

Kunnallisen itsehallinnon ja kansanvallan tutkimus

Tarpeetonta ylellisyyttä vai välttämätön perustutkimuksen kohde

Aimo Ryyänen

Kunnallishallinnon tutkimuksessa voi pikaisella havainnoinnilla nähdä käänteisen kehityksen: erityisesti 1990-luvun alusta tapahtuneen tutkimuksen määrällisen laajentumisen seurauksena ei välttämättä ole ollut tutkimuksen vaikuttavuuden kasvaminen. Yksi syy voi tietysti olla siinä, että tutkimus on muuttunut yhä eriytyneemmäksi kunnallisen toiminnan laajentumista seuraten. Vielä 1990-luvun alussa saatettiin todeta, että käytännön hallinto on hallinto-oikeudellisen tutkimuksen suurkuluttaja. Hallinnon ja tutkimuksen tuolloisesta suhteesta kertoi myös Suomen Akatemian yhteiskuntatieteellisen toimikunnan suhteellisen penseä suhtautuminen kunnallishallintoa koskeviin rahoitushakemuksiin. Suullisena perusteluna pidettiin sitä, että tällaisen tutkimuksen rahoitus on hallinnon asia.

Suuret ajankohtaiset kuntien toimintaa koskevat muutokset edellyttäisivät lähtökohtaisesti tietoa toiminnan perustaksi. Yksittäisratkaisujen tulisi perustua kestäviin suunnanvalintoihin. Muutostenkin keskellä säilyvät tietyt perusarvot, joita yksittäisratkaisuilla tulisi toteuttaa. Kansainvälistä keskustelusta sellaisia on nostettavissa esille ainakin viisi: kansalaisläheisyys, regionalismi, federalismi, oikeusvaltioperiaate ja subsidiariteetti. Eivät ne tuntemattomia periaatteita Suomessakaan ole. Ongelma on siinä, mikä niiden merkitys ja vaikuttavuus on, sillä ne ovat kuitenkin suhteellisen monimerkityksisiä. Yksi tapa on suhtautua siten, että asiat ovat hyvin ja enempiä pohdintoja ei tarvita. Esimerkiksi federalismi jo aiheena on vieras yhtenäisvaltiollisen ajattelun omaksumisen johdosta. Samankaltaisesta lähtökohdasta huolimatta esimerkiksi Ruotsissa on käyty keskustelua vaatimalla luovuttavaksi yhtenäisvaltiollisesta filosofiasta ja

traditiosta. Sitä kautta päästäisiin todelliseen itsehallintoon. Sama koskee subsidiariteetti-periaatetta. Jopa valtionhallinnon ja eduskunnan virallisiin asiakirjoihin on kirjattu näkemys läheisyysperiaatteen onnistuneesta toteutuksesta maassamme. Näin eittämättä on muodollisesti, sillä kansalaista lähinnä oleva hallintotaso - kunnat - omaa laajan tehtäväpiirin. Tosiasialliseen periaatteen toteutumiseen sen sijaan voi suhtautua epäillen, kun muistetaan todellisen paikallisen päätöksenteon rajallisuus lakisääteisten velvoitteiden ja käytettävien resurssien ristipaineessa. Kunnat on valtion taholla nähty melko pelkästään julkisten palvelujen tarkoituksenmukaisina tuotanto- ja vastuuyksikköinä. Kuntien alkuperäistä roolia alueensa asukkaista ja oloista vastuullisina paikallisyhteisöinä ei juuri nähdä. Osin tästä syyllisenä voidaan pitää myös tutkimusta, jolla ei ole ollut samanlaista kiinnostusta kunnallisen itsehallinnon periaatteelliseen tarkasteluun kuin esimerkiksi Ruotsissa ja Saksassa.

Vai onko sitten niin, ettei kunnilla tarvitsekaan olla muuta roolia kuin julkisten peruspalvelujen järjestämisestä vastaaminen? Ja jos näin on, on tutkimuksen käännettävä huomionsa - niin kuin se jo itse asiassa on tehnytkin - vain palvelujen tuottamista ja järjestämistä koskeviin kysymyksenasetteluihin: kuten perusoikeuksien toteutumiseen, tilaaja-tuottaja -malliin tai asiakkaan oikeussuojaan. Menetämmekö me mitään, jos unohtamme kunnallisen itsehallinnon historiallisen taustan ja sisällön? Tähän vastaamiseksi voi katsoa, miten suhteellisen tuoreessa ruotsalaisessa tarkastelussa kunnallisen itsehallinnon arvo nähdään. Siinä merkityksellisenä pidetään kolmea kunnallisen itsehallinnon vaikutusta:

- 1) Osallisuuden, kiinnittymisen kannalta: luo edellytyksiä kansalaisten sitoutumiseen, laajat kontaktipinnat valitsijoiden ja valittujen kesken, valvonnan, tietoa, sekä poliittisia tehtäviä, jotka houkuttavat;
- 2) Läheisyyden kannalta: tarjoaa erilaisiin olosuhteisiin soveltuvan tavan asioidenhoitoon, prioriteettien asettamismahdollisuudet, joustavuuden ja moninaisuuden kehittämisen; ja
- 3) Kokonaisnäkemysten kannalta: tarjoaa mahdollisuuden päätöksenteon ja talouden asettamien rajojen välisen suhteen ymmärtämiseen.

Nuo tekijät voi tiivistää toteamalla kunnallisen itsehallinnon perusidean olevan siinä, että paikallisella väestöllä on oikeus päättää asioista asukkaiden edun mukaisesti, samalla käytettävissä olevat mahdollisuudet realistisesti arvioimalla. Valtionhallinnon puuttuminen tähän määräämällä yksityiskohtaisesti tehtävät, määräämällä keskeisesti tulopohjasta ja edellyttämällä alijäämän kattamista vie pohjaa itsehallinnon perusidealta. Tätä kunnallisen itsehallinnon kriisiytymisen perussyitä ei näydetä esimerkiksi vireille saatetussa kunta- ja palvelurakennehankkeessa tunnustettavan. Ratkaisu ei löydy kuntakoon suurentamisesta, vaikka edettäisiin kuinka pieneen kuntamäärään tahansa.

Tämän päivän hehtisessä lainsäädäntö- ja hallintotoiminnassa annetaan liian vähän arvoa historian näkökulmalle. Hallintoratkaisut perustuvat aina aiempaan kehitykseen, ovat uusia vaiheita jatkumossa. Ehkä tämänkin päivän reformien valmistelussa pitäisi ottaa oppia aiemmista onnistumisista, mutta ennen muuta epäonnistumisista. Yhden esimerkin tarjoaa kuntauudistushanke 1960-luvun lopulta:

"Koska edellä todetuista syistä kysymyksessä olevaa uudistusta on monelta kannalta pidettävä kiireellisenä ja koska siitä, että se voisi toteutua kunnallisen vaalikauden vaihtuessa, on ilmeistä etua, olisi pyrittävä siihen, että kuntien yhdistäminen ja kuntaryhmien muodostaminen voisi niin monessa tapauksessa kuin suinkin tapahtua jo vuoden 1969 alusta, ja sovittamaan uudistuksen valmisteluun kuuluvat toimenpiteet sen mukaan."
(Pienkuntakomitean mietintö 1965)

Hyvät pienkuntakomitean mietinnön mukaiset laajat kuntien yhteenliittämishankkeet jäivät paperille. Mutta opittiinko tuosta yrityksestä

mitään? Ehkä nyt - samankaltaisen hankkeen vireillä ollessa - pitäisi esittää seuraavat kysymykset. Haluammeko tehokkaan teknokraattisesti ylhäältä hallinnoitua valtiota ja siihen kuuluvia suuria keinoitekoisia kuntayksiköitä? Vai haluammeko "ihmisen mittaisia", pitkään historialliseen jatkuvuuteen, omaan vahvaan paikallisidentiteettiin ja aktiiviseen kansalaisyhteiskuntaan nojavia kuntia?

Joudun päätyämään siihen johtopäätökseen, että meiltä puuttuu tietämys, näkemys ja hyväksyntä kansalaisten itsehallintoon perustuvan kunnan asemasta, roolista ja oikeuksista. Siinä on kunnallistalouden kriisin perussy. Mutta miten tutkijat kykenevät saattamaan tämän poliittisen päätöksentekokoneiston ja valtioneuvoston tajuntaan?

Kunnallisen itsehallinnon ja kansanvallan tutkimuksen tarve ei ole tiensä päässä. "Olemassa olevan selvittäminen, tulevan tunnistaminen ja kehitysmahdollisuuksien osoittaminen, siinä ovat oikeustieteen tehtävät, joiden täyttämässä hallinto-oikeustieteen on myös käytännössä saatutettava sille kuuluva velvollisuutensa." Näin kirjoitti tunnettu kunnallisoikeustieteilijä Hans Peters vuonna 1926. Siihen ei ole lisättävää kahdeksan vuosikymmentä myöhemminkään.