

Alueellisen hallinnon järjestämisen näköaloja

Juhani Nummela

Uudelleenarviointi maan julkisessa hallinnossa

Maakuntien ja valtion alueellisen hallinnon kehittämishankkeet liittyvät pyrkimykseen uudistaa maan julkisen hallinnon rakenne ja toimintatapa. Iskusana on hallinnosta palvelua. Tarkasteltavana on poliittishallinnollisen järjestelmän keskeisen rakenteen muodostavat institutiot.

Alueellisten hallintojärjestelyjen organisaatioon ja toiminta-ajatuksen vaikuttavat keskus- ja paikallishallinnossa tehtävät ratkaisut; ensisijaisesti arvoalinnat, jotka ovat perustana kunnan asemalle kansalaispalvelujen järjestäjänä ja kansalaisten itsehallinnon asemalle suhteessa valtion ylimpään toimeenpanovaltaan ja sen alaisiin valtion viranomaisiin. Siis aluehallintojärjestelyissä on vastattava kysymykseen, mihin vaaliin alueellisten organisaatioiden poliittinen vastuu rakentuu.

Hallinnon kehittämisen perusteita selvitetty jo vuosia

Valmistautumista ja perustaa maan perushallinnon toiminnan — valtioneuvoston, läänin- ja piirihallinnon sekä kunnallishallinnon — keskinäisiin uudelleenjärjestelyihin ovat merkinneet

- * hallinnon hajautuskomitean mietintö (1986/12),
- * hallituksen selonteko Eduskunnalle julkisen hallinnon kehittämisestä (Palvelevampaan hallintoon, Helsinki 1990) ja
- * vapaakuntakokeilu vaalikaudella 1989—1992.

Näkökulmana on hallintokoneiston toiminta ja sen tuloksellisuus kansakunnan menestystä luovana voimavarana.

Hallinto ja sen tuottamat palvelut nähdään kriisiytyvän talouden aikana entistä selkeämmin panostuksena kansantaloudessa. Tämä panos on jo nyt yli 50 % BKT:stä.

Kehityskohteena on hallintokoneiston eri organisaatioiden keskinäisen vuorovaikutuksen ja ohjauksen uudistaminen. Tavoitteena on toiminnan kustannustehokkuus ja kansalaisten palvelevuuden sekä heidän mahdollisuuksien-

sa lisääminen hallinnon ohjauksessa; toisin sanoen hallintotasojen keskinäisten toiminta-ajatusmuuttaminen toinen toistaan tukevaksi ja johtamistavan uudistaminen kansalaisten tarpeista -alhaalta ylös- ohjautuvaksi. Kustannustehokkuuteen pyritään tarpeettoman ja päällekkäisen työn poistamisella.

Rakentamalla kuntien varaan hallinnon hierarkiassa voidaan parhaiten edistää kansalaiskeskeisen hallintotavan toteutumista.

Käytännössä viime vuosina on valtion hallinnossa tapahtunut valtion toimintojen liikelaitostumiskehitystä, eräiden keskusvirastojen yhdistymistä sekä tulosjohtamisen mahdollistamiseksi liittyviä toimenpiteitä. Keskustelua itsehallinnon asemasta on käyty vilkkaasti mm. vapaakuntakokeilusta johtuen. Kokeilun merkitys on ollut suuri kunnallishallinnon tehokkuuden ja toimintojen uudistamisen prosessin ylläpitäjänä, mutta se on sysännyt liikkeelle myös kunnallisia kokonaisuudistuksen

Varsinaista rakenteellista kehittämistä hallinnon »konsernissa», erityisesti kunnan ja valtion välisen suhteen uudistamisessa, merkitsee vasta äskettäin eduskunnalle annettu esitys kuntien valtiosuusjärjestelmän uudistamisesta. Se on tarkoitettu tulevaksi voimaan vuoden 1993 alusta lukien. Askel samaan suuntaan oli jo ns. pienten valtiosuusien uudistus vuoden 1989 alusta lukien. Mutta varsinaisen läpimurto kuntiin perustuvan tehokkaan palveluhallinnon aikaansaamisessa voidaan saavuttaa vasta uudistamalla kuntia koskeva lainsäädäntö lähes kokonaisuudessaan.

Kunnalliskomitea luo perustaa uudelle rakenteelle

Viime syksynä asetetun kunnalliskomitean tehtävä on kiireinen ja tärkeä. Onhan kunnallishallinto kaksi kolmannesta koko julkisesta hallinnosta henkilöstön, menojen ja palveluiden määrää mitattuna.

Komitea on ottanut työnsä lähtökohdaksi sen tosiasian, että hallintokoneistomme rakenne-malli perustuu kuntiin hyvinvointitehtävien toteuttajana. Itsehallinnollisen toimintatapsa-

vuoksi sen on oltava edelleenkin hallintokoneiston perusta ja sen tarpeista käsin on uudelleenmuotoiltava valtion ja kunnan suhde. Siis yhteiskunnallisen kehityksen hallinnollinen perusta on rakennettu kuntien varaan, eikä siitä ole syytä luopua ratkaistaessa julkisen hallinnon kokonaisuuteen liittyviä ongelmia; lähinnä kustannus- ja arvokriisiä. Päinvastoin sen avulla voidaan sopeutua muuttuneeseen hallinnon rahoitustilanteeseen, lujittaa demokratian arvoperustaa ja lisätä hallintokoneiston luovuutta parannettaessa elinkeinojen mahdollisuuksia uudessa kansainvälisessä kilpailutilanteessa.

Keskushallinnon hajautus sekä maakuntien ja valtion alueellisen hallinnon kehittämishankkeet

Pääministeri Ahon hallitus on jatkanut ja yventänyt edeltäjänsä linjauksia.

Valtion keskushallinto on rationalisoinnin kohteena. Selvitysmiehen tehtävänä on tehdä ehdotus sen organisaatorakenteen muuttamiseksi. Selvitysmies työskentelee parhaillaan hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan ohjaamana ja tarvittavat toimenpiteet ajatellaan toteutettavaksi 1992—94. Hanke merkitsee ministeriöiden toiminnan ja keskusvirastojen aseman uudistumista, myös tehtävien ja toimivallan siirtoa aluehallintoon sekä valtion paikallishallintoon ja kuntiin.

Hallitusohjelman mukaisesti asetetaan paikoin **maakuntien ja valtion alueellisen hallinnon kehittämishanke.** Se jakautuu kahteen osahankeeseen.

Maakuntahallinnon osahankeen tehtävänä on valmistella lainsäädäntö, jonka nojalla kolmessa—neljässä maakunnassa kokeillaan vuosina 1993—96 erilaisia maakuntahallintomalleja. Hanke arvioi kokeilua sekä tekee sen kestäessä kuntainliittojen kokoamiseen ja muukunnallisen hallinnon kehittämiseen liittyviä ehdotuksia. Kokeilukohteita ovat maakuntahallinnon kansanvaltaisen järjestämisen eri muodot, kuntien ja maakuntahallinnon suhteet sekä keskushallinnon aluehallintoon kohdistaman ohjauksen yhteensovittaminen. Lisäksi tavoitteena on, että kuntainliittoja kootaan kuntien keskenään sopimalla tavalla toiminnallistaloudellisten maakuntien pohjalta laaja-alaisiksi kokonaisuuksiksi kunnalliskomitean ehdotukset ja kielelliset näkökohdat huomioonottaen. Toimenpide-ehdotusten valmistelu annettaneen kolmen selvitysmiehen tehtäväksi, joiden on jat-

kuvasti raportoitava ministerivaliokunnalle, joka hankkeen etenemisen myötä käsittelee linjaukset ja muut keskeiset kannanotot.

Valtion aluehallinnon keventämisen ja kokoamisen osahanke selvittää valtion aluehallinnossa vallitsevan tilanteen päällikkäisissä, turhissa ja kunnallis- ja valtion paikallishallinnolle siirrettävissä tehtävissä sekä tekee ehdotukset toimenpiteistä mukaanlukien valtion aluehallinnon kokoamisen hallintorajat ylittäväksi laaja-alaiseksi kokonaisuudeksi. Erityinen selvitys kohdistuu hallinnollisten tehtävien, elinkeinopoliittisten ja työvirastotehtävien kokoamiseen. Tehtävään nimettäneen yksi selvitysmies.

Ministerivaliokunnan apuna on hankkeessa asianomaisten ministeriöiden, kuntien keskusjärjestöjen, maakunnallisten liittojen, Sveska Finlands folkting'n ja ao. virkamiesryhmien edustajista koottu seurantaryhmä, joka käsittelee kaikki hankkeeseen liittyvät toimenpideehdotukset.

Valtion aluehallintoon liittyvät toimenpiteet pyritään toteuttamaan 1993—95 ja maakuntahallinnon tarpeelliset uudistukset vuosina 1994—98.

Alueellisella toiminnalla on kysyntää

Alueellisen hallinnon rooli selviää em. hankkeiden ja uuden kunnallislain perusteiden myötä.

Alueellisen toiminnan mahdollisuudet ovat merkittäviä, kun parannetaan hallinnon tuottavuutta tai varmistetaan tasaisen alueellisen kehityksen pohjaa maassa. Sillä voidaan edistää kansainvälistymistämme ja tuoda lisäarvoa kuntien toiminnalle esim. niin, että valtion ja kuntien yhteistoiminnalla varmistetaan valtion budjettivarojen vastuulla olevan alueellisen infrastruktuurin suuntautuminen alueellista perusrakennetta ja kehitystä edistäväksi. Siinäkin kuntien voimavarojen käytön tärkeys sija. Kuntien ja valtion varojen käytön tietoisessa yhdensuuntaistamisessa on uutta voimaa ja yhteistyöllä saadaan aikaan tuloksia.

Nykyinen kilpailu valtion budjetin kautta ohjautuvista kuntien toiminnan menestykselle pohjaa luovista voimavaroista on tuhlauksia ja voimia haaskaavaa työtä. Uutta tapaa toimia on etsittävä, mutta samalla pitää tiedostaa, ettei **varojen käytön vastuuta voida siirtää taloudesta toiseen.** Valtion aluehallinto toimii ministeriönsä välityksin parlamenttariista vastuuta kantavan valtioneuvoston alaisena ja kunnallista-

loudet kansalaisilleen vastuullisina itsehallintoina.

Tähän asti aluehallinnon rationalisointiin on pyritty lääninhallinnon roolia kehittämällä. Ideana on ollut se, että se huolehtisi valtion voimavarojen koordinaatiosta ja ylläpitäisi kuntien ja valtion välistä yhteistoimintaa alueellisen kehityksen edistämiseksi. Tätä vuorovaikutusta edistämään luotiin kunnille mahdollisuudet järjestäytymiseen mahdollistamalla seutukaavaliittojen ja maakuntaliittojen yhdistäminen voimakkaaksi osapuoleksi alueellisten resurssien jaon toteuttamisessa.

Selostetuissa uudistamishankkeissa odotukset ovat selvästi pidemmälle menevissä järjestyksissä.

Alueellisen hallinnon organisoinnin vaikeuksista

Oikeudellisesti kysymys on parlamentaariseen vastuuseen perustuvan valtionhallinnon ja kansalaisten itsehallinnon kohtaannon järjestämisestä aluetasoon tai kokonaan uuden instituution luominen kunnan ja keskushallinnon väliin. Aluehallinnon järjestäminen on siis sidoksissa nykyiseen hallintorakenteeseemme, jolla on perustuslaillinen tausta. Vaihtoehdot määrittyvät pitkälti siitä, tehdäänkö organisoitijärjestelyt tavallista vai vaikeutettua lainsäädäntöjärjestystä noudattaen.

Toiminnallisesti asiaan vaikuttaa nykyinen pyrkimys valtioneuvoston poliittisen ohjauksen vahvistamiseen ja vahva näkemys siitä, että kunnallista itsehallintoa on laajennettava ja sen vastuuta terävöitettävä kansalaisten peruspalveluiden järjestäjänä. Yhteiskuntapoliittinen tavoite näyttää olevan kunnan palveluiden tuotantoroolin uudistaminen ja sen oman taloudellisen vastuun lisääminen.

Demokratian perusteille rakennetun hallintokoneiston ylitsekäymätön periaate on, että kaikilla organisaatioilla on oikeutus kansalaisilta, legitimitettiin. Strateeginen kysymys onkin, rakennetaanko uudistuvan alue- ja maakuntahallinnon legitimitettiin kunnallisvaaliin, eduskuntavaaliin, näiden keskinäiseen työnjakoon vai ko omaan vaaliin.

Karkeina linjoina, jolla alueellisen hallinnon ongelmaa voidaan pyrkiä ratkaisemaan, on nähtävissä

* koottu ja uudelleenvastuutettu valtion aluehallinto, joka toimii yhteistyövuorovaikutuksessa kuntien perustaman maakuntaorganisaation kanssa. Etuna kuntien ja valtion alueelliseen yhteistyöhön perustuvassa mallissa on, että kustannusrasitetta ei tarvitse siirtää progressiivisesta verotuksesta kunnalliseen jakoveroon eikä myöskään puuttua kunnan yleiseen toimialaan. Sen on meillä katsottu nauttivan perustuslain suojaa. Kunnalliskomitean esitys kuntainliittosäännösten korvaamisesta kuntayhtymiä koskevilla kunnallislain säännöksillä edesauttaisi kunnan ja valtion yhteistyömallia aluehallinnossa. Tämä takaisi myös kuntien oikeuden vapaaseen organisoitumiseen yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Sitä edellyttää Euroopanneuvoston kuntien itsehallinnon perussopimus, jonka Suomi on allekirjoittanut.

* uusi instituutio ja organisaatio, joka korvaisi ainakin nykyisen lääninhallituksen, ehkä muuta valtion piirihallintoa ja nykyiset laajalaiset kuntainliitot. Sen päätösvalta perustuisi suoraan kansanvaaliin. Vaihtoehto merkitsisi tarvetta puuttua kunnan yleiseen toimialaan ja muodostaa selkeä työn- ja vastuunjako kunnan ja maakunnan välille. Nykyisiin kunnan ja valtion välisiin taloudellisiin suhteisiin olisi puututtava ja rajoitettava kuntien oikeutta väseen organisoitumiseen yleisen toimialansa puitteissa.

Lopuksi

Kokeilu luo joka tapauksessa maassa uuden ilmapiiirin aluetasolla työskenteleviin satoihin organisaatioihin ja kymmeniin tuhansiin ihmisiin. Syntyy kilpajuoksu tulevaisuuden »laatikosta», omasta asemasta ja tehtävästä siinä.

Tärkeää on, ettei aluehallintoa koskevan selvittelyn ja kokeilujen aikana vaaranneta liikkeelle saatua kuntien ja valtion alueellista yhteistyötä. Sen jatkuminen ja edelleen tehostuminen on välttämätöntä alueellisen kehittämisen kannalta. Sen tehostamiseen ollaan parhaillaan pyrkimässä uudistamalla pikaisesti aluelainsäädäntö ja ottamalla käyttöön uusi, alueellisiin ja seudullisiin toimijoihin perustuva keinovalikoima. Kuntayhtymälainsäädäntö edistäisi tätä tavoitetta. Se korostaisi kuntien roolia ja velvollisuuksia kehityksen moottoreina.