

Paikallisvaltiosta vapaakunnaksi¹

Iikka Pyy

1 JOHDANTO

Paikallishallinnon pitkästä perinteestä huolimatta kuntatutkimuksen ongelmaksikin on muodostunut tutkimusta ohjaavan kokoavan teorian puute (esim. Cockburn 1977). Yhtäältä kunnallishallintoa ei ole pidetty haasteellisena tutkimuskohteena. Toisaalta kunnallishallinnon toiminnan ja rakenteen periaatteita on johdettu selkälaisista lähtökohdista, mm. valtio-opin, julkisoikeuden, taloustieteen, sosiologian ja suunnittelutieteiden (yhteiskuntamaantiede, yhteiskunta- ja sosiaalipolitiikka) käsitteistä. Paikallishallinnon oman logiikan laiminlyöminen on jättänyt vastausta vaille tai ainakin kovin epäselväksi sen, miksi paikallishallintoa pitäisi ylipäättänsä kehittää (Duncan et al. 1988, 108) ja mikä merkitys sillä tulisi olla yhteiskunnan poliittisessa järjestelmässä ja uusintamisen prosessissa (Asikainen 1979, 9).

Seuraavassa tarkastellaan kuntaa koskevia lähestymistapoja sekä kuvataan paikallishallinnon kehityspiirteitä ja niihin liittyviä jännitteitä. Taustana on pohjoismainen paikallishallinnon kehittämiskokeilu — vapaakuntakokeilu.

2 KUNNAN TEHTÄVIEN JA TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOS: NÄKÖKULMIA BRITITILÄISESTÄ KESKUSTELUSTA

Toisen maailmansodan jälkeisessä hyvinvointivaltion rakentamisessa ja toiminnassa paikallishallinnolla on ollut keskeinen rooli. Hyvinvointivaltion kasvuun on liittynyt monien elämäntilanteiden yhteiskunnallistuminen, joka on toteutunut ensin valtiollistumiskehityksen muodossa ja sitten enenevässä määrin tehtävien ja palveluiden kunnallistamisena.

Brittiläisen paikallishallinnon uudelleen muotoutumisesta Allan Cochrane (1989) erottaa kolme vaihetta: 1) modernisoitumisen (1966—1976), 2) sentralisoitumisen (1975—1985) ja 3) pirstoutumisen (1983—).

Paikallishallinnon tehtävien politisoituminen

Paikallishallinnon modernisoitumisvaihetta luonnehtii paikallisten viranomaisten tehtävien ja vastuun lisääntyminen sekä rationaalisen strategisen suunnittelun yleistymisen ja uusien johtamismenetelmien omaksuminen paikallisella tasolla.

Julkishallinnon vaikutuksen kasvu useilla elämäntilanteilla johti hallintobyrokrattien vallan lisääntymiseen. Tärkeiksi kysymyksiksi tulivat, kuka saa niukat resurssit, kuka päättää resurssien jaosta ja kuka takaa päätökset. Ray E. Pahl (1970) rinnasti yhdyskuntajärjestelmän teolliseen järjestelmään ja nosti keskeiseksi tutkimuskohteeksi erilaiset valtasuhteet yhdyskuntajärjestelmässä. Näin Pahl päätyi kuuluisaan ajatuskulkuun yhteiskunnallisista portinvartijoista (suunnittelijat, sosiaaliohjelmatyöntekijät, johtavat viranhaltijat jne.), jotka järjestelivät ja kontrolloivat niukkoja resursseja. Teollisuusmanagerien vastineena toimivat urbaanit managerit. Managerialistinen lähestymistapa yritti tunnistaa urbaanien managerien ideologian sekä heidän toimintansa jakopolitiikan seuraukset.

Pahlia on kritisoitu siitä, että hän keskittyi liikaa välittömästi resurssien jakoon vaikuttaviin keskitason managereihin, jolloin jakopolitiikan perusta ei paljastunut. Toisaalta kritiikki on kohdistunut siihen, että koska yhdyskuntajärjestelmän tarkoitus ja päämäärät ovat moninaisia, niin vertailu yksiselitteisin tavoittein toimivaan teolliseen järjestelmään ontuu. (Taylor 1985, 190.)

Vaikka alkuperäinen oletus urbaanien managerien merkittävästä vallasta resurssien jaon suhteen on osoittautunut virheelliseksi, niin yksimielisyys koskee kuitenkin sitä, että resurssien jakautumista ei voi ymmärtää pelkästään rakenteellisina rajoituksina. Managereilla on jonkin verran vaikutusvaltaa. Pahl (1979, 39) perustelee managereiden tutkimisen mielekkyyden sillä, että hallinnollisia sääntöjä ei koskaan voi määrittellä niin, etteikö sääntöjen soveltajalle jäisi harkintavaltia. Pahl erottaakin kahdenlaisia harkintavallan käyttäjiä: Urbaanit managerit tekevät paikallisella tasolla päätöksiä

sääntöjen soveltamisesta ja portinvartijat työskentelevät managereiden alaisuudessa kasvokkain ihmisiin. Hallinnon monimutkaistuesssa alemman tason harkintavalta kasvaa. (Ruonavaara 1983, 179.)

1970-luvun kuluessa kävi yhä ilmeisemmäksi, että paikallisen politiikan tutkimuksessa keskittyminen managerilähestymistapaan ja muodolliseen poliittiseen prosessiin oli liian kapea. Oli uudelleen arvioitava sitä, miten paikallishallinto ja -politiikka kytkeytyvät yhteiskunnallisiin muutoksiin mm. siksi, että juuri ne ovat erityinen osa kapitalistisen valtion yrityksiä hallita ja muuntaa sosiaalista ja taloudellista systeemiä syvällisien kriisien aikana. (Goodwin 1989, 153.)

Paikallisen politiikan tutkimusotteen laajenemiseen vaikutti merkittävästi ranskalaisen Manuel Castellsin (1977 ja 1978) perusteellinen kaupunkisosiologian kritiikki. Castellsin tutkimusote kiteytyy kolmeen pääseikkaan (ks. Castells 1978, 1—36; Ruonavaara 1983, 191). Ensinnäkin hän väitti, ettei kuntayhdyskuntaa luonnehdi mitkään spatiaaliset tai kulttuuriset rajat vaan työvoiman uusintamiseen liittyvät kulutuksen prosessit.

Toiseksi Castells nosti esiin sen, että uusintamiskulutus koituu etenkin taloudellisten kriisien oloissa liian kalliiksi hoitaa yksityisten yritysten toimesta. Täten valtio joutuu entistä enemmän vastaamaan kulutuksen prosessista ja seurauksen on kulutuksen kasvava kollektiivisoituminen.

Kolmanneksi valtion lisääntyvä interventio merkitsee Castellsin mielestä paikallisella tasolla kollektiivisen kulutuksen jakoperusteiden välitöntä politisoitumista. Castells olettaa syntyvän uusia eriarvoisuuden muotoja, jotka synnyttävät kulutusehtoihin liittyviä sosiaalisia kaupunkiliikkeitä. Konfliktit kansalaisliikkeiden ja valtion välillä yleistyvät.

Mutta miten valtion interventio lisää eriarvoisuutta? Castellsin kehityspäätelyn ongelmaksi on nähty mm. liian mekanistinen yhteys ilmaistujen protestien ja taistelujen välillä, keskittyminen yksinomaisesti sosiaalisten liikkeiden ja luokkataistelun suhteeseen. (Short 1982, 169—170.)

Peter Saunders on pyrkinyt yhdistämään Pahlin hierarkioita ja Castellsin yhteiskuntaluokkien dynamiikkaa korostavat lähestymistavat. Hän on ollut kiinnostunut siitä, miten valtion sisällä paikallishallinto eroaa keskushallinnosta. Tätä kuvaamaan Saunders on kehittänyt ns. politiikan dualistisen teorian. Teorian mukaan val-

tion roolin eri aspekteihin liittyvät erityyppiset poliittiset strategiat ja niitä kuvaamaan ja selittämään soveltuvat erilaiset teoriat.

Saundersin mukaan paikallisvaltio on se osa valtiokoneistoa, joka huolehtii kollektiivisesta kulutuksesta. Näkökulman suppeutta koskevaan kritiikkiin (ks. Duncan & Goodwin 1982; 1988) hän on vastannut, että tuotantosektorin taistelut (palkkataistelu) ovat paikallisista ulottuvuuksista huolimatta luokkataisteluita, kun taas taistelut vuokrasta, lasten päivähoitopaikoista, julkisesta liikenteestä, asumisesta ja koulutuksesta eivät ole tuloluokkiin perustuvia, vaan muotoutuvat kulutussektorien ympärille (Saunders 1982, 186).

Saunders erottaa toisistaan tuotannon ja kulutuksen politiikan. Tuotannon politiikkaan kuuluu tuotantopohjaisten intressien mobilisaatio, korporatistinen strategia, keskusvaltion virastot keskeinen asema, yksityinen omistusoikeus ja markkinasysteemin arvot. Valtion interventio tähtää pääomien kasautumiseen esimerkiksi infrastruktuuria rakentamalla. Sen sijaan kulutuksen politiikka huolehtii kansalaisten uusintamisedellytyksistä. Siihen kuuluu sektoraalisten intressien mobilisaatio, kilpailevat ryhmät, paikallisen tason teknokraattiset virastot professionaalisine ja byrokraattisine intresseineen sekä kansalaisten oikeudet hyvinvointivaltiossa. (Haila 1988, 24.)

Saundersin johtopäätös on, ettei sama teoria sovellu kunnallishallinnon ja valtionhallinnon tarkastelemiseen. Luokka-analyysin avulla ei voida riittävästi ymmärtää paikallisia poliittisia konflikteja ja prosesseja (Saunders 1984, 31). Paikallishallinto on avoin useille intresseille suhteellisesta sulkeutuneisuudestaan huolimatta kun taas keskushallinnon tasolla valtakorporaatioiden intressit peittyvät vain näennäisen avoimuuden alle. Tästä johtuen paikallishallintoa voidaan pitää julkisen hallinnon helpoimmin haavoittuvana osana, sinä nimenomaisena osana, jota voidaan käyttää todellisten voittojen saavuttamiseen ja taloudellisten etujen puolustamiseen (Short 1982, 174).

Tuotannon ja kulutuksen politiikkojen luonnehtiminen kansallisen ja paikallisen politiikan ominaisuuksina eivät ole saaneet tuekseen historiallista todistusvoimaa. Pikemminkin Saundersin jäykät kansallinen/paikallinen-, tuotanto/kulutus- ja korporatistinen/pluralistinen -diktomiat ovat johtaneet empirian jäsentämistä vaikeuksiin ja käsitesekaannuksiin. (Goodwin 1989, 155—156.)

Saunders on huomauttanut kaksoisvaltiotee-

sin edustavan ideaalityyppiä. Se on tutkimusstrategia, ei yritys hahmottaa todellisuutta. Se on viitekehys, jossa voidaan arvioida keskeisiä paikallisen politiikan kysymyksiä analyyttisesti mutta ei empiirisesti. (Haila 1988, 24.)

Paikallisvaltio ja kansalaisyhteiskunta

Paikallishallinnon uudenaikaistuminen ja aseman korostuminen toteutuivat ennen kaikkea valtion rahoitustuella. Makrotaloudelliset muutokset ja rahoituspolitiikan kriisi johtivat julkishallinnon keskittymiskehitykseen 70-luvun lopulla. Paikallishallinnon kustannuksista tuli keskushallinnon keskeisin säästökohde ja kustannuksia ryhdyttiin valvomaan laitimalla runsaasti yksityiskohtaisia säännöksiä. Tätä vaihetta Cochrane (1989, 110—120) kuvaa julkishallinnon keskusjohtoistumisen kaudeksi (ks. s. 8, vaihe 2).

Tähän kauteen liittyy mm. Cynthia Cockburnin (1977) kirja *The Local State*, jossa hahmotellaan paikallishallintotutkimukseen uutta käsitetasoa. Siinä paikalliset poliittiset toiminnot kytketään marxilaisperäiseen näkemykseen kapitalismi-intresseistä valtion toiminnassa. Paikallisvaltio vastaa valtion ideologisen aseman ja sosiaalisen uusintamisen toteutumisesta paikallisella tasolla. Hänen muotoilunsa vähättelee paikallisten viranomaisten riippumattomia toimintamahdollisuuksia. Kirjan nimestä huolimatta Cockburn käsitteellistää niukasti paikallisvaltiota. Useimmiten hän ilmaisee termillä samaa kuin paikallinen hallintokoneisto.

Cockburnin pääteema on korporatiivisen johtamistavan ja yhteisöllisen kehittämisen suhde. Yhteisöllisen kehittämisen (osallistumisen monet muodot) hän mieltää 'kovan' korporatiivisen johtamisen 'pehmeäksi' aspektiksi (Hampton 1987, 225). Koska paikallisvaltio nähdään osaksi keskusvaltiota, niin paikallisvaltion olemassaolo ja sen johtamiskäytännöt estävät rakenteellisten kriisien kärjistymisen ja laukeamisen keskusvaltion tasolla (Cockburn 1977).

Cockburnin analyysi ottaa huomioon keskusvaltion ja paikallisvaltion rooleissa ja suhteissa alati tapahtuvat muutokset. Jos paikallisvaltio ei eroa keskusvaltiosta muutoin kuin että se hoitaa yksityiskohtaisemmin sosiaalista uusintamista koskevia tehtäviä, niin mikä selittää sen, että kunta—valtio -suhde on aihe jatkuvasti konflikteille tai miksi esimerkiksi yrityksiin vähentää paikallista autonomiaa sisältyy niin paljon jännitettä ja epävarmuutta? Cockburnillakin on paikallishallinnon tunnista-

misen metodina se, kuinka tehtävät eroavat keskushallinnon tehtävistä eikä se, onko poliittisessa prosessissa näiden hallintotasojen välillä eroja. (Goodwin 1989, 156—157.)

Näitä paikallisen politiikan tutkimusongelmia on yritetty monin tavoin ratkoa samalla kun uusia käsitteellistämistapoja on kehitelty. Esimerkiksi Simon Duncan ja Mark Goodwin ovat 80-luvulla olleet näkyvästi esillä paikallisvaltiota koskevassa tutkimuksessa ja sen jatkokehityksessä. He ovat korostaneet paikallisten olosuhteiden ratkaisevaa merkitystä ja keskittyneet sen vuoksi erityisesti kansalaisyhteiskunnan ja paikallisvaltion suhdetarkasteluun. Heidän lähtökohdanaan on ollut se, että paikallisvaltion instituutiot voivat olla sekä agentti että este keskushallinnon vaatimuksille (Duncan & Goodwin 1988). Avainkäsitteenä he ovat käyttäneet epätasaista kehitystä, koska se selittää sen, miksi politiikka on erilaista paikkakunnasta riippuen. Epätasaisella kehityksellä Duncan ja Goodwin eivät kuitenkaan viittaa vain siihen, että alueiden fyysiset ominaisuudet ja sosiaaliset ilmiöt ovat määrältään ja tyypiltään erilaisia, vaan että sosioekonomiset prosessit itsessään ovat epätasaisia. (Goodwin 1989, 157.)

He väittävät, että julkiset instituutiot ovat korvaamattomia, jotta kapitalismille tyypillisiä erilaistuneita ja alueellisesti vaihtelevia yhteisöjä voitaisiin ohjailta ja hallita. Tämä edellyttää valtion interventiota niin paikallisella kuin kansallisella tasolla. Koska erilaiset intressiryhmät voivat olla hyvin eri tavoin edustettuina kansallisessa päätöksenteossa kuin paikallisissa elimissä, niin ristiriidat näiden hallintotasojen välillä eivät ole poissuljettuja. Erityisesti paikallisvaltioiden edustukselliset elimet voivat toimia myös oppositiossa keskusvaltioon. Paikallisvaltion instituutioihin kohdistuu sosiaalisia prosesseja, jotka eivät tavoita keskusvaltiota ja siksi paikallisvaltiota on perusteltua tutkia myös omana kokonaisuutenaan. Toisaalta keskusvaltio pyrkii neutralisoimaan paikallisten intressien vaikutusta paikallisvaltioissa. (Goodwin 1989, 158.)

Duncan ja Goodwin (1988, 76—89) esittelevät lukuisia paikkakunta-kohtaisia esimerkkejä siitä, kuinka taloudellisten, sosiaalisten, kulttuuristen ja poliittisten suhteiden heterogeenisuus ja siitä johtuva vaikutteiden moninaisuus voi tuottaa täysin vastakkaisiakin paikallispolitiikan hoitotapoja, vaikka erilaisilla tilastollisilla tunnusluvuilla paikkakunnat näyttäisivät samanlaisilta. Duncania ja Goodwinia on kuitenkin arvosteltu erityisesti siitä, että he painot-

tavat liikaa paikallisia sosiaalisia suhteita ja että heidän käsityksensä näiden suhteiden muuntumisesta politiikaksi on vielä melko rajoittunut (Cochrane 1989).

Konfliktien hallintakoneistosta kilpailuorganisaatioksi

60-luvulta lähtien paikallishallinnossa on tapahtunut taloudellisten intressien yksipuolista vahvistumista (esim. Cockburn 1977). Sen seurauksena kunnallisen itsehallinnon edellytyksenä korostetaan entistä enemmän kilpailukykyisyyttä. Paikallishallinnon muutoksen ja kilpailuedellytyksien analysointi on ollut kuitenkin epämääräistä. Yhtäältä Duncanin ja Goodwinin (1988) mukaan keskushallinnon tiukalla ohjauksella ja valvonnalla on rakenteellisesti rapautettu paikallista itsehallintoa ja siten tuki- tai vaihtoehtoisen politiikan virallisia toteuttamisväyliä. Toisaalta Rhodesin (1985) mielestä hallintotasojen välisillä sektoreittaisilla funktionaalisilla kytkennöillä on toiminnan selittämisessä suurempi merkitys kuin territoriaalisella vastarinnalla. Rhodes ei näe keskushallinnon voimistuneita pyrkimyksiä ohjailta paikallishallintoa minään rakenteellisena muutosvaiheena vaan sarjana yrityksiä, joilla keskushallinto paikallishallinnon avulla saavuttaa tavoitteitaan. (Cochrane 1989, 116—117.)

Nykyiset paikallisen itsehallinnon vahvistamisvaatimukset näyttävät sopivan keskushallinnon uusiin pyrkimyksiin hillitä julkisten menojen kasvua. Cochrane (1989, 120) nimeää kolme pääelementtiä, joihin kunnat ovat saaneet liikumavaraa keskushallinnon ohjailuista (ks. s. 8, vaihe 3). Ne ovat valtion rahoitustuen jakoperusteiden yksinkertaistaminen, palvelujen yksityistäminen ja ei-edustuksellisten hallintoelinten perustaminen.

Paikallishallinnon kasvavaa valinnanvapautta ei voi kuitenkaan yhdistää yksioikoisesti itsehallinnon vahvistumiseen. Goodwin (1989, 149—150) esittää yleistyksen keskus- ja paikallishallinnon yhteyksistä Britanniassa: Mitä suurempi vapaus paikallishallinnolla on ollut, sitä samanlaisempina paikalliset politiikat ovat toteutuneet ja mitä tiukempi keskusvaltion kontrolli paikalliselle tasolle on ulottunut, sitä eriytyneempiä toimintastrategioita kuntien välille on syntynyt.

Tähän paradoksitilanteeseen kytkeytyy mm. se, missä määrin paikallishallinto ilmaisee ja välittää oikeastaan paikallisia intressejä? Walke-

rin (1983) mukaan paikallishallinto ei itse asiassa ole paikallista, vaan se on hallintovirastoja, joiden toiminta pohjautuu oman tarpeellisuuden säilyttämiseen. Paikallishallinnon kyky muuttua luoviksi, joustaviksi ja voittoa tuottaviksi yksiköiksi on kyseenalaista, koska sen toiminnan pääperiaatteena on tähän asti ollut oman tärkeyden pönkittäminen maksimoimalla talousarvionsa ja henkilökuntansa. (Cochrane 1989, 125—126.)

Myöskään yksityistäminen ei ole edennyt niin nopeasti kuin sen kannattajat ovat toivoneet. Kunnallispolitiikat ovat suhtautuneet varauksellisemmin yksityistämispaineisiin kuin paikallishallinnon virkamiehet, sillä markkinamekanismien tunkeutuminen on koettu uhkaavan enemmän paikallispolitiikan autonomiaa kuin professionaalista byrokratiaa (ks. esim. Duncan & Goodwin 1988, 256—270).

Lisäksi on otettava huomioon ehdot, jotka määrittelevät päätöksenteon demokraattisuuden silloin kun hallinnossa ja politiikassa voimistuu kilpailun periaate. Paikallisiin ratkaisuihin täytyisi olla olemassa vaihtoehtoja ja hallinnon sisällä pitäisi pystyä selvään vastuunjakoon sektoreittain ja osastoittain. Muutoin tulokset perustuvat katteettomaan informaatioon. (Cochrane 1989, 128.)

Paikallishallinnon viimeaikaiselle muutokselle on haettu analogista selityspereustaa myös laajemmassa viitekehysessä (esim. Hoggett 1987). Hallinnon muutokset on kytketty talouden ja tuotannon uudelleen rakenteistumiseen, jota on leimannut siirtyminen fordismista (mitakaavaedut, massatuotanto) jälkifordismiin (monituote-edut, joustava erikoistuminen) (ks. esim. Allen & Massey 1988). Jos fordistisen massatuotannon seuraus oli massakulutus niin siirtyminen jälkifordismiin on seurausta kulutustottumusten muuttumisesta ja niitä vastaavista erikoistuneista markkinoista. Jälkifordismiin sisältyy se, että liikkeenjohdossa ja yleensäkin hallinnossa on omaksuttava hajautetumpia toimintamuotoja. (Cochrane 1989, 132—133.)

Hoggett (1987) tekee tältä pohjalta optimistisia johtopäätöksiä paikallishallinnon muutossuunnasta. Hän väittää, että sosiaalisten suhteiden muutos sisältää erikoistuneemman ja vastuuntuntoisemman palvelujen tuottamisen tarpeen. Johtamistapojen muutos erityisesti tietotekniikan osalta tekee mahdolliseksi hierarkian purkamisen ja yksilöllisemmät ratkaisut yllättämällä ammatilliset rajat.

3 KUNTIEN ITSEHALLINNON VAHVISTAMIS- PYRKIMYKSET

Kuntatutkimushankkeiden perusjännite Ruotsissa

Edellä kuntatutkimuksen teoreettisia kysymyksenasetteluja on tarkasteltu yksioikoisina dikotomioina. Kuntaan liitetyt periaatteelliset jännitteet, kuten valtion agentti vs. itsehallinnollinen yksikkö, päätöksenteon byrokratisoituminen vs. professioituminen, tuotannon vs. kulutuksen politiikka, konfliktipotentiali vs. kilpailukyky, ovat heijastaneet kunnallishallinnon kulloisiakin muutosaineita. Toisaalta nämä ja monet muutkin jännitteet ovat kuuluneet koko ajan kunnallishallinnosta käytyyn keskusteluun ja sitä koskevaan tutkimukseen. Taustalla voidaan nähdä kunnallisen itsehallinnon luonteen kuuluva tehokkuus- ja demokratia-arvojen peruskaksinaisuus.

Esimerkiksi Ruotsissa on toteutettu laajoja valtakunnallisia kuntatutkimushankkeita, joissa on tutkittu tehokkuus- ja demokratialähtökohdista, kuinka kunnallisen itsehallinnon reaaliset olosuhteet ovat viime vuosikymmeninä hyvinvointivaltion rakentamisen myötä kehittyneet.

Kommunalforskningsgruppen-hanke ajoittui vuosille 1966—1974. Sen teema oli kunnallinen itsehallinto ja kuntajako. Hankkeen päätulos oli juuri kahden erilaisen itsehallintomaailman, demokratian ja tehokkuuden hahmottaminen. Osoitettiin, että siihen mennessä toteutetut kuntien yhdistämiset olivat tuloksellisia tehokkuuden kannalta. Tutkimustulokset korostivat myös sitä, että kuntien välillä on huomattavia eroja esimerkiksi palveluissa. (Niemi—lilahti 1989, 320.)

Toisen suuren tutkimushankkeen (Kommunaldemokratiska forskningsgruppen 1979—1982) kohteena oli demokratia, joka ensimmäisen hankkeen tulosten mukaan oli jäänyt tehokkuuden varjoon. Kokonaistulokseksi saatiin kunnallisen itsehallinnon muutoksen jäsentyminen neljällä ulottuvuudella: Kuntien merkityksen ja aseman laajeneminen, hallinnon puoluepolitisoituminen, hallinnon professionalistuminen sekä päätöksentekoon vaikuttamaan pyrkivien intressiryhmien määrän lisääntyminen. Lars Strömberg ja Jörgen Westerståhl (1983, 299) näkivät muutoksen suuruuden rakenteellisena. Kunnallinen itsehallinto muistutti yhä enemmän kansallista poliittista järjestelmää. (Niemi—lilahti 1989, 320—321.)

Vastaavanlaisia laajoja kuntatutkimushankkeita Suomessa ei ole tehty, vaikka kunnallishallinnon kehitystä on täälläkin luonnehtinut samantapaiset piirteet ja pyrkimykset kuin Englannissa ja Ruotsissa². Kunnallishallinnossa on siirrytty keynesiläisestä talousajattelusta liiketaloustieteelliseen hyvinvointivaltion rationalisointiin, tehostamisen ja mahdolliseen purkamiseen. Suomalaisille kokonaisvaltaisille hallinnon uudistamishankkeille on ollut tunnusomaista sektoreittaiset VALTAVA-uudistuksen tapaiset toimintaohjelmat.

1980-luvun jälkipuoliskolla käynnistyneet lääninneuvottelukuntakokeilu (1986—1988) ja vapaakuntakokeilu (1989—) ovat uusia ilmiöitä suomalaisessa hallinnossa. Onko vapaakuntakokeilu 80-luvun jälkipuoliskolla yleistyneen tulokajattelun toteuttamisväline vai edustaako se kenties käännekohtaa paikallisen itsehallinnon muutoksessa?

Suomen vapaakuntakokeilu

Vuoden 1989 alusta käynnistyneen Suomen vapaakuntakokeilun idea on peräisin Ruotsista ja se muistuttaa muiden pohjoismaiden jo aiemmin alkaneita kokeiluja. Pääperiaate on hallinnon päätöksentekoa ja vastuuta hajauttamalla lisätä paikallishallinnon tehokkuutta ja demokraattisuutta. Kokeilulla on selvät kytkennät moniin kunnissa koettuihin ongelmiin, mutta sen lähtökohdat ovat myös monenlaiselle kriitikille alttiit. Pelkästään jo käsitteet »vapaakunta» ja »kokeilu» voidaan kyseenalaistaa. Oikeustieteilijä Erkki Mennolan (1990, 38) mielestä kysymys on kunnallishallinnon rationalisointikokeilusta, sillä vapaus kuvaa kunnan ja sen asukkaiden poliittista autonomiaa eikä kokeiluun sisältyviä hallinnon teknisiä järjestelyitä. Lisäksi 56 kunnan osallistuminen kokeiluun painottaa pikemmin hallinnon muuttamista kuin sen kokeilemistä.

Tilapäiseen vapaakuntalakiin on kirjattu viisi tavoitetta. Kaaviossa 1 tavoitteita jäsenläään tehokkuus—demokratia-dikotomian puitteissa.

Vapaakuntakokeilu osoittautuu tehokkuus- ja demokraatitavoitteiden valossa epätasapainoiseksi. Tehokkuustavoitteet kytkeytyvät kiinteästi ja loogisesti toisiinsa kun sen sijaan kunnallisen itsehallinnon ja asukkaiden osallistumismahdollisuuksien väliset yhteydet ovat hyvin epäsuoria tai peräti olemattomia. Tehok-

Kaavio 1. Vapaakuntakokeilun tavoitteiden toteuttamiskeinoja.

POLIITTINEN DESENTRALISAATIO	HALLINNOLLINEN DESENTRALISAATIO
<p>1) itsehallinnon vahvistaminen</p> <ul style="list-style-type: none"> — valtionosuusjärjestelmän uudistus — allstusvelvollisuuksien vähentäminen 	<p>3) kunnallishallinnon nykyaikaistaminen</p> <ul style="list-style-type: none"> — organisaatorakenteen keventäminen (erityisesti lautakuntien lakkauttaminen ja yhdistäminen)
<p>2) osallistumisen lisääminen</p> <ul style="list-style-type: none"> — kunnallinen kansanäänestys — kunnanosahallinto — käyttäjädemokratia 	<p>4) voimavarojen käytön tehostaminen</p> <ul style="list-style-type: none"> — liiketaloudellisiin ja professionaaliin johtamismenetelmiin siirtyminen (tulovastuun soveltaminen kuntasuunniteluun, rutiinipäätöksien delegointi virkamiehille jne.)
	<p>5) palvelujen parantaminen</p> <ul style="list-style-type: none"> — yksilöllisyys (byrokratian väheneminen) — palvelutarpeiden paikallinen priorisointi — palvelujen tuottamisen vaihtoehdot (yksityistäminen)
DEMOKRATIA	TEHOKKUUS

kuustavoitteet konkretisoituvat kuntien sisällä vallitsevien toimintakäytäntöjen muuttamiseen kun taas demokratiatavoitteet leimautuvat helposti myös korulauseiksi.

Vapaakuntakokeilussa kunnan tehtäväksi asetetaan edelleenkin palvelutuotanto valtion tasolla päätettyjen hyvinvointipalvelujen paikallisena alihankkijana. Se oletetaan itsestään selväksi ja ainoaksi vaihtoehdoksi (Mennola 1990, 38). Esimerkiksi kaavailtu valtionosuusudistus voi jossain määrin lisätä kuntien toimintavapautta, mutta seurauksena on pikemmin kuntien välisten erojen kasvu kuin kuntien ja valtion suhteiden muutos.

Erittäin vaikea tavoite vapaakuntakokeilussa on myös kuntalaisten osallistumisen lisääminen. Ainakin alkuvaiheessa kokeilu on nostanut esiin enemmän uhkia kuin edellytyksiä. Luottamushenkilöpaikkojen karsiminen on voinut merkitä esimerkiksi kuntien syrjäosien ja monien pienryhmien vaikutusmahdollisuuksien heikkenemistä. Kunnallisen päätöksenteon säi-

lyminen kansainvaltaisena ei ole ensisijaisesti kiinni edustuksellisten elimien määrästä, mutta vielä on kovin epävarmaa, millä tavoin jäljelle jäävien luottamushenkilöiden vaikuttavuuden aste sitten paranee? Mitä oikeastaan ovat ne kuntien kehittämissuunnitelmat, joita luottamushenkilöt lähitulevaisuudessa visioivat?

Näillä varauksellisilla arvioilla ei kiistetä vapaakuntakokeilun tarvetta ja tärkeyttä. Niiden tarkoituksena on painottaa sitä, että vapaakuntakokeilun liikkeellelähtöä sävyttää selvästi tehokkuustavoitteista huolehtiminen. Mutta onko yritysmaailman ja julkishallinnon tehokkuusarvot ollenkaan niin samat kuin nyt yksioikoisesti toivotaan?

Vapaakuntakokeilun arviointitutkimus

Oman tutkimukseni pohjana on kahden vapaakuntakokeilussa mukana olevan pohjoiskarjalaisen maaseutukunnan, Lieksan ja Kiihtelysvaaran kokemukset³. Kiihtelysvaara on kooltaan ja väestömäärältään pieni kunta, kun taas Lieksassa on voimakas kuntakeskus, jota ympäröi laaja ja harvaanasuttu maaseutualue.

Kuntien kokeilusuunnitelmiin sisältyy painotuseroja (ks. Sisäasiainministeriö 1989, 66—70 ja 83—85), joita voi luonnehtia siten, että Kiihtelysvaarassa päähuomio on asetettu kunnan toiminnan kehittämiseen ja Lieksassa kunnan ja valtion suhteeseen (Oksa et al. 1990, 22). Kiihtelysvaarassa vapaakuntakokeilu on tähän asti ollut näkyvämmiin esillä. Seuraavassa Kiihtelysvaaraa koskevien havaintojen pohjalta arvioidaan vapaakuntakokeilun liikkeellelähtöä sekä esitellään tutkimusongelma.

Vapaakunnat ovat ensimmäisenä kokeiluvuotenaan keskittyneet teknisiin järjestelyin järjehtämään hallintokoneistoaan. Kiihtelysvaarassa aiemmat runsaat 30 toimielintä korvattiin neljällä sektorilautakunnalla. Uudistuksen jälkeen osastoja on myös neljä, joiden poikkihallinnollisuutta lisää kaikkien toimistotehtävien keskitäminen hallinto-osastolle. Päätösvaltaa on delegoitu valtuustolta lautakunnille, kunnanhallitukselle ja viranhaltijoille. Viranhaltijoiden päätäntävaltaa on lisätty mm. päivähoitopaikkojen ja rakennuslupien myöntämisessä sekä rakennustonttien myymisessä, asuntojen vuokraamisessa ja asunto-/perusparannuslainojen myöntämisessä.

Eräs ennakkoluulottomimmista Suomessa on Kiihtelysvaaran uusi henkilöstön johtosääntö. Vastaisuudessa kunnan valtuusto valitsee kunnanjohtajan ja kunnanhallitus osastopääl-

liikkötason viisi virkamiestä. Muut henkilöstönimitykset tekevät osastopäälliköt.

Johtoajatukseksi Kiihtelysvaarassa on ollut kunnan toiminnan kehittämisen tulosjohtamisen periaatteiden mukaiseksi sekä siirtyminen uudentyypiseen palveluideologiaan henkilöstön lisäkoulutuksella ja kannustavalla palkkausysteemillä. Henkilöstö on aloittanut liikkeenjohto-oppien opiskelun ja tulosvastuun sisäänajon Joensuun yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen tuellaviime vuoden syksyllä. Muiden vapaakuntien tavoin Kiihtelysvaara on tehnyt poikkeuslupahakemuksia (runsas 20 kpl) valtioneuvostolle. Kunnan virkamiesjohto neuvottelee myös yhteistyön lisäämisestä naapurikunnan Pyhäselän kanssa. (Hallberg 1990, 60—61).

Kiihtelysvaaran kokeilussa tehokkuustavoitteet ovat etusijalla. Tämä on johdonmukainen seuraus kunnan keskeisimmistä kehittämistavoitteista — asukasluvun ja teollisuustyöpaikojen lisäämisestä. Kiihtelysvaaran sijainti Joensuun työssäkäyntialueella on antanut edellytyksiä suotuisalle väestökehitykselle ja optimistiselle kehittämisilmapiirille. Kiihtelysvaaran pohjoisosaan on kunnan tuella perustettu puu- ja muovialan pienteollisuusyrityksiä.

Valtakunnallisestikin mielenkiintoinen kokeiluhanke Kiihtelysvaarassa on posti- ja telelaitoksen, sosiaalihuollon ja kunnan yhteistyö hyödyntää uutta tietotekniikkaa. Viidelle Kiihtelysvaaran kylälle on rakennettu kohtaamispaikat, joissa nykyaikaiset viestintävälineet (tietokonepäätteet, videot) mahdollistavat uudentyypin kuntalaisten osallistumisen ja kunnan tiedotustoiminnan kehittämisen. Useimmille syrjäseutujen asukkaille sähköpostit yms. ovat vieraita ja kynnyksikäyttöön korkea. Lisäksi ne tarjoavat osallistumismahdollisuuksillekin vasta uuden muodon — eivät sisältöä.

Kiihtelysvaaran ja muiden vapaakuntien kokeiluissa ovat suurimmat haasteet vielä edessäpäin, mikäli kokeilulla tähdätään kunnallislain uudistamiseen. Vapaakuntakokeilun aiheuttamat uudistukset ovat tärkeitä myös, jos ja kun Suomi allekirjoittaa Euroopan paikallishallinnon peruskirjan (kunnallissopimuksen) ja sitoutuu täyttämään siinä kunnalliselle itsehallinnolle asetetut ehdot ja vaatimukset (ks. tarkemmin esim. Pöyhönen 1990). Vapaakuntakokeilun arvioinnissa on siten pitkälti kysymys paikallishallinnon peruskysymyksistä, valtion ja kuntien keskinäisestä työnjaosta ja kuntien perinteisestä itsehallinnosta.

Vapaakuntakokeilussa kunnan itsehallintoon kohdistuu muutoksia, joiden voi olettaa heijas-

tuvan kuntasuunnitteluun. Yhtäältä kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistuu vastuun hajuessa, sääntöjen vähetessä ja toimintavapauden lisääntyessä. Mutta samalla keskuslinnan valvontamahdollisuudet yksinkertaistuvat ja kunnat joutuvat suunnittelemaan entistä tiukemmassa talousraamissa. Toisaalta vastuun siirtyminen kunnille tekee niiden päätöksenteosta avoimen poliittisen areenan myös uusille paikallisille intresseille. Kunnallispolitiikassa kilpailu kiristyy. Lisääntyvätkö paikalliset ristiriidat ja tuovatko ne vaihtoehtoja ja resursseja kuntasuunnitteluun?

Tähän mennessä vapaakuntakokeilu on edistänyt kuntien organisaatorakenteen muutosta weberiläisestä mekanistisesta (hierarkinen, rationaalinen) hallintomallista kohti yritysmaailmassa laajasti omaksuttua orgaanista (luova, joustava) hallintomallia (vrt. Gidlund 1986, 22—35). Oman tutkimukseni keskeisin kysymys on, miten hallintomallin uudistaminen auttaa kuntia siirtymään keskuhallintokeskeisestä sektoristrategiasta moniaineksisempaan paikallisstrategiaan.?

Tähän pääkysymykseen liittyy useita osakysymyksiä. Periaatteelliset vaihtoehdot ja sisältö. Esimerkiksi miten kasvava liikkumavara valtionapujen käytössä näkyy kuntien kehittämisen painopisteiden määrittelyssä. Kumpi painottuu enemmän, asumis- vai tuotantoedellytysten kehittäminen (ideaali palvelukunnasta vai kilpailukunnasta)? Vai riittääkö pelkkä kunnallishallinnon muodollinen nykyaikaistaminen (ideaali vapaakunnasta)?

VIITTEET

1. Olen esitellyt aiempia versioita artikkelista Vapaakuntatutkimuksen päivillä Turussa 19.—20. 9. 1990 ja Kriittisen maantieteen 11. pohjoismaisessa symposiumissa Ilomantsissa 4.—7. 10. 1990.
2. Maiden paikallishallinnossa on kuitenkin myös merkittäviä eroja. Kuntien osuus esimerkiksi julkisen sektorin menoista ja työvoimasta on huomattavasti suurempi Ruotsissa ja Suomessa kuin Englannissa. Lisäksi valtio—kunta—suhteessa tapahtui Ruotsissa ja Suomessa hyvin vähän muutoksia 70-luvulla. Ruotsin ja Suomen paikallishallinnon muutosta luonnehtii Cochranen kolmi-vaiheista tarkastelua avaremmin mm. Ingemar Elanderin ja Stig Montinin (1990, 176) jaksotus hyvinvointivaltion kultaisen kauteen (1946—1975) sekä desentralisaation ja deregulaation kauteen (1976—).
3. Tutkimukseni on osa Karjalan tutkimuslaitoksen ohjelmaa »Maaseudun uudet toiminnot». Osaprojektin rahoittaa Suomen Akatemian yhteiskuntatieteellinen toimikunta.

LÄHTEET

- Allen, John—Massey, Doreen (eds.): *The Economy in Question*. (Restructuring in Britain). Sage, London 1988.
- Asikainen, Jarmo: *Kunnan taloudellinen tehtävä valtiomonopolistisessa kapitalismissa*. Tutkijaliiton julkaisusarja 10. Helsinki 1979.
- Castells, Manuel: *The Urban Question*. Edward Arnold, London 1977.
- Castells, Manuel: *City, Class and Power*. Macmillan, London and Basingstoke 1978.
- Cochrane, Allan: Restructuring the state: the case of local government. Julkaisussa Cochrane, A. & Anderson, J. (eds), *Politics in Transition* (Restructuring Britain). Sage, London 1989, s. 96—140.
- Cockburn, Cynthia: *The Local State. Management of Cities and People*. Pluto, London 1977.
- Duncan, Simon—Goodwin, Mark: The local state: functionalism, autonomy and class relations in Cockburn and Saunders. *Political Geography Quarterly* 1 (1982): 1, s. 77—96.
- Duncan, Simon—Goodwin, Mark: *The Local State and Uneven Development. The Local Government Crisis in Britain*. Polity Press, Cambridge 1988.
- Duncan, Simon—Goodwin, Mark—Halford, Susan: Policy variations in local states: uneven development and local social relations. *International Journal of Urban and Regional Research* 12 (1988): 1, s. 107—128.
- Elander, Ingemar—Montin, Stig: Decentralisation and control: central-local government relations in Sweden. *Policy and Politics* 18 (1990): 3, s. 165—180.
- Gidlund, Janerik: *Fria ämbetsverk eller självständiga kommuner. Strategier för morgondagens offentliga sektor*. Ord & Form AB, Uppsala 1986.
- Goodwin, Mark: Politics of locality. Julkaisussa Cochrane, Allan—Anderson, James (eds): *Politics in Transition* (Restructuring Britain). Sage, London 1989, s. 142—171.
- Haila, Anne: Asumislukosta kulutuksen autonomiaan — johdatus Peter Saundersin kaupunkisosiologiaan. *Yhteiskuntasuunnittelu* 26 (1988): 1, s. 23—29.
- Hampton, William: *Local Government and Urban Politics*. Longman, London and New York 1987.
- Hallberg, Riitta: Vapaakuntakokeilu Kiihtelysvaarassa. Julkaisussa *Vuosi vapaakuntakokeilua*. Sisäasiainministeriö, Itsehallintoprojektin julkaisuja 1/1990, s. 59—64.
- Hoggett, Paul: A farewell to mass production? Decentralisation as an emergent private and public sector. Julkaisussa Hoggett, Paul—Hambleton, Robin (eds): *Decentralisation and Democracy: Localising Public Services*. School for Advanced Urban Studies, Occasional Paper No. 28. University of Bristol 1987.
- Mennola, Erkki: Uudistuuko kunnallishallinto: vapaakuntakokeilun ja hallinnon kokeilutilanteen arviointia tutkijan näkökulmasta. Julkaisussa *Vuosi vapaakuntakokeilua*. Sisäasiainministeriö, Itsehallintoprojektin julkaisuja 1/1990, s. 36—40.
- Niemi-lilahti, Anita: Tutkimus yhteiskuntapolitiikan tukena ja kehittäjänä: Ruotsin kuntatutkimuksen analysointia. *Hallinnon tutkimus* 8 (1989): 4, s. 317—324.
- Oksa, Jukka—Rannikko, Pertti—Eskelinen, Heikki—Kantanen, Keijo—Pyy, Ilkka: *Maaseudun uudet toiminnot. Tutkimussuunnitelma*. Joensuun yliopisto, Karjalan tutkimuslaitoksen monisteita N:o 6/1990.
- Pahl, Ray E.: *Whose City?* Longman, London 1970.
- Pahl, Ray E.: Socio-political factors in resource allocation. Julkaisussa Herbert, David T. & Smith, David M. (eds): *Social Problems and the City*. Oxford University Press 1979, s. 33—46.
- Pöyhönen, Aulis: Kunnallisen itsehallinnon kansainväliset sopimukset. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 18 (1990): 2, s. 121—130.
- Rhodes, Rod: »A squalid and politically corrupt process?» Intergovernmental relations in the post-war period. *Local Government Studies* 11 (1985): 6, s. 35—57.
- Ruonavaara, Hannu: *Uusi kaupunkisosiologia ja konkreettisen tutkimuksen mahdollisuudet*. Sosiologian pro gradu -tutkielma, Turun yliopisto 1983.
- Saunders, Peter: Urban politics: a rejoinder to Hooper and Duncan/Goodwin. *Political Geography Quarterly* 1 (1982): 2, s. 181—192.
- Saunders, Peter: Rethinking local politics. Julkaisussa Boddy, Martin—Fudge, Colin (eds): *Local Socialism*. Macmillan, London and Basingstoke 1984, s. 22—48.
- Short, John R.: *An Introduction to Political Geography*. Routledge & Kegan Paul, London 1982.
- Sisäasiainministeriö: *Vapaakuntien kokeilusuunnitelmat*. Itsehallintoprojektin julkaisuja 2. Helsinki 1989.
- Strömberg, Lars—Westerståhl, Jörgen: *De nya kommunerna*. Liber, Stockholm 1983.
- Taylor, Peter J.: *Political Geography. World-Economy, Nation-State and Locality*. Longman, London and New York 1985.
- Walker, David: *Municipal Empire. The Town Halls and their Beneficiaries*. Temple Smith, London 1983.