

KOKEILUN JA MUUTOKSEN SULAUTUMINEN KUNTIEN HALLINNOSSA

Muuttaako vapaakuntakokeilu kuntien hallintoa? — Vapaakuntakokeilu hallinnon uudistajana Suomessa ja Ruotsissa
Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma ja Anita Niemi-Liilahti
Suomen Kaupunkiliitto. Kaupunkien talon painatuskeskus. Helsinki 1990. 165 s + liitteet

Kahden kirjoittajan yhteistyönä syntyneessä kirjassa käsitellään vapaakuntakokeilua ja sen myötä tapahtuvia uudistuksia. Tekijät itse toteavat, että kirja on tarkoitettu puheenvuoroksi 1990-luvun kunnallisen itsehallinnon uudistamiskeskusteluun niin kuntien viranhaltijoille, luottamushenkilöille kuin alan tutkijoillekin.

Kirjan lähtökohtana on ollut tarkastella vapaakuntakokeilua hallinnon uudistajana. Ensisijaisesti on tutkittu sitä, millaisia uudistuksia vapaakuntakokeilussa mukana olevat kunnat ovat toteuttaneet ja mitä muutoksia näissä kunnissa tapahtuu. Kiinnostavaksi kirjan tekee Suomen ja Ruotsin välinen vertailu.

Kirjan rakennne on johdonmukainen. Tutkimuksen teoreettista

käsitteistöä analysoidaan hallintotieteestä käsin. Kuudesta luvusta kolme muodostaa kirjan keskeisen sisällön. Vapaakuntakokeilu pohjoismaisena hallinnon uudistushankkeena, Suomen ja Ruotsin kokeilujen vertailu sekä kuntavertailut antavat taustoineen mukavan tuntuman siihen, mistä vapaakuntakokeilussa on kysymys. Kirjan viimeisessä luvussa esitettävät johtopäätökset olivat vertailujen osalta ehkä epäkiitollinen tehtävä, sillä Ruotsissa on jo olemassa runsaasti asiaa koskevaa tutkimustietoa. Vapaakuntakokeiluhan aloitettiin Ruotsissa vuonna 1984 ja Suomessa vuonna 1989.

Vapaakuntakokeilun tutkimuksellisten lähtökohtien analyysissä kirjoittajat paneutuvat hallinnon muutoksen, uudistuksen ja kokeilun mystiikkaan. Analyysi herättää lukijan ajatusleikkiin julkisen hallinnon muutoksen keinoista. Yleensä kokeiluun liitetään ajatus jonkin asian selvittämisestä. Kokeilulla on väliaikaisuuden leima. Kokeilu voi myös merkitä samaa kuin uudistus. Jos uudistukset eivät ota onnistuakseen, ne naamioidaan kokeilun muotoon, jolloin organisaatioiden luonnollinen vastustus on vähäisempää.

Uudistus eli reformi ymmärretään yleensä tietoisempaan, selvästi suunnattuna toimintana. Muutos taas on laajempi ilmiö, sisältäen myös odottamattomia seurauksia. Onko vapaakuntakokeilu sitten muna vai kana? Tuoko se

mukanaan myös sellaisia seurauksia joista todetaan jälkeenpäin, että eihän tässä näin pitänyt käydä. Kirjoittajat toteavat, että vapaakuntakokeilu on hallinnon uudistaja. Uudistuksesta seuraa muutoksia. Ei kai kukaan tosissaan usko, että kunnat palaisivat takaisin kaikkiin niihin käytäntöihin, joista ne ovat luopuneet kokeilun alkaessa. Kirjan otsikossa vapaakuntakokeilu onkin nähty ehdollisena muutoksena, kysymysmerkillä varustettuna.

Kunnallisen itsehallinnon uudistamisen keskeisinä tavoitteina kirjoittajat analysoivat desentralisointia, demokratiaa ja tehokkuutta. Kuten muissakin vapaakuntakokeilun tutkimuksissa, myös tässä todetaan, että tehokkuus nousee kuntien tavoitteissa etusijalle.

Tehokkuus on myös eräs niistä käsitteistä, joihin liittyy lukuisia mielikuvia, ristiriitoja ja tunteita. Samaan käsitteeseen viitataan useilla eri sisällöillä, ja toisaalta tehokkuuden käsitteelle osoitetaan monia eri määritelmiä. Käsitteen sisällöstä kuntien suunnitelmissa ja sen toteuttamistavoista olisi mielellään lukenut tässä yhteydessä enemmänkin. Onko kuntien kannalta kysymyksessä fraasi, monipuolinen toiminnan parantaminen vai raskaan sarjan kustannusten leikkaus?

Suomalaisen vapaakuntakokeilun kunta-analyysissä on toistoa, joka ei johdu niinkään kirjoittajista kuin sekä valtion että kuntien

työntekijöiden tavasta ihastua joihinkin sanankäänteisiin ja siirtää niitä uskollisesti paperista toiseen. Lievä aneemisuus tässä kohdin taas heijastee ehkä sitä, että vielä ei ole kovin paljoa mitä analysoida.

Tutkitut kunnat; Hämeenlinna, Imatra, Kokkola, Kotka, Lappeenranta, Riihimäki, Suolahti, Tuusula, Vaasa ja Virrat edustavat vain osaa kokeiluun osallistuvasta 56 kunnasta. Kiinnostavat yksityiskohdat hukkuvat helposti yleistyksiin. Etelä- ja Keski-Suomeen sijoittuvien kuntien valitseminen tutkimuskohteeksi aiheutti sen, että jotkut Itä- ja Pohjois-Suomen mielenkiintoiset kokeilut jäivät sivuun. Kirjoittajien mukaan kokeilussa ei ole perustettu selvästi uusia luottamuselimiä tai kehitetty erityisesti lähi- ja käyttäjädemokratiaa. Näitä kokeiluja olisi löytynyt esimerkiksi Oulusta ja Jyväskylästä, varmaan muistakin kunnista. Sama koskee palvelujen alueellistamista.

Yhteisenä piirteenä vapaakuntakokeilussa on se, että kunnissa muutetaan ensin organisaatiokenteitä, etupäässä luottamushenkilöiden osalta. Tutkituissa uudistushankkeissa ei noussut esille kunnallisen toiminnan sisällöllistä uudistusta. Ehkä kyse on siitäkin, että samaan aikaan kuntasektorilla, etenkin hyvinvointipalveluen osalla on menossa muita kehittämishankkeita, joiden kautta tämä toteutuu. Näitä ovat mm. tuntikehysjärjestelmä koulutoimessa, sosiaalityöntekijöiden kehittäminen

ja alueellistamiskokeilut sosiaalihuollossa sekä terveydenhuollon väestövastuukokeilu.

Kunnan sisäinen tehokkuus näyttäisi olevan enemmän uudistuksen kohteena kuin kuntaorganisaation ja ympäristön välinen suhde eli ulkoinen tehokkuus. Kirjoittajat kysyvätkin, kuinka kunnat osaavat tuottaa niitä palveluja, joita kuntalaiset tarvitsevat ja haluavat. Tämä oli kuitenkin yksi kokeilun alkuperäisiä tavoitteita. Muutkin tutkijat ovat olleet huolissaan demokratian vähäisestä korostuneisuudesta vapaakuntakokeilussa. Vertailu Ruotsiin osoittaa, että ehkä ei sittenkään ole syytä huoleen. Naapurimaassa kuntalaisten osallistumisen kehittäminen nousi esille kokeilun puolivälissä. Yleensä meillä seurataan ruotsalaisten esimerkkiä. Valppautta ei silti kannata unohtaa.

Yhteenvetona kirjoittajat esittävät eräitä yleisiä, vapaakuntakokeiluun liittyviä johtopäätöksiä ja arvioita. Kunnallishallinnon organisaatioita on selkiytetty ja päätösvaltaa on siirretty erityisesti luottamushenkilöiltä viranhaltijoille. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välinen työnjako on muuttumassa, vastuunjako selkiytymässä. Kolmas, mielenkiintoisin tulos on se, että vapaakuntakokeilu Suomessa on jo osa laajaa julkisen hallinnon reformia. Uudistuksiin ei todellakaan suhtauduta määräaikaisina kokeiluina. Tämä edellyttää sitä, että kuntalaisten tarpeiden kanavoimiselle on löydettävä keinoja, jotta kunnan hal-

linto olisi kuntalaisia, ei kuntaorganisaatiota itseään varten.

Joiltain osin kirjoittajat ovat olleet hienotunteisia. Kirjassa käsitellään valtiota hellävaroen, poliitikkojen päätöksentekoa tai sektoriministeriöiden suhtautumista ei analysoida. Vapaakuntakokeilua ei juurikaan sidota yleiseen poliittiseen ja taloudelliseen tilanteeseen. Esimerkiksi Euroopan yhdentymiskehitys edellyttää, että meillä on sellaisia vahvoja alueellisia yksiköitä, jotka pystyvät kilpailemaan kansainvälisillä markkinoilla työpaikoista ja työvoimasta. Mitä tämä kilpailu merkitsee yksittäisten ihmisten kannalta?

Hyvinvointivaltion tila ja julkisen sektorin kasvun pysäyttäminen on toinen korrektisti käsitelty aihe. Detaljina voisi todeta, että niistä kahdesta lakialoitteesta, joita kansanedustajat tekivät vapaakuntakokeiluun liittyneenä, toisessa ehdotettiin säädettäväksi lakia palvelukuntakokeilusta. Siinä kansanedustajat esittivät, että sosiaali- ja terveydenhuolto sekä koulutoimi jätettäisiin kokonaan kokeilun ulkopuolelle. Lakiesityksen allekirjoittajina oli 110 kansanedustajaa, lähes kaikista suuremmista puolueista.

Kaikenkaikkiaan kirja on kuitenkin suhteellisen monipuolinen ja mielenkiintoisesti kirjoitettu vapaakuntakokeilua koskeva tutkimus. Lukijan odotukset asettuivat korkealle, ja täytyivätkin melko pitkälle.

Vuokka Niiranen