

Valtionhallinto — kunnallishallinto

Vapaakuntakokeilu, valtionosuusjärjestelmän uudistaminen, deregulaatio, yksityistäminen, julkistalouden kasvun rajoittaminen jne. ovat esimerkkejä hallinnon tutkimuksen ja käytännön hallinnon arkipäivästä. Tilanne hämmentää valtion viranomaisia, joiden auktoriteettia suunnitella, ohjata ja valvoa uudet ongelmat heikentävät. Tilanne on outo kuntien päätöksentekijöille, jotka ovat vuosikymmeniä tottuneet tottelemaan, joiden kykyä päättää itse on aliarvioitu ja joilta nyt vaaditaan oma-aloitteisuutta, innovatiivisuutta ja voimakasta näkemystä. Tilanne on piinallinen myös tutkijoille, jotka ovat perinteisin analyysikeinoihin tottuneet arvioimaan ohjelmia, joiden tavoitteet ja keinot on selkeästi määritetty.

Mistä sitten julkisessa hallinnossa on tällä hetkellä kysymys? Ongelma on varmasti niin monimutkainen ja moniulotteinen, ettei siihen kyetä yhdellä kertaa antamaan riittävää vastausta. Siksi siinä on paikallaan keskittyä vain yhteen kysymykseen, valtionhallinnon ja kunnallishallinnon väliseen suhteeseen.

Kirjassaan »Objective Knowledge: An Evolutionary Approach» Karl Popper ottaa esille metaforan pilvistä ja kellosta. Popperille kello edustaa täsmällisyyttä, säännönmukaisuutta ja tulosta tietoisesta suunnittelusta. Pilvet kuvaavat taas epämääräisyyttä ja jatkuvaa muutosta, jolla on oma vaikeasti kuvattava ja vaikutettavissa oleva logiikkansa. Kun metaforaa sovelletaan valtion ja kunnallishallinnon väliseen suhteeseen, voidaan kysyä onko kunnallishallinto kello vai pilvi? Jos kunnallishallinto on kello, sen toimintakykyä, ominaisuuksia ja rakennetta voidaan suunnitelmallisesti tehostaa, parantaa ja virtaviivaistaa. Jos kunnallishallinto on kello, sen sääntelyä, virittämistä ja ajan tasalla pitämistä tuskin voidaan uskoa kunnille itselleen, vaan sille, jolla on mahdollisuus kokonaisnäkemykseen. Jos kunnallishallinto ei ole kello, valtion kunnallishallintoon kohdistamalle ohjaukselle ja valvonnalle ei ole perusteita ja valtion viranomaisten tulisi voimakkaasti tukea vapaakuntakokeilua, deregulaatiota ja valtioneupujärjestelmän muuttamista huomattavasti nykyistä vapaammaksi.

Onko kunnallishallinto sitten kello vai pilvi? Historiallinen tosiasia on, että paikallisen itsehallinnon juuret ulottuvat aina noin 6000 vuoden päähän historian hämärään. Kunnallishallintoon nähden valtio on täysin epähistoriallinen konstruktio. Paikallisen itsehallinnon kestävin oikeutus on siinä, että se on tulos spontaanista kehityksestä eikä tavoitteellisesta suunnittelusta. Paikalliset itsehallintoyhdyskunnat ovat kuin kieli ja tiede, joita kukaan ei ole keksinyt tai rakentanut. Paikallisyhteisöjen tehtävät, organisaatio ja alueelliset rajat ovat jatkuvasti muuttuneet ja mukautuneet yhteiskunnallisiin paineisiin. Käsitys paikallisyhteisöistä individualistisina ja itseisarvoillisina järjestelminä on väärä eikä sille löydy historiallista tukea.

Kunnallishallinnolle, kun se ymmärretään oikein, ei ole suinkaan tärkeintä tietty organisaatio, tietyt tehtävät ja tietty minimikoko. Kunnallishallinto on historiallisesti muotoutuneine arvoineen, perinteineen ja instituutioineen huomattavasti laajempi kokonaisuus kuin mitä valtionhallinto voi koskaan olla. Ne seikat, jotka kunnallishallinnossa ovat tärkeitä valtionhallinnolle, ovat osa suurempaa kokonaisuutta. Tietty ammattiryhmät, hallinnollis-taloudelliset järjestelmät ja lainsäädäntöön perustuvat tehtävät ovat tilapäisiä ja merkittäviä vain niille, joiden asema on niistä riippuvainen. Siksi niiden pohjalta ei saisi tehdä kunnallishallinnon kokonaisuutta koskevia johtopäätöksiä.

Paikallinen itsehallinto ei ole rinnastettavissa valtiolliseen hallintoon kuin vain rajallisesti. Paikallista itsehallintoa muovaavat jatkuvasti eri puolilla tehdyt lukemattomat päätökset. Nämä valinnat heijastuvat odottamattomasti ja

ennakoimattomasti eri tavoin erilaisiin paikallisiin itsehallintoyhdyskuntiin. Tästä syystä todellisuutta ei voida kuvata lineaarisuutta ja kausaalisuutta edellyttävän tasapainomallein, joihin valtion päätöksentekijät joutuvat väistämättä turvautumaan. Tosiasia on, että valtion viranomaiset eivät koskaan täysin tiedä mistä on kysymys eikä heidän siksi pidä uskotella voivansa johtaa ja hallita kunnallishallintoa. Kuinka radikaali onkaan oltava voidakseen vaatia pienten yhteisöjen lakkauttamista tiettyjen palveluiden tehostamiseksi? Pienet kunnat ovat ongelma vain siksi, että niiden ei ole sallittu etsiä pienuuteen liittyviä, alkuperäisen ristiriidan ylittäviä ratkaisuja.

Kun todellisuutta katsotaan avoimesti ja rehellisesti, ilman tieteellistä taikauskkoa, johtopäätös on selvä: kenelläkään ei voi olla koskaan riittävästi tietoa voidakseen vaikuttaa kunnallishallinnon kehitykseen haluamallaan tavalla. Miksi kuitenkin juuri valtionhallinto tarjoaa otollisen maaperän konstruktiiviselle rationalismille, noille René Descartesin ja Thomas Hobbesin jälkeläisille, jotka uskovat voivansa käsitellä kunnallishallintoa kuin kelloa? He uumistavat silmänsä siltä tosiasialta, että kuntien päättäjät voivat määritellä ongelmat eri tavoin ja että he voivat etsiä erilaisia ratkaisuja samalla tavoin määriteltäisiin ongelmiin. He ovat ivanneet paikallisia ratkaisuja, koska ne ovat erilaisia, ymmärtämättä sitä kokonaisuutta, johon ne liittyvät. Ja huomaamattaan he ovat jäytäneet niitä etäiselle silmälle näkymättömiä perusteita, joiden varassa paikalliset itsehallintoyhdyskunnat etsivät uutta tietoa ja soveltavat sitä siihen, minkä he tuntevat ja jolla on heille merkitystä.

Konstruktiiviset rationalistit ovat surutta tuhonneet spontaanin paikallisen valinnan perusteita ymmärtämättä että he eivät kenties pystykään rakentamaan sitä uudelleen. Onko mikään ihme, että kaiken käskemisen ja ohjailun jälkeen kuntien päättäjät ovat neuvottomia nyt, kun heiltä edellytetään itsenäistä ajattelua, luovuutta ja vastuun kantamista. Tässä tilanteessa valtionhallinnolta edellytetään uutta oivallusta siitä, mitä varten valtiovalta on olemassa ja mitkä ovat sen todelliset vahvuustekijät. Päättäjät, jotka eivät pysty näkemään todellisuutta muuna kuin yksinkertaisena hallinnollisena, juridisena ja taloudellisena aggregaattimuuttujana yhtälössä, moninkertaistavat heidän rajallisten älyllisten ominaisuuksiensa haitalliset vaikutukset. Hyvä alku olisi asettaa kyseenalaiseksi käsitys valtion ja paikallisen itsehallinnon hierarkkisesta, ohjaukseen ja valvontaan perustuvasta suhteesta.

Koska kunnallishallinto on pilvi eikä kello, valtiovallan tulisi uskaltaa määritellä rohkeasti uudelleen suhteensa kunnallishallintoon ja yhteiskuntaan. Hallinnon tutkijoiden tulisi kyetä auttamaan sitä tässä tehtävässä. Mahdollisuuksiatähän on todella paljon. Vapaakuntaprojekti tulisi nähdä keinona uudistaa koko julkista hallintoa eikä pitää sitä vain kunnallishallinnon teknisenä tehostamisena. Valtionapujärjestelmän uudistamisessa on kiinnitettävä huomio pitkän tähtäyksen hyötyihin antamatta niiden, jotka häviävät lyhyellä tähtäyksellä, provosoida prosessia. On kyettävä tukemaan niitä, jotka haluavat kokeilla ja ottaa riskejä, sen sijaan, että arvioinnissa tuetaan byrokraattista konservatismia.

Jää nähtäväksi onnistutaanko tässä. Joka tapauksessa nyt on jo selvää, että valtiovallan ja kuntien sektoriviranomaisten halu pitää sekä kunnallishallintoa että yhteiskuntaa kellona on perussy siihen, miksi suomalaisen yhteiskunnan perusristiriita kulkee julkisen vallan ja yhteiskunnan välillä. Ratkaisun avaimet ovat julkisella vallalla itsellään. Avainkysymys kuuluu, onko julkisesta hallinnosta yhteiskunnalliseksi uudistajaksi vai jähmettykö se menneen kehityksen mausoleumiksi?

Risto Harisalo