuloksena syntyi *hyvinvointivaltion idea*. Sen toteuttamiseksi lähdeittiin meillä 1950 -luvun lopulla seuraamaan ruotsalaista sovellutusta, jota voidaan kutsua *sosiaalivaltiolliseksi hyvinvointivaltion* malliksi, jossa *J.M. Keynesin* viitoittamalla talouspolitiikalla oli merkittävä sijansa.

Keynesiläisen talouspolitiikan avainkäsitteitä ovat kulutuskysyntä ja sen jatkuva lisääminen, suhdanteiden tasaaminen valtion toimesta sekä täystyöllisyyden ylläpitäminen. Se vaati tasamaan yksilöiden välisiä sosiaalisia, sivistyksellisiä ja taloudellisia olosuhteita niin, että periaatteessa jokainen kykenisi maksimaaliseen kulutukseen. Tämä edellytti valtion entistä voimakkaampaa puuttumista elinkeinoelämään sekä selkeän

ja määrätietoisien sosiaalipolitiikan luomista eli sosiaalisen demokratian perustamista poliittisen demokratian rinnalle. Näistä lähtökohdista käsin yhteiskunnallisten palvelujen merkitys nousi avainasemaan.

Jos valtion tehtävät muuttuivat, niin muuttui myös kunnallishallinnon asema. Siitä tuli valtion määrittelemien yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttaja eli yhteiskunnallisten palvelusten tuottaja. Kunnan erityistoimiala, joka paisui jatkuvasti, muodostui valtionhallinnon jatkeeksi.

Tähän liittyi valtion tehokkuusvalvonnan muuttuminen valtion ohjaukseksi eli valvontaa kokonaisvaltaisemmaksi ja johdonmukaisemmaksi puuttumiseksi kunnallishallintoon. Repressiivinen valvonta tosin säilyi, mutta siitä tuli ohjauksen eräs osa tai muoto.

Voidaan ehkä kysyä, mihin katosi liberalistinen kunnallishenki ja kunnallishallinnon itsenäisyyden ihanne. Vastauksen saattaa antaa *R.A.Rhodes*, jonka mukaan vallaltaan voimakkaamman ohjaus ei ole ongelma; se syntyy vasta, jos käskijän ja käskettävän arvojärjestelmät eroavat toisistaan. Toisin sanoen kunnallishallinnon ja valtionhallinnon arvojärjestelmä yhdenmukaistui. Tätä edesauttoi muun ohella se, että kunnallishallinto puoluepolitisoitui; se myös korporatisoitui.

Likimain kaksi kolmasosaa yhteiskunnallisesta palvelutuotannosta tuli kuntien hoidettavaksi. Kun näiden palvelusten määrä ja laatukin jatkuvasti nousivat, oli julkisen talouden paisuminen luonnollista. Sen kasvu oli etupäässä kunnallistalouden kasvua. Samaan aikaan kunnallishallinnon yhteiskunnallinen merkitys kasvoi.

Tämä kehitys ei kuitenkaan muuttanut valtuuston asemaa siltä sijalta, mihin se oli jo oikeusvaltiollisen vaiheen aikana asettunut. Kunnallishallinnon yhteiskunnallisen merkityksen kasvun huomioon ottaen valtuuston asema jopa heikkeni kun sensijaan kunnanhallituksen ja erityislautakuntien asema vahvistui. Myös kunnan johtavien viranhaltijoiden merkitys lisääntyi, sillä kunnallinen virka aloitti kuntasuunnittelun, esittelystä päättämistä koskevan järjestelmän sekä valmistelun merkityksen lisääntymisen myötä tunkeutua myös kunnan päätösvaltaan käyttämisen alueelle. Ennististä selvemmin kunnan tahdonsynnyttäminen oli palautettavissa kunnalliseen viranhaltijaan.

Manageristinen kausi

Keynesiläinen ajattelutapa alkoi saada kilpailijakseen *monetaristisen* näkemyksen, joka kiinnitti huomion markkinajärjestelmän häiriötömään toimintaan ja näki valtion ensisijaiseksi tehtäväksi rahataloudellisen tilanteen vakaana pitämisen. Matala inflaatio oli sen keskeisimpiä tavoitteita jopa korkean työttömyydenkin uhalla. Lisäksi sosiaalivaltio kokonaisuudessaan alkoi saada osakseen lisääntyvää kritiikkiä. Tämä tuli pääosin uusliberalistisista lähteistä. Kritiikin kärki kohdistui julkisen talouden paisumiseen ja ennenkaikkea julkisen toiminnan tehostomuuteen.

Tämä ilmiö ei tapahtunut yksin meillä, vaan se pyyhki kaikkien läntisten demokraatioiden yli ja sen aallonharjalla ratsastanut *managerismi* liiketaloustieteellisine johtamisoppeineen valloitti kaikkien OECD -maiden julkisen hallinnon. Näillä opeilla oli periaatteessa kaksi ehdottomuutta: (1) tulosten on oltava kaiken toiminnan johtamisen tinkimätön perusta ja (2) koko organisaation on tahdottava voimakkaasti asetettujen tavoitteiden (tulosten) toteuttamista.

Meille manageristiset opit tulivat valtion komitealaitoksen kautta. Ensimmäisenä on mainittava jo 1958 ilmestynyt *Valtion organisaation uudistamiskomitean periaatemietintö*, joka ei kuitenkaan johtanut konkreettisiin uudistuksiin. Se aukaisi kuitenkin tien, joka päättyi 1986 julkaisuun *Hallinnon hajauttamiskomitean mietintöön* ja *Harri Holkerin* hallituksen käskyyn uudistaa valtion hallinto managerismin periaatteiden mukaisesti. Tämä uudistus tapahtui 1987-1995.

Puolueiden kunnallispoliittisissa ohjelmissa, komiteamietinnöissä ja kuntien keskusjärjestöjen julistuksissa alettiin 1970 -luvulta lähtien toistuvasti vaatia kunnallishallinnon vahvistamista sen suhteessa valtioon. Nämä vaatimukset alkoivatkin toteutua 1980 -luvun lopulta alkaen, jolloinka tehtiin eräitä merkittäviä uudistuksia kuten normien purku, kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistus sekä vapaakuntakokeilu. Viimeksi mainitun seurauksena kaikki kunnat muuttivat jonkinlaisen hallinnon kokeilun avulla oman hallintonsa kuntien keskusjärjestöjen ohjaamaan manageristiseen suuntaan.

Mikäli lainvalmistelusiakirjojen sanomaan olisi uskominen, 1980 -luvun lopulla alkanut uudistus tehtiin kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseksi ja aivan erityisesti valtuuston aseman korostamiseksi. Tosiasiallinen motiivi ja myös uudistus-

ten vaikutus oli kuitenkin täysin toisaalla. Kunnatkin liittyivät valtionhallinnon uudistamiseen. Kunnallishallinnon uudistaminen oli tosiasiallisesti tämän uudistuksen osana.

Valtion ja kunnan välinen suhde tosin muuttui. Kun kameralistinen järjestelmä valtiontaloudesta poistettiin, se oli poistettava myös valtion ja kunnan välisestä suhteesta. Toisaalta tulosjohtamisen opit vaativat luopumaan sen tapaisesta normiohjauksesta, mitä valtio oli kuntiin kohdistuen harjoittanut. Kun samalla yhteiskunnallisten palvelusten tuottamisen tehokkuus oli julkisen hallinnon ensisijaisena vaatimuksena, oli julkisen hallinnon tehokkuusvaatimukset otettava entistä korostetummin huomioon.

Julkilausumaton ongelma oli epäilemättä siinä, millä tavalla kunnallishallinnon tehokkuusvaatimukset täytetään kun sitä ei enää voida tehdä valtion yksityiskohtaisella ohjauksella. Ratkaisu - joko tietoinen taikka tiedostamaton - oli kenties yllättävä mutta samalla täysin looginen: kunnallishallinnon tehokkuusvaatimukseen vastaaminen siirrettiin kunnan hallinnon sisälle. Tämä edellytti myös kunnan hallinnon muuttamista manageristiseksi.

Kunnallishallinnon muuttaminen ei vahvistanut valtuuston asemaa; ei vaikka esim. 1995 säädetyn Kuntalain valmisteluaineistossa toistetaan kyllästymiseen asti valtuuston aseman vahvistuvan. Valtionhallinnon taholta aikaisemmin hoidettua kunnallishallinnon tehokkuusarvojen toteuttamista ei siirretty valtuustolle vaan kunnan täytäntöönpanevalle organisaatiolle, minkä lisäksi kunnan päätösvaltaa alkoi siirtyä valtuustolta samalle taholle.

Oikeusvaltiolliset valtuuston vallan suojamekanismit murtuivat. Kunnallishallinnon dualistisen periaatteen sisäinen logiikka katosi samalla kun budjetin yksityiskohtaisuusvaatimuksesta luovuttiin. Lisäksi delegointi eli valtuuston vallan siirtäminen yleistyi ja laajeni. Delegoinnin vastaanottajiksi hyväksyttiin myös yksittäiset viranhaltijat.

OLEELLISIA KEHITYSPIIRTEITÄ

Valtuuston aseman kannalta suomalaisen kunnallishallinnon historia sisältää kolme oleellista kehityspiirrettä, jotka voidaan todeta luettelomaisesti näin:

- 1) Siitä lähtien kun valtuustosta tuli kunnan orgaani säädetyn lain mukaan kunnan päätösvalta on kuuluu yleisenä valtuustolle. Valtuustolla on siis ollut lakiin perustuva oikeus käyttää kunnan päätösvaltaa, mikäli toisin ei ole säädetty tai johtosäännöllä määrätty.
- 2) Valtuuston asema ei ole maamme itsenäisyyden aikana yltänyt samalle tasolle, mitä kunnallishallinnon yhteiskunnallisen merkityksen kasvu olisi edellyttänyt.
- 3) Managerismin ja tulosjohtamisjärjestelmän tulo julkiseen hallintoon on saattanut koko kunnallishallinnon aivan uuteen tilanteeseen. Se on vapautunut valtion toiminnallisesta ohjauksesta ja saanut kunnallishallinnon tehokkuusvaatimukseen vastaamisen itselleen. Samalla kunnan asukkaiden itsehallintoperiaatteen toteuttaminen on tullut kunnan koko hallintokoneiston asiaksi.

Valtuusto tosin on menettänyt asemaansa kunnan päätösvaltan käyttäjänä, mutta sen eteen on noussut aivan uusi - entistä vaativampi tehtäväkokonaisuus: kunnan hallinnon poliittinen ohjaus, kunnan toiminnan legitimointi sekä kuntalaisten mielipiteiden tuominen yhteiskunnallisesti entistä merkittävämpään oman kunnan hallintoon.

VALTUUSTON ASEMAN VAHVISTAMINEN

Vaikka valtion yksityiskohtainen ohjaus on poistunut, tilalle on tullut hyvinkin tiukka määrärahaohjaus. Valtio on ylläpitänyt kunnallistaloudessa lamaa vaikka se on kansantaloudellisesti jo vuosia sitten sivuutettu. Nykyinen kuntakäsitys sisältääkin sen olettamuksen, että kunnallistalous ei ole ainoastaan osa julkista taloutta, vaan sen mahdollisuudet ovat täysin valtion määrättävissä. *Raimo Sailas* ilmaisi valtion asenteen sattuvasti toteamalla, että kunnallistalous on pidettävä jatkuvasti kireänä.

Tästä johtuen kunnallishallinnossa on ollut vaikea vapautua valtioon sitoutuneesta kuntakäsityksestä. Vaikka oikeusjärjestys onkin muuttunut ylätasoltaan entistä monimutkaisemmaksi uuden perustuslain, EU -oikeuden sekä Euroopan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien sääntelyä johtuen, nykyisin voimassa olevat lait eivät kuitenkaan enää aseta oleellisia esteitä toi-

senlaisen kuntakäsityksen omaksumiselle. Päinvastoin ne antavat tukea uudentaloukselle ajattelutavalle. Niinpä valtioon sitoutumisen sijasta voitaisiin hyvin sitoutua *itsehallinnon käsitteeseen*. Todennäköisesti vain tämä osoittaa tien myös valtuuston aseman vahvistamiselle, jolloinka valtuuston tulisi muuttua kunnan hallinnon poliittiseksi ohjaajaksi.

Itsehallinnon käsitteeseen sitoutuminen merkitsee lähtökohtaisesti sen tosiseikan tunnustamista, että jokainen kunta on itsenäinen poliittinen yksikkö, jossa valtuusto käyttää ylintä valtaa. Teoreettiset lähtökohdat tähän ovat seuraavat:

- 1) kunnat ovat originäärisiä yhteisöjä ja yhteiskuntaan kuuluvia itsenäisiä poliittisia yksiköitä, olkoonkin, että niiden *velvoittava julkinen valta* on desentralisaation kautta valtiolta saatua. Tästä vallasta ei välttämättä tarvita muuta kuin verotusvalta;
- 2) sensijaan kunnilla on alkuperäisesti ns. *institutionaalista valtaa*, johon kuuluu yhteisön jäsenistön yhteistyötä vaativista asioista huolehtiminen. Nykykielellä sanottuna niistä yhteiskunnallisista palveluksista huolehtiminen, joita valtio ei hoida;
- 3) kun lainsäädäntöteitse (valtion toimesta) joka tapauksessa kunnille asetetaan tehtäviä osoittamatta niille rahoitusta, kunnallistalouden perusajatus tulisi olla edelleen kameralistinen niin, että menotalouden katsotaan kulkevan tulotalouden edellä. Kunnan verotuloilla ja sen "omilla tuloilla" katetaan ensin "kunnan omien tehtävien" vaatimat menot. Sen jälkeen hoidetaan lakisääteiset tehtävät lain kirjaimen, hengen ja tarkoituksen mukaisesti järkevää taloudenpitoa noudattaen. Talouden ylijäämää ei tavoitella eikä alijäämää kauhistella.

Tässä yhteydessä on esitettävä yksi kysymys ja yksi huomautus. Kaupunkilaitos on ollut olemassa ainakin 6000 vuotta. Euroopassa inhimillisen kulttuurin kehittyminen on ollut paljolti sen varassa. Ovatkohan eurooppalaisten kaupunkien tasearvot olleet nykyaikaisen liiketaloudellisen ajattelutavan kestäviä sataakaan vuotta?

Valtio on Emu-kytkennän yhteydessä sitoutunut koko julkisen talouden osalta velkautumisasteen ja alijäämän osalta tiettyihin arvoihin. Vastuu on siis sillä. Tämä ei kuitenkaan merkitse vastuutonta kunnallistaloutta, vaan kunnille sää-

dettyjen tehtävien asianmukaista hoitamista asettamatta tasearvoja toimintaa ohjaaviksi.

Onko sitten olemassa mahdollisuuksia sitoutua vaikuttavasti itsehallinnon käsitteeseen? Vastaus on myöntävä, mikäli suomalaiset valtuustot omaavat riittävän rohkeuden ja ryhtyvät tekemään omasta kunnastaan itsenäistä poliittista yksikköä. Tarvitaan siis rohkeita ja itsehallinnon käsitteeseen sitoutuneita valtuustoja.

Toisaalta ainakin suurimpiin kuntiin (esim. yli 20.000 asukkaan kuntiin) on saatava normatiivisin järjestelyin poliittinen johtaja, jolla on poliittista valtaa ja sitä edellyttävä vastuu valtuustolle.

Kolmanneksi tarvitaan kunnallinen keskusjärjestö, joka myös sitoutuu itsehallinnon käsitteeseen.

Neljänneksi tarvitaan tutkimusta, joka tuottaa toiminnan tarvitseman teorian.