

# Vapaakuntien politiikan profiilit

*Krister Ståhlberg*

## KAKSI VUOTTA VAPAAKUNTAKOKEILUA

Mamme vapaakuntakokeilu aloitettiin pohjoismaisittain suhteellisen myöhään. Syyksi on usein esitetty tavanomaista jälkeenjääneisyytämme. Selitys ei kuitenkaan vaikuta täysin uskottavalta. Ruotsin kokeiluhan alkoi — suhteellisen lyhyen valmistelun jälkeen — vuonna 1984. Jotta kokeilu meillä olisi voinut alkaa jo vuoden 1985 alusta, jolloin uudet valtuustot aloittivat toimintansa, olisi kokeilu ollut pakko valmistella todella ripeästi. Sellaisesta hosumisesta olisi mitä luultavimmin seurannut Ruotsin kokeilun suora kopiointi. Näin olisimme päätyneet kopioimaan selvästi heikompa kokeilua kuin mihin lopulta itse päädyimme, kun aloitimme kokeilun vasta neljä vuotta myöhemmin. Osaltaan tästä aikataulullisesta viiveestä varmasti on johdettavissa kokeilumme pohjoismaisittain tarkastellen ominaiset piirteet.

Suomen vapaakuntakokeilu sisältää muista maista selvästi poikkeavia piirteitä, suurin osa niistä mielestäni myönteisiä poikkeavuuksia. Meillä vapaakunnille jo suoraan laissa taataan lukuisia mahdollisuuksia omaan ilmoitukseen nojaen poiketa valtiollisista säädöksistä. Tämän lisäksi kuitenkin vapaakunnat voivat melko rajattomasti tehdä poikkeamishakemuksia koskien muita, laeissa mainitsemattomia, säädöksiä. Lukumäärällisesti meillä on vähintään kaksinkertainen määrä vapakuntia verrattuna muihin maihin. Tästä tietysti parhaassa tapauksessa voi olla seurauksena varsin laaja ideoita luova perusta kokeilulle. Juuri hyvistä ideoista ja projekteistahan vapaakuntakokeiluissa on ollut puutetta. Käsitykseni mukaan meillä ei vielä ole käytetty tätä mahdollisuutta täysimittaisesti hyväksi.

Edellisten erojen lisäksi on meillä myös hallinnon kokeilu. Käytännössähän hallinnonkokeilu merkitsee sitä, että kaikilla kunnilla on melkein rajoittamaton vapaus järjestää hallintoaan haluamallaan tavalla. Meille on siis jo eräässä mielessä säädetty uusi kunnallislaki.

Vapaakuntakokeilustamme seuraa selkeitä

tutkimuksellisia haasteita. Harvoin käytännössä lyöty vastaavia tilanteita joissa suuri joukko toimijoita voivat suhteellisen vapaasti määritellä toiminnallisen rakenteensa suurinpiirtein samanaikaisesti. Pystymme tässä tilanteessa luomaan selkeitä puolikokeellisia tutkimusasetelmia, joissa tärkeät taustamuuttujat on vakioitu, hallinnolliset ratkaisut ovat koemuuttujia ja tarkastelu tehdään sekä ennen että jälkeen hallinnollisten ratkaisujen valintaa. Juuri tässä suhteessa Suomen vapaakuntakokeilu on selvästi muita pohjoismaisia kokeiluja paremmassa asemassa.

Puhtaasti hallintotieteellisessä mielessä tilanne siis on varsin herkullinen. Käytännön näkökulmasta kaikki ei ehkä näytä yhtä valoisalta. Poliitiikan aikajänne ei useinkaan ole kovin pitkä. Johtopäätöksiä on tehtävä nopeasti. Kokeiluista halutaan siirtyä pysyviin uudistuksiin. Kun kaikenlaiset tilastot valmistuvat valitettavan myöhään, eivät ennen-jälkeen asetelman mukaiset tulokset kuitenkaan valmistu kun vasta joidenkin vuosien kuluuttua. Koko kokeilukauden seurauksista tuskin valmistuu hyviä tutkimuksia ennen vuotta 1996. Tällöinkin joku voi väittää tulosten olevan siinä mielessä kyseenalaisia, että uudistusten vaikutukset tarvitsevat enemmän aikaa kypsyäkseen.

Tämän esityksen tarkoitus on lyhyesti kuvata vapaakuntien harjoittamaa politiikkaa sekä sen aktiivisuutta. Tarkoitus ei ole arvioida politiikkaa sen enempää kuin etsiä sen seurauksiaan. Näin ollen pyrkimys on pelkästään kuvauksellinen.

## VAPAAKUNTIEN POLITIIKAN OSIOT

Kun seuraa vapaakuntien ympärillä käytävää keskustelua, havaitsee nopeasti, että vapaakuntien politiikalla tai vapaakuntapolitiikalla tarkoitetaan usein joko liian vähän tai liian paljon. Liian vähästä on kysymys jos vapaakuntapolitiikka rajataan koskemaan vain ahtaassa mielessä vapaakuntalainsäädännössä ilmeneviä asioita.

Vapaakuntakokeilu on luonteeltaan yleiskokeilu, joka suppeimmillaankin saattaa vaikuttaa innostavasti moneen uudistukseen tai osakokeiluun jotka ehkä olisivat olleet mahdollisia toteuttaa ilman vapaakuntakokeilua. Kokeilun merkitys muiden uudistusten laukaisijana on nähtävä osana kokeilun seurauksia. Vaikeammaksi asian tietysti tekee se, että itse vapaakuntakokeilu voi olla — ja usein itse asiassa onkin — seuraus aikaisemmasta kokeilusta ja uudistamisesta.

Liian paljosta on kysymys jos vapaakuntakokeilu nähdään taustana kaikille kunnassa tapahtuville muutoksille. Jokainen muutos ei sisälly kokeiluun. Useilla hallinnon aloilla on jo ennen vapaakuntauudistusta ollut vireillä uudistustoimintaa, joka on limittäistä vapaakuntakokeilulle, mutta ei siitä riippuvaista. Mielenkiintoista on, että esimerkiksi ympäristöministeriön alueella vapaakuntakokeilusta on tehty ratsumuulle, aikaisemmin tahmeasti edenneille, uudistussille.

Vapaakuntapolitiikan rajaaminen on viime kädessä sopimuksenvaraista. Tässä olen ottanut lähtökohdaksi joitakin mittareita jotka kaikki suhteellisen yksiselitteisesti voidaan kytkeä vapaakuntakeskusteluun. Tiedot vapaakunnista on otettu useista eri lähteistä. Koska jatkoesitys pyöri juuri näiden politiikkamuuttujien varassa, kuvaan seuraavassa käytettyjä muuttujia ja niiden lähteitä:

**1. Luottamushallinnon supistus.** Muuttuja ilmaisee prosentuaalisesti lautakuntien määrän supistuksia vapaakuntakokeilun alussa. Lähteenä on käytetty Sisäasiainministeriön itsehallintoprojektin (SIP) 1989 kuntakyselyä. Kyselyssä kunnan vastaajaa pyydettiin pitkistä luettelosta merkitsemään kokeilua edeltäneet lautakunnat sekä v 1989 lautakunnat. Jokaisen lakkautetun lautakunnan kohdalta tuli mainita mitä sille oli tapahtunut. Lautakuntien lukumäärään ei laskettu niitä lautakuntia joita vapaakuntalaissa oli suojattu. Mielenkiintoista on, että näin laskettu supistumisprosentti on selvästi suurempi kuin vuotta myöhemmin saatu luku. Tällöin SIP:n kyselyssä pyydettiin kuntia vain ilmoittamaan kokeilua edeltäneiden lautakuntien määrä sekä vuoden 1990 lautakuntien määrä. Ainakin jossain määrin lukujen erilaisuuden on perustuttava vastaajien huonoon laskukykyyneen. Tässä käytetään ensimmäistä lukua koska se perustuu kruksausperiaatteelle eikä näin ollen ole yhtä luovastinvarainen.

**2. Demokratisointi.** Kyseessä on yksinkertainen summamuuttuja, jonka osiot on otettu

SIP:n 1990 vapaakuntakyselystä. Kysymyksestä 26, joka koski kunnassa käyttöön otettuja keinoja, valittiin indeksiin seuraavat keinot: Käytäjädemokratia, mielipidetiedustelut, aloiteoikeuden tehostaminen, yhteistyömenetelmät palvelujen suunnittelussa sekä järjestöjen ja yhdistysten vetäminen mukaan suunnitteluun. Kun summaan sisältyy viisi 0/1 osiota, voi muuttuja vaihdella nolasta viiteen.

**3. Alueellistaminen.** Tähän summamuuttujan valittiin jo mainitusta kysymyksestä viisi muuta osiota. Nämä osiot ovat: Lautakuntien aluejaostot, aluelautakunnat, muu kunnanosa-hallinto, asukasillat kunnan osissa sekä aluevastaulliset viranhaltijat. Tässäkin tapauksessa muuttujan arvot voivat vaihdella nolasta viiteen.

**4. Desentralisointi.** Desentralisoinnilla tarkoitetaan päätösvallan siirtoa valtiolta kunnille. Summamuuttujan osiot valittiin eri lähteistä. Kaupunkiliiton ylläpitämästä poikkeusanomusrekisteristä (rekisterin perustana ovat ne asiakokonaisuudet joista poikkeuksia on anottu) laskettiin kaikki anomukset jotka nimenomaan merkitsivät päätösvallan siirtoa valtiolta kunnalle. Osiolle annettiin arvo 0—2 riippuen anomusten määrästä. Jos anomuksia oli neljä tai useampia, annettiin kunnalle arvo 2. Ympäristöministeriön tilastoista katsottiin mikäli kunnat olivat käyttäneet poikkeuslainsäädännön 2 pyk. sisältämiä toimivallan siirtomahdollisuuksia hyväksi. Koska ministeriön toimialalla mahdollisuudet koskivat rakennuskieltoa, poikkeuslupaa (RakL 5), poikkeuslupaa (RakL132), rantakaavoitusta sekä asuntoasioita, saatiin tilastosta viisi 0/1 osiota. Näin ollen summamuuttuja voi vaihdella nolasta seitsemään.

**5. Poliittinen delegointi.** Tämä suhteellisen tyypistetty summamuuttuja voi vaihdella nolasta kahteen. Ympäristöministeriön mainitusta tilastosta katsottiin mikäli kunnat olivat siirtäneet päätösvaltaa KH:lta jollekin lautakunnalle ja Kaupunkiliiton poikkeusanomusrekisteristä katsottiin oliko kunta anonut oikeutta siirtää päätösvaltaa ylempältä alemmalle luottamushenkilöportaalle.

**6. Byrokraattinen delegointi.** Summamuuttujan osioita ovat: Ympäristöministeriön tilaston mukainen päätösvallan siirto viranhaltijoille, poikkeusanomusrekisterin mukainen anomus siirtää päätösvaltaa luottamushenkilöiltä viranhaltijoille, sekä SIP:n 1990 kyselyn tulosten mukainen rakennuslupien hyväksymisen, alaisten valinnan ja alaisten tehtävien määrittelyn siirtäminen viranhaltijoille. Mainituista viidestä 0/1

osiosta muodostettiin muuttuja, joka siis voi vaihdella nolasta viiteen.

**7. Aikaisempi uudistusaktiivisuus.** Summa-  
muuttujan perustana on SIP:n 1989 kuntakysely jossa tiedusteltiin vuoden 1987 aikana vireillä olleita uudistuksia. Näistä erilaisista uudistushankkeista muuttujaan valittiin seitsemän 0/1 osiota. Muuttujan arvot siis vaihtelevat nolasta seitsemään.

Viimeistä muuttujaa lukuunottamatta muut muuttujat liittyvät läheisesti vapaakuntakokeiluun joko siten, että muuttujat kuvaavat suoraan kokeilulainsäädännön mukaista toimintaa, tai siten, että toiminta mielletään kunnassa erityisesti vapaakuntakokeiluun liittyväksi ja toiminnasta on myös julkisesti ja vapaakuntaseminaareissa usein keskusteltu. Muuttujien avulla on siis mahdollista luoda suhteellisen monipuolinen kuva vapaakuntapolitiikasta.

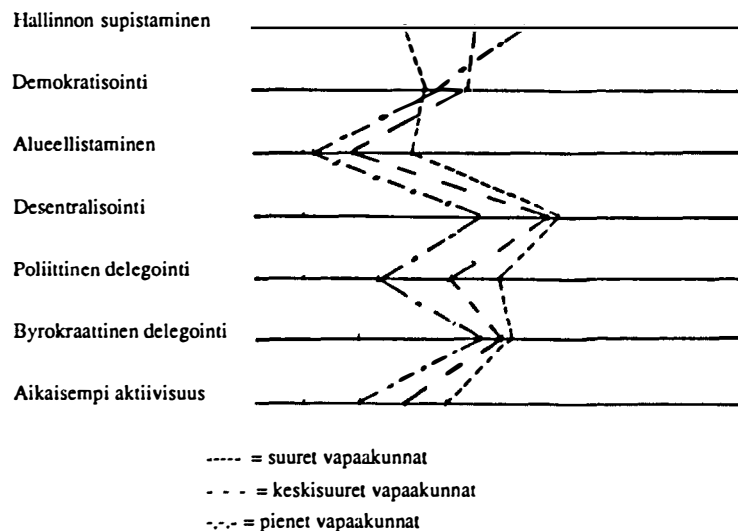
Koska taulukossa 1 politiikkaa on tarkasteltu keskiarvoina eri mittakaavan muuttujilla, on ehkä tarkoituksenmukaista esittää tulokset myös yhteismitallisessa muodossa. Kuviossa 1 on muuttujien keskiarvot ilmaistu prosentiosuuksina muuttujien teoreettisesti korkeimmista arvoista.

Vapaakuntapolitiikan kaikki mahdollisuudet eivät ole yhtä suosittuja. Alueellistamista ja poliittista delegointia ei ole käytetty yhtä paljon kuin muita keinoja. Koska myös aikaisempi aktiivisuus saa suhteellisen alhaisia arvoja, tuntuu ilmeiseltä, että vapaakuntakokeilu todella on aktivoinut kuntia. Kuntien suuruudella näyt-

**Taulukko 1. Poliittikamuuttujien keskiarvot kolmessa kuntien suuruusluokassa**

	Asukasluku			Kaikki
	—8000	—50.000	50.000—	
Hallinnon supistaminen (%)	56	46	31	45
Demokratisointi (0—5)	1,9	2,2	1,8	2,0
Alueellistaminen (0—5)	0,6	1,0	1,6	1,0
Desentralisointi (0—7)	3,2	4,2	4,3	4,0
Poliittinen delegointi (0—2)	0,5	0,8	1,0	0,8
Byrokraattinen delegointi (0—5)	2,3	2,5	2,6	2,5
Aikaisempi aktiivisuus (0—7)	1,5	2,1	2,7	2,1
n	15	30	11	56

tää olevan selvä yhteys vapaakuntien aktiivisuuteen. Kahta ensimmäistä muuttujaa lukuunottamatta suuret kunnat saavat muita korkeampia arvoja. Mielenkiintoisia ovat myös poikkeavat muuttujat. Suuret vapaakunnat ovat muita vapaakuntia vähemmän supistaneet lautakuntien lukumäärää. Yleisestä organisaatioteoreettisesta näkökulmasta — esim. kontingensiteoria — tulos on odotetun suuntainen, erityisesti jos tulkitsemme lautakuntien vähentämisen merkitsevän jonkinasteista keskittämistä kunnallisessa organisaatiossa.



**Kuvio 1. Vapaakuntien politiikan profiilit — politiikkamuuttujien yhteismitallistetut keskiarvot.**

Kuvioon 1 sisältyy kuitenkin tulos, joka ehkä on mainittuja tuloksia mielenkiintoisempi. Alueellistamisesta lähtien käyrät nimittäin seuraavat toisiaan yllättävän hyvin. Voidaan kysyä miten todennäköistä on, että erilaisilla kunnilla on tarvetta painottaa suhteellisesti ottaen samalla tavalla politiikan eri osia. Edellä mainitun kontingenssiteorian mukaan emme odottaisi tämänsuuntaista tulosta. Tällaista tulosta emme myöskään odottaisi jos lähtisimme liikkeelle vapaakuntakokeilun perusteluista. Näissä perusteluissahan on painotettu kuntien tarvetta sopeuttaa sekä organisaationsa että toimintansa paikallisiin olosuhteisiin sopiviksi. Mainitut lähtökohdat johdattelisivat odottamaan suhteellisen suurta variaatiota politiikan profiilissa kuntaryhmien välillä. Täytyy siis kysyä miksi politiikan eri osia eri kuntaryhmissä painotetaan hyvin samalla tavalla. Vastaus voisi löytyä esimerkiksi matkimisesta ja/tai samanlaisen konsulttimuodin perässä juoksemisesta. Tuntuu siis toisin sanoen siltä, että vapaakunnilla on vielä selvästi varaa omintakeistaa vapaakuntapolitiikkaansa.

Edellä olen tarkastellut politiikkamuuttujien keskiarvoja. Tämä ei tietysti kuvaa muuttujien välisiä yhteyksiä. Yksinkertainen tapa tarkastella muuttujien välisiä suhteita on korrelaatiokerrointen käyttö.

*Taulukko 2. Poliittikkamuuttujien väliset korrelaatiot*

1. Hallinnon supistaminen						
2. Demokratisointi	.14					
3. Alueellistaminen	.07	.26				
4. Desentralisointi	.36	.04	.05			
5. Poliittinen delegointi	.33	.06	.22	.50		
6. Byrokraattinen delegointi	.33	.16	.13	.31	.53	
7. Aikaisempi aktiivisuus	-.02	.12	.20	.08	.25	.25
		1	2	3	4	5
			2	3	4	5
				3	4	5
					4	5
						5

Lautakuntalaitoksen »saneeraus» näyttää olevan yhteydessä sekä desentralisointiin että molempiin delegoinnin ulottuvuuksiin. Sitävastoin keskittyminen hallinnolliseen rationalisointiin ei ole juurikaan yhteydessä demokratisointiin tai alueellistamiseen. Hallinnon uudistaminen ei myöskään korreloidu aikaisempaan aktiivisuuteen, se edustaa siis puhtaimmillaan juuri vapaakuntakokeilun antia.

Demokratisointi taas liittyy alueellistamiseen, eikä se juurikaan ole selvässä yhteydessä muihin muuttujiin. Sitävastoin havaitsemme alueellistamisen olevan yhteydessä myös aikai-

sempaan aktiivisuuteen sekä poliittiseen delegointiin. Tämä on ymmärrettävää, koska alueellistamiskokeiluja esiintyi jo ennen vapaakuntakokeilua ja alueellistamiseen voidaan luonnollisesti kytkeä päätösvaltan siirtoja juuri alueellisille luottamushenkilöille.

Pyrkimys siirtää päätösvaltaa valtiolta kunnille on yhteydessä molempiin delegoinnin muotoihin. Yhteys poliittiseen delegointiin on kuitenkin vahvempi. Kuten odottaa saattaa korreloituvat delegoinnin muodot voimakkaasti keskenään. Delegoinnin muodot ovat selvästi yhteydessä myös aikaisempaan aktiivisuuteen, mikä ehkä kuvastaa osaltaan juuri alueellistamiseen liittyvää delegointia.

Vaikka näin voimmekin havaita selviä muuttujien yhteyksien painopisteitä tai rykelmiä, havaitsemme myös vähemmän selvästi sijoittuvia muuttujia. On syytä kysyä löytyykö käytettyjen muuttujien taustalta ehkä havaitsematta jääneitä perustavaa laatua olevia politiikan ulottuvuuksia.

## VAPAAKUNTIEN POLITIIKAN PERUSTYYPI

Selvittääkseni vapaakuntapolitiikan perusulottuvuuksia olen käyttänyt varsinaisia poliittikkamuuttujia suorakulmaisessa faktorianalysissä. Kuntien aikaisempi aktiivisuus jätettiin tarkastelun ulkopuolelle koska muuttuja ei varsinaisesti kuvaa vapaakuntapolitiikkaa vaan pikemminkin sen aikaisempaa taustaa. Kuuden muuttujan tarkastelussa päädyttiin kahteen faktoriin jotka selittivät 58 % muuttujien vaihtelusta. Kun sama tarkastelu suoritettiin viistokulm rotaatiolla oli ratkaisu hyvin samanlainen kuin ensimmäisessä tarkastelussa. Niinpä tässä käytetään selväpiirteisempää suorakulmaratkaisua jatkotarkastelun pohjana. Kun jätämme alhaiset lataukset tarkastelun ulkopuolelle, on faktoriratkaisu seuraava:

	Faktori 1	Faktori 2
Poliittinen delegointi	.814	—
Desentralisointi	.764	—
Byrokraattinen delegointi	.711	—
Hallinnon supistaminen	.646	—
Demokratisointi	—	.794
Alueellistaminen	—	.776

Faktoriratkaisu tuntuu varsin selkeältä. **Faktori 1** kuvaa hallintokeskeistä uudistamispolitiikkaa, jota harjoitetaan esimerkiksi tulosajattelun pohjalta. Poliitikalle on luonteenomaista asioiden käsittelyn siirtäminen alhaisemmalle

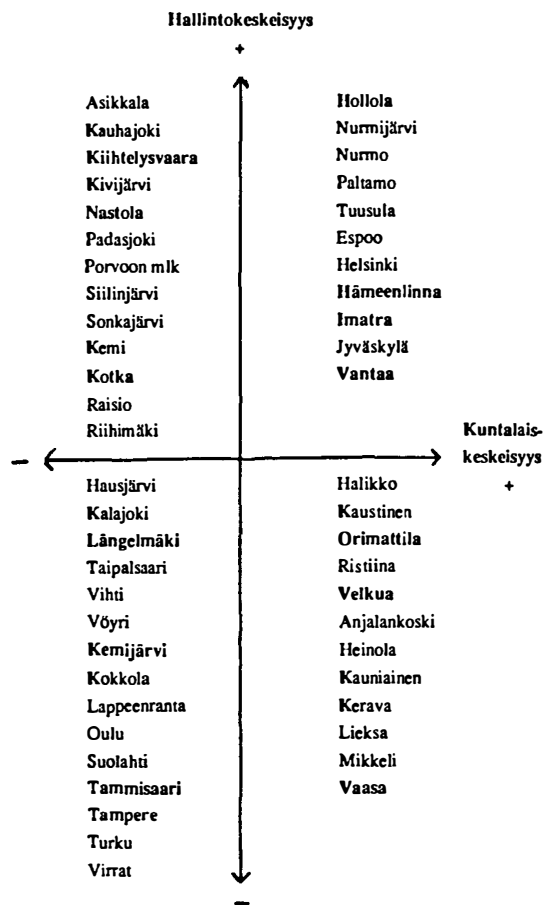
tasolle ja/tai viranhaltijoille. Jonkunasteisesti vähennetään lautakuntien määrää. Luonnehdinta on erittäin hyvin sopusoinnussa tulosohjauksen ja tulosjohtamisen kanssa.

**Faktori 2** kuvaa yhtä selkeästi kuntalaiskeskeisyyttä. Uudistamiskeinoina käytetään sekä demokratisointia että alueellistamista. Ratkaisu on sopusoinnussa alueellistamiskokeiluille esitettäville perusteluille jotka useimmiten sisältävät juuri kansalaisläheisyyden.

Faktoriratkaisu on siinä mielessä mielenkiintoinen, että se poikkeaa hieman aikaisemmin saaduista tuloksista. Artikkelissa »Situation, tolkning och handling» (Hallinnon Tutkimus 4/1990) esitin faktoriratkaisun jossa hallinnon supistaminen selvästi muodosti oman faktorin. Tämä lautakuntien teurastuslinja ei siis ollut yhteydessä muuhun uudistamispolitiikkaan. Tästä havainnosta olen vetänyt sen johtopäätöksen, että lautakuntien lakkauttaminen juuri liittyisi hallinnon muotiilmiöihin, semminkin koska politiikka ei ollut selitettävissä kuntien taustaominaisuuksilla. On kuitenkin pantava merkille, että mainittu aikaisempi tarkastelu koski kaikkia kuntia, siis vapaakuntien ohella hallinnon koikelukuntia sekä koikelun ulkopuolisia kuntia. Ryhmässä vapaakunnat hallinnon supistaminen kuitenkin korreloituu muihin hallinnon uudistamiskeinoin. Ehkä nyt tehdyn tarkastelun turvin voimme siis todeta vapaakuntien edustavan kokonaisvaltaisempaa uudistamispolitiikkaa.

Kuten mainitsin, hallintokeskeisyys ja kuntalaiskeskeisyys ovat toisistaan riippumattomia politiikan perusulottuvuuksia. Vapaakuntien politiikan perustyyppit voimme siis muodostaa ristitaulukkoimalla faktorit keskenään. Yksinkertaisemmassa tapauksessa saamme neljä perustyyppiä. (1) Innostuneet vapaakunnat edustavat kokonaisvaltaista uudistamisotetta. Niissä sekä hallintosuuntautuneisuus että kuntalaisuuntautuneisuus on keskimääräistä voimakkaampaa. (2) Hallintokeskeisissä vapaakunnissa hallintosuuntautuneisuus on keskimääräistä voimakkaampaa kun taas kuntalaisuuntautuneisuus on keskimääräistä heikompaa. (3) Kuntalaiskeskeisissä vapaakunnissa kuntalaisuuntautuneisuus on keskimääräistä voimakkaampaa kun taas hallintosuuntautuneisuus on keskimääräistä heikompaa. (4) Passiivisia vapaakuntia leimaa keskimääräistä alaisempi uudistusaktiivisuus molemmilla ulottuvuuksilla.

Tarkastelemalla vapaakuntien faktoripistemääriä voimme sijoittaa kunnat faktorien muodostamaan koordinaatistoon. Kuvio 2 sisältää tällaisen kuntien luokittelun. On huomattava, et-



Kuvio 2. Vapaakuntien politiikan perustyyppit.

tä kuviossa ei ruutujen sisällä ole eroteltu kuntia. Niinpä jotkut eri ruuduissa sijaitsevat kunnat saattavat itse asiassa sijaita hyvin lähellä toisiaan. Luokittelun karkeudesta johtuen ei siis pidä vetää liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä kuntien välisistä eroista. Samalla on selvyyden vuoksi korostettava ettei aktiivisuus sinänsä aina tarvitse olla hyvästä — kuvio 2 on siis nähtävä kuvauksena, ei arvosteluna.

Kuviosta 2 näemme siis miten vapaakunnat sijoittuvat politiikan perustypologiaan. Jo typologian perusteista seuraa, että keskimäärin neljän vapaakuntaryhmän välillä on selviä eroja. Neljässä ryhmässä faktoripistemäärien keskiarvot ovat suhteellisen lähellä 1, kuitenkin luonnollisesti siten, että  $+/-$  arvot ovat ruudukon mukaiset.

Vaikka siis kuntaryhmät eroavat toisistaan keskiarvojensa suhteen, saattavat jotkut eri ruuduissa olevat kunnat itse asiassa sijaita hyvin lähellä toisiaan. Jotta saisimme selkeämmän

kuvan politiikkatyyppien ääriesimerkeistä, ovat kunkin politiikkatyyppin äärikunnat esitetty tummennetusti. Innostuneitten kuntien joukossa Hollola, Hämeenlinna, Vantaa ja Imatra muodostavat äärijoukon jolle on ominaista, että faktoripistemäärät molemmilla faktoreilla ylittävät 1 (tai alhaisempi pistemäärä on 1 pinnassa). Samalla tavalla ajateltuna hallintokeskeisen politiikan kuntia ovat Nastola, Kiihtelysvaara ja Kotka. Kuntalaiskeskeisyyden äärikuntia ovat Orimattila, Velkua ja Vaasa. Passiivisten kuntien joukossa erottuvat erityisesti Kemijärvi, Längelmäki, Tammisaari ja Tampere.

Tämän esityksen tarkoitus ei ole etsiä selityksiä kuntien valitsemalle politiikalle. Joillakin muuttujilla voisimme kuitenkin luonnehtia politiikkatyyppien kuntia. Innostuneet kunnat ovat suhteellisen suuria ja tietysti myös tiheästi asuttuja. Niissä on suhteellisen korkeat pääomakustannukset ja vastaavasti ne saavat suhteellisen vähän valtionavustuksia. Pintaalaltaan kunnat ovat pieniä. Vapaakuntakokeilua edelsi selvästi muita kuntia vilkkaampi uudistustoiminta.

Passiiviset kunnat ovat pintaalaltaan suuria. Väestötiheys on suhteellisen alhainen. Kuitenkaan kunnat eivät edusta tyypillisiä peruselinkeinojen kuntia. Palvelujen suhteen kunnat ovat suhteellisen kehittyneitä. Peruselinkeinot ja valtionavut ovat leimaa antavia hallintokeskeisille kunnille kun taas kuntalaiskeskeiset kunnat eivät juuri missään suhteessa eroa keskimääräisistä kunnista.

Kaiken kaikkiaan on osoittautunut vaikeaksi löytää taustamuuttujia jotka selvästi erottelisivat kuntaryhmiä toisistaan, lukuunottamatta väestömäärää ja siihen suoraan sidottuja muuttujia joiden kohdalla ryhmien keskiarvot eivät anna hyvää kuvaa kuntaryhmistä. Eräs syy tälle »negatiiviselle» tulokselle voisi olla se, että varsinkin ensimmäinen faktori selkeydestään huolimatta sisältää erilaisia aineksia. Kun esimerkiksi byrokraattinen delegointi vaikuttaisi olevan yhteydessä kunnan ympäristön monimutkaisuuteen, samansuuntaista yhteyttä ei löydy faktori 1 ja taustan välillä. Teoreettisesta näkökulmasta käsin voisi ehkä päätyä siihen, että faktori 1 sisältää luonteeltaan erilaisia ja jopa päinvastaisia aineksia. Kun kunnat lakkauttavat lautakuntia ne itse asiassa jonkinasteisesti keskittävät päätöksentekoa. Samanaikaisesti ne kuitenkin voivat delegoida päätösvaltaa uusille suurlautakunnille. Oman lukunsa muodostaa vielä desentralisointi, joka kunnan näkökulmasta voi edustaa sekä sentralisointia

että desentralisointia. Näihin ongelmiin on syytä palata myöhemmin.

## LOPUKSI

Vapaakuntien politiikan tarkastelu ei ole ollut täysin kattavaa. Henkilöstön mukanaoloa kehittämistyössä ei ole mitattu tässä esityksessä. En myöskään ole kiinnittänyt huomiota niihin poikkeusanomuksiin joissa ei varsinaisesti siirretä päätösvaltaa vaan joissa valtiota pyydetään poistamaan tai väljentämään toimintaa sitovia säädöksiä. Edelleen maksupoliittikkaa koskevat kysymykset ovat jääneet tarkastelun ulkopuolelle. Voimme kuitenkin odottaa niiden merkityksen kasvavan.

Kuitenkin jo tässä suoritettu tarkastelu luo pohjan muutamalle yleiselle havainnolle. Kuntalaitos on tuskin koskaan aikaisemmin käynyt läpi yhtä perusteellisen ja nopean muutoksen kuin viimeisten kahden vuoden aikana. Vapaakuntakokeilu on antanut sysäyksen laajalla rintamalla tapahtuvalle uudelleenarvioinnille.

Suhteellisen alhaiset keskiarvot monella poliittikamuuttujalla viittaa toisaalta vielä käyttämättömiin mahdollisuuksiin. Vapaakuntakokeilussa pitäisi nyt erityisesti edistää kuntien kokemusten leviämistä. Olemme tavallaan siirtyneet hyvien ideoiden matkimisen aikaan. Kannattaa ottaa oppia naapurilta.

Suhteellisen vilkkaasta uudistamisesta huolimatta, perustavaa laatua olevia muutoksia ei juuri ole tehty lautakuntalaitoksen supistamisen ohella. Kunnallinen parlamentarismi ja kunnan palvelurakenteen perusteellisempi uudelleen arviointi eivät ole olleet uudistusten erityisiä kohteita. Vapaakuntia pitäisi siis kannustaa laajempiin kokeiluihin. Koska laajat kokeilut vaativat monien osapuolten hyväksymistä, kokeilumahdollisuuksia ei tulisi rajata esimerkiksi joillekin ennalta määrätyille »supervapaakunnille». Hyvistä ja yksimielisyyden saavuttaneista kokeiluehdotuksistaahan on pula. Vapaakuntakokeilua pitäisi entistä enemmän ohjata »antaa kaikkien kukkien kukkia»-hengessä.

\* Esitys perustuu suhteellisen laajaan tietoon jonka kokoamisessa ovat monet osapuolet auttaneet. Haluan kiittää Suomen kaupunkiliittoa, Sisäasianministeriötä ja sen Itsehallintoprojektia, Ympäristöministeriötä sekä Paavo Hoikkaa hyvästä yhteistyöstä. Osaksi vaativasiakin koodaustehtävissä ovat kiitettävästi toimineet Marianne Pekola, Eila Hannula sekä Jaakko Seppälä.