

Kuntien ja valtiovallan väliset suhteet

Hallinnon tutkimuksen päivillä neljännen työryhmän aiheena oli kuntien ja valtiovallan muuttuvat suhteet ja uudet ongelmat. Työryhmässä pidettiin aiheesta seuraavat neljä esitelmää:

1. *Aimo Ryyränen*; Vapaakuntakokeilun valtion ohjausta ja valvontaa muuttavat vaikutukset kunnallishallinnossa.

2. *Lasse Oulasvirta*; Valtionapujärjestelmän kehittämisen uudet painopistealueet.

3. *Martti Vihanto*; Kuntien ja valtion suhteet itävaltalaisen talousteorian näkökulmasta.

4. *Anita Niemi-lilahti*; Suomalainen valtiollinen sääntely.

Esitelmistä kolme ensimmäistä pidettiin ensimmäisenä päivänä ja neljäs toisen päivän aamuna. Kummallakin kertaa työryhmässä oli mukana noin 15—20 osallistujaa, jotka keskustelivat, kysyivät ja väittelivät aktiivisesti jokaisesta esitelmästä. Keskustelua kirvoitti epäilemättä myös se, että osallistujien joukossa oli tieteen edustajia ja käytännön hallinnon ennakkoluottomia uudistajia.

Aimo Ryyränen, hallintotieteiden tohtori ja Sisäasiainministeriön itsehallintoprojektin projektipäällikkö, tarkasteli vapaakuntakokeilun liikkeellelähtöä ja siihen liittyviä vaikeuksia. Esitys sai aikaan vilkkaan ja monipuolisen keskustelun, jossa käytiin läpi projektin suunnitteluun, johtamiseen ja toteuttamiseen liittyviä kriittisiä tieteellisiä näkökohtia ja hallinnon ammattilaisten odotuksia ja pelkoja. Keskustelu avasi eräitä hyödyllisiä näkökulmia, joista ei julkisuudessa ole keskusteltu.

Ryyränen eritteli esitelmässään myös muuta vapaakuntakokeilua tukevaa uudistustoimintaa, johon valtionhallinnossa on ryhdytty. Tästä mainittakoon pyrkimys edistää hallinnossa tulosvastuuta ja itseohjautuvuutta, arvioida kriittisesti hallitsevaa normistoa, kehittää tietojärjestelmiä ja aktivoida kunnallishallinnon sisäisen kehittämistyö. Erityisesti Ryyränen kiinnitti huomiota erityislainsäädännön asemaan ja merkitykseen kuntien ja valtion suhteissa.

Ryyränen valotti vapaakuntakokeilun pulmallisuutta kiinnittämällä huomiota siihen, että lupullisia malleja siitä, mihin pitäisi pyrkiä, ei ole kenelläkään. Mallit on löydettävissä vain yrityksen ja erehdyksen kautta; asettamalla erilaiset ideat käytännön testiin voidaan erottaa tuottavat ideat tuottamattomista. Tätä Ryyränen piti kokeilun merkittävimpänä tekijänä, koska se vapauttaa kokeilukunnat keinotekoisista esteis-

tä ja pakottaa ne etsimään omaa tietään tavalla, joka vastaa paikallisia olosuhteita ja ongelmia.

Ryyränen kiinnitti aivan oikein huomiota kuntien pulmalliseen asemaan ministeriöiden ja keskusvirastojen vaikutusverkostossa. Sääntöjen ja ohjeiden viidakko synnyttää kunnissa epäyhtenäisyyttä ja ristiriitaisuuksia. Näillä on tavallisesti vakavia ja kauaskantoisia seurauksia kuntien hallinnossa ja taloudessa. Näiden ongelmien korjaamiseksi Ryyränen teki epäsuorasti merkittävän ehdotuksen: maahan tulisi saada erityinen hallintoministeriö, jolla olisi kokonaisvaltaisen ajattelun vastuu hallinnollisten toimenpiteiden seurannasta ja arvioinnista.

Lasse Oulasvirta, Tampereen yliopiston Kunnallistieteiden laitoksen assistentti, keskittyi valtionapujärjestelmän kehittämiseen. Aihe on Oulasvirran ominta tutkimusaluetta, sillä hän on vertaillut Pohjoismaiden valtionapujärjestelmiä. Myös tämä aihe synnytti keskustelua ja pohdintaa valtionapujärjestelmän merkityksestä, muutostarpeista ja Pohjoismaiden kokemusten sopeutuvuudesta suomalaisessa hallinnossa.

Oulasvirta osoitti, että suomalainen valtionapukäytäntö on hyvin sidottua jopa muihin pohjoismaihin verrattuna. Hänen mukaansa sidonnaisuutta voitaisiin ainakin varovaisesti löysätä. Menopainotteisuutta Oulasvirta piti myös keskeisenä puutteena nykyisessä järjestelmässä. Erityisesti Oulasvirta tuntui asettuvan sille kannalle, että valtionapujärjestelmämme ei sovellu erityisen hyvin kunnallishallinnon tulevaisuuden haasteisiin.

Esitelmänsä alkuosassa Oulasvirta eritteli valtionapujärjestelmän tavoitteita ja valtionapolitiikan historiallista kehitystä aina 1800-luvun puolivälistä nykypäivään. Tämän jälkeen Oulasvirta esitteli englantilaisen R. Rhodesin kehittämän valta-riippuvuusmallin valtionapujärjestelmien tutkimukseksi ja vertaamiseksi. Rhodesin malli ottaa kuntien ja valtion suhteiden lisäksi huomioon myös kuntien puolesta neuvottelevat ja valtaa käyttävät kunnalliset keskusjärjestöt, joihin ei Voitto Helanderia lukuunottamatta ole kiinnitetty tutkimuksellista huomiota.

Lopuksi Oulasvirta hahmotteli Suomen asemaa suhteessa muihin Pohjoismaihin. Norjassa ja Ruotsissa on Oulasvirran mukaan painotettu enemmän täystyöllisyyttä kuin Suomessa ja Tanskassa. Tanskassa on taas painotettu

erityisesti inflaation vastustamista ja kansainvälisen kilpailukyvyyn säilyttämistä. Oulasvirran mukaan Tanskan tie saattaisi olla Suomelle todennäköisempi kuin Norjalle ja Ruotsille. Tämä näyttäisi viittaavan siihen, että maamme valtiopopulitiikkaa tulisi kehittää vapaampaan suuntaan.

Martti Vihanto, kauppatieteiden lisensiaatti ja Turun kauppakorkeakoulun kansantaloustieteen assistentti, toi työryhmään epätavallisen ja harvinaisen näkökulman. Hän tarkasteli kuntien ja valtiovallan taloudellisia suhteita itävaltalaisesta näkökulmasta. Itävaltalainen näkökulma on vanha, mutta se on aina jäänyt makrotaloudellisten matemaattisten mallien varjoon.

Kaikesta edellä sanotusta huolimatta itävaltalainen teoria on elänyt elinvoimaista elämää, ei ehkä niinkään Suomessa kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Englannissa. Ehkäpä itävaltalaisella teoriolla on edessään nousu myös suomalaisessa hallintoteoriassa, sillä aihe kiinnostaa nuoria tutkijoita. Muistettakoon myös, että professori Lane vetosi esitelmässään eräisiin huomattavimpiin itävaltalaisen koulukunnan edustajiin.

Vihanto aloitti esitelmänsä, joka herätti työryhmässä ehkäpä kaikkein kiihvimman ja innostuneimman väittelyn, luonnehtimalla itävaltalaisesta talousteoriaa. Teorian keskeisin kivijalka on subjektivismi. Subjektivismi johtuu siitä, että ihmiset ovat erilaisia, yhteiskunnallinen tieto on hajaantunut eikä millään päätöksentekijällä, olipa hänellä kuinka paljon valtaa tahansa, ole mahdollisuutta tietää ihmisten perimmäisistä arvoista ja valinnoista.

Subjektivismista johtuen yhteiskunnallisia prosesseja on mieluummin hajautettava kuin keskitettävä. Hajausta vähentää mahdollisuuksia käyttää valtaa väärin ja edistää uuden tiedon löytämistä ja sen hyväksikäytön testaamista. Markkinat, korosti Vihanto, ovat ennen kaikkea uuden tiedon löytämisen prosessi: seikka joka useimmiten unohtuu keskustelussa.

Itävaltalaisen talousteorian mukaan kuntien ja valtion väliset suhteet on rakennettava kokonaan uudelle pohjalle. Perinteiset käsitykset pakotetusta tasa-arvosta ja sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta on hylättävä. Kun kunnat haluavat ottaa itselleen uusia tehtäviä, niiden on oltava valmiit kustantamaan ne itse. Tämä pakottaa kunnat kilpailemaan keskenään, vähentämään kustannuksia ja tavoittelemaan kestäviä ratkaisuja, jotka saavat sekä kuntalaisten kannatuksen että houkuttelevat kansalaisia muuttamaan kuntaan.

Anita Niemi-lilahti, hallintotieteiden lisensiaatti ja Vaasan korkeakoulun yliassistentti, analysoi valtion kuntiin kohdistaman ohjauksen ja valvonnan luonnetta ja vaikutuksia. Myös hänen esitelmänsä synnytti kuntien ja valtion suhdetta syvältä luotaavan keskustelun. Esitelmänsä aluksi Niemi-lilahti eritteli valtion ohjauksen historiallista kehitystä sekä angloamerikkalaisen että keskieuropalaisen hallintoteorian valossa. Niemi-lilahti haki näin kunnalliselle itsehallinnolle realistista sisältöä itsehallintoa niin usein leimaavan myyttisen merkityksen sijaan.

Niemi-lilahti osoitti, että kunnallista itsehallintoa, desenralisaatiota, voidaan luonnehtia kahden käsitteen avulla, jotka olivat demokratia ja kunnan vapauden ala suhteessa valtioon. Tämä mahdollistaa itsehallinnon analyysin sekä kunnan sisäisenä että ulkoisena kysymyksenä. Edelliseen kuuluvat kuntalaisten ja kunnan tahdonmuodostuksen ongelmat ja jälkimmäiseen kuntalaitoksen suhde muihin yhteiskunnallisiin valta-aktoreihin kuten valtiovaltaan.

Analyysinsä perusteella Niemi-lilahti päätyi seuraaviin johtopäätöksiin. Ensinnäkin valtiovallan erilaiset sääntelymekanismit muodostavat kattavan ja monipuolisen koneiston, joka kohdistuu kunnan palveluihin, talouteen ja organisaatioon. Toiseksi Niemi totesi, että tehokkuutta ja tasapuolisuutta edistävä sääntely on vahvaa, kun taas muu sääntely on luonteeltaan heikkoa. Kolmanneksi Niemi-lilahti totesi, että valtion ohjaus ja valvonta ovat muodostuneet historiallisen kehityksen tuloksena kolmessa eri vaiheessa.

Niemi-lilahti ei puuttunut valtiovallan ohjauksen ja valvonnan tulevaan kehitykseen. Impliittisesti oli kuitenkin mahdollista päätellä, että yhteiskunnallisen kehityksen saadessa uusia painotuksia ja muotoja, myös julkista sääntelyä on kyettävä mukauttamaan kehityksen vaatimusten mukaisesti. Kokonaisuutena tarkastellen julkisen sääntelyn historian tunteminen auttaa paremmin ymmärtämään aikamme ongelmia ja valitsemaan järkevästi tulevaa suuntaa.

Työryhmässä käsiteltiin keskeisimpiä kunnallishallinnon ja valtiovallan suhteita. On kuitenkin todettava, että monia merkittäviä ongelmia jouduttiin rajaamaan keskustelusta kokonaan pois tai niitä käsiteltiin vain pinnallisesti. Työryhmän osallistujat jakavat varmasti seuraavan mielipiteen; aiheen käsittelyä on voitava jatkaa.

Risto Harisalo