

KUNTIEN YHTEISTOIMINNAN KEHITYS MAAKUNTAITSEHALINTOA KOHTI

Reino Kuuskoski

Esitys perustuu presidentti Kuuskosken esitelmään, jonka hän piti Valtiotieteellisen Yhdistyksen vuosikokouksessa 25. 4. 1961.

Me tiedämme ja erittäinkin Valtiotieteellisessä Yhdistyksessä tiedetään, että järjestettäessä hallintoa ei enää ole pitkään aikaan ollut mahdollista menetellä siten kuin Ateenan kaupungissa ja Kreikan muissa kaupunkitasavalloissa tai joissakin Sveitsin kanttooneissa ja — vaikka pieneltä osalta — meilläkin vielä vuoteen seitsemäntoista saakka, maalaiskuntien kunnallisasetuksen mukaan meneteltiin siten, että kaikki äänioikeutetut kansalaiset tulivat ja yhteiskuntakokouksissa ratkaisivat kysymykset. On ollut totutauduttava siihen, ettei tällainen kokous eikä edes yksi viranomainen ole kyennyt enää pitkään aikaan hoitamaan suvereenisen valtion asioita, vaan on täytynyt toimittaa tehtävien jakoa. Se on voitu järjestää horisontaalisesti sillä tavalla, että valtakunnan alue on jaettu piireihin, joissa sitten kussakin tietty viranomainen hoitaa kaikki asiat, tai se on voitu hoitaa vertikaalisesti sillä tavoin, että viranomaiset hoitavat koko alueella tietyn osan julkisen hallinnon tehtäviä. Kumpaakaan näistä järjestelmistä ei kuitenkaan ole viljelty puhtaaksi, vaan järjestelmät ovat siten sekaantuneet, että osa hallintoa meillä niinkuin muuallakin on jaettu vertikaalisesti, osa horisontaalisesti; siis yleishallintoviranomaiset, niinkuin lääninhallitus ja nimismiehet hoitavat useita eri tehtäviä alueellaan, lääkintöviranomaiset ja tieviranomaiset taas omia tehtäviään. Mutta joka tapauksessa hallinto on aina porrastettu, niin että yksi yleinen koko valtakunnan tärkeitä asioita käsittelevä viranomainen hallitsee, alaisinaan joko yhdessä tai kahdessa portaassa alistettuja viranomaisia.

Tämä on yleismaailmallinen ilmiö valtionhallintoon nähden, ja se on myöskin meillä voimassa. Mutta tällainen porrastettu hallinto on omaksuttu myöskin kunnallishallinnon kohdalla koko länsimaisessa sivistyneessä maailmassa, samaten itäisissä valtioissa, joissa valtion ja kunnallinen hallinto ikäänkuin yhtyvät. Kaikkialla, pienessä Islannissakin, on kahden tasoisia kunnallisia itsehallintoyhdyskuntia, varsinaisia kuntia ja sitten korkeampia itsehallintoryhmiä. Saattaa tosin olla joitakin suhteellisen pieniä osavaltioita, jotka autonomiansa turvin hoitavat tällaiset korkeammanasteiselle itsehallinnolle kuuluvat tehtävät, mutta muuten mainittu periaate on yleinen, ainoastaan Suomesta se puuttuu.

Se, miksi me olemme joutuneet tähän tilanteeseen, on jotenkin vaikea selittää. Meillähän oli ollut yhdenmukainen paikallishallinto Ruotsin kanssa jo keskiajalta lähtien, kun 1850-luvulla ryhdyttiin Ruotsissa ja Suomessa harmitsemaan kunnallishallinnon uudistamista. Ruotsissa oli maallisten asiain hoitoa pitäjään yhteydessä järjestetty jo kahdellakin asetuksella viime vuosisadan alkupuolella, kun sen sijaan meillä kaikki kehitys silloin lepäsi. Meillä oli edelleen voimassa kunnallishallinnon jatkuvana säännöksenä se papiston erikoikeuksia käsittelevä säännös, jossa sanottiin, että seurakunnan tulee kirkkoherransa puheenjohtolla kirkonkokouksessa käsitellä myös erinäisiä taloudenhoitoon kuuluvia asioita. Tällä säännöksellä paikallishallinto kyettiin hoitamaan puolisentoista vuosisataa. Kun tätä kunnallishallinnon nykyaikaistamista ja uudistamista Ruotsissa valmisteltiin, oli siellä mukana eräs suomalainen oikeusoppinut Nordström, joka vaikutti hyvin paljon lopullisen lain muotoon. Niinpä siellä heti myös samalla kertaa kuin itse kuntien itsehallinto toteutettiin, toteutettiin myöskin tämä porrastettu itsehallinto, sekä osittain ylöspäin landsting-järjestelmässä että myös alaspäin taajaväkisten yhdyskuntien muodossa. Meilläkin tällaiset kunnallispiirit vaikuttivat alaspäin porrastettuina jonkun aikaa sekä köyhäinhoidon että koulutoimen alalla, mutta sen sijaan meillä ei samalla aikaa toteutettu korkeammanhenkistä itsehallintoa, ilmeisesti tällaisten henkisten voimien puuttumisen takia.

Valtiopäivillä oli kysymys kuitenkin jo vuodesta 1872 lukien esillä miltei jatkuvasti aina itsenäisyysajan alkuvuosiin saakka, ja monia ehdotuksia tehtiin milloin lääninjaoituksen, milloin kihlakuntajaoituksen, milloin tällaisen maakuntajaoituksen pohjalla, mutta missään vaiheessa nämä ehdotukset eivät päässeet toteutumaan. Erään kerran oltiin muistaakseni jo niin pitkällä, että äänestyksessä oli kaksi säätyä kahta vastaan, jolloin esitys siis raukesi. Pisimmälle viety käytännöllinen ehdotus oli se, jonka presidentti Ståhlberg lainvalmistelukunnan vanhimpana jäsenenä ollessaan sai jaostollaan valmiiksi v. 1930. Tämä ehdotus, joka pääkohdiltaan noudattaa Ruotsin landsting-järjestelmää, on ollut pohjana ja hyvänä apuna, kun meillä nykyisin suunnitellaan saman aloitteen toteuttamista.

Kun me ajattelemme tätä kehitystä, niin meidän täytyy ottaa huomioon, että kunnalliset tehtävät ovat kehittyneet Suomessa samalla tavalla kuin Ruotsissakin ja että kuntien tehtäväpiirin yhä laajentuessa on tullut entistä enemmän sellaisia tehtäviä, joita ei ole tarkoituksenmukaista eikä taloudellista hoitaa jonkin pienen kunnan puitteissa vaan jotka voidaan paitsi paljon helpommin myös taloudellisemmin ja tehokkaammin hoitaa suuremmissa puitteissa. Ruotsissa tämä landsting-järjestelmä oli sekin alunperin suunniteltu paljon suppeampia tehtäviä varten kuin mitä se nykyään hoitaa. Se on suunniteltu niin joustavaksi, että sen hallintokoneistoon voidaan kehityksen kulkiessa eteenpäin lisätä aina uusia tehtäviä ikäänkuin tavarajunaan

uusia vaunuja, ja näin Ruotsissa kunnallishallinto kokonaisuutena toimii erittäin tyydyttävästi. Kunnallismiehet ovat siellä siinä käsityksessä, että heillä on erinomainen järjestelmä ja että tämä järjestelmä on toimintakelpoinen ainoastaan silloin, kun siihen liittyy korkeammanasteinen itsehallinto; muuten se kävisi mahdottomaksi. Olen kuullut monen ruotsalaisen kunnallismiehen sanovan, että kunnallishallinto ei voisi heillä toimia päiväkään, jos maakuntaitsehallinto lakkautetaan. Mutta kun tilanne Suomessa oli sellainen, että kunnalliselle itsehallinnolle tulivat ne samat hallintotehtävät, jotka Ruotsissa ovat olleet landstingin hoidettavana, niin ei meilläkään ole voitu jättää kehitystä pysähtymään vaan käytäntö hakee joitakin muotoja tehtävien toteuttamiseksi. Kun kuntien järjestelmään liittyy kaikkialla myöskin kuntien välinen yhteistoiminta, ja niin on meilläkin ollut vuoden 1865 maalaiskuntien kunnallisasetuksesta saakka yhteinen kuntakokous, joka käsitteli kahden kolmen kunnan yhteisiä asioita ja käytti siellä päätösvaltaa kuntien puolesta. Tällainen järjestelmä on sitten jatkunut vuoden 1917 kunnallislakien jälkeenkin, silloin puhuttiin kuntien edustajien kokouksesta, johon kunnat valitsivat tiettyjen perusteiden mukaan edustajia. Näille edustajakokouksille oli kuitenkin luonteenomaista se, että jokaisen kunnan liittyminen tällaiseen yhteistoimintaan riippui sen vapaasta tahdosta.

Kun sitten näitä yhteisiä asioita yhä kerääntyi enemmän ja enemmän, niin Ruotsissa kuin meilläkin, alettiin joutua siihen, että yhteistyötä eivät tarvinneet vain naapurikunnat vaan koko laajat maakunnat. Lähinnä tuberkuloosin vastustamistyössä ja mielisairaanhoidossa tarvittiin suuria parantoloita, jotka tyydyttivät koko maakunnan tarpeen. Tämän hallinnon järjestäminen yhteisen kuntakokouksen tai kuntien edustajien kokouksen muotoja noudattaen kävi ylivoimaiseksi, ja silloin järjestettiin myöskin Ruotsista ja muualta saatujen esikuvien mukaan uusi kunnallinen yhdyskunta, kuntainliitto, joka jo oli itsenäinen oikeushenkilö; sillä oli oma varallisuus, oma hallinto ja se toimi omavastuullisesti riippumatta jäsenistään. Tällainen kuntainliittojärjestelmä rakentui sekini alunperin vapaaehtoisuuden varaan ja teki mahdolliseksi saada maahamme 1930-luvulla erittäin nopeassa tempossa ajanmukaisen tuberkuloosivastustamistyön ja kohotti mielisairaanhoidon siitä takapajulle jääneestä tilasta, mihin se vuosisadan vaihteessa oli toisiinkin maihin verrattuna jäänyt, kun mielisairaanhoito periaatteessa oli valtion tehtävä, mutta valtio ei kuitenkaan siihen käyttänyt varoja. Tämä kehitys saatiin toteutetuksi suurin piirtein sotien alkuun mennessä, mutta vaikka tällä tavalla pääosa eri maakuntien tehtävistä juuri näillä aloilla ja osittain muullakin sairaanhoidon alalla saatiin hoidetuksi, jäi kuitenkin paljon pimeitä kohtia maakuntien karttaan, kun kuntien liittyminen tuberkuloosi- ja mielisairaanhoitovastustamistyöhön oli ainakin pääosaltaan vapaaehtoista. Oli joitakin kuntia, jotka olivat varattomia tai kuvittelivat olevansa niin

varattomia, että ne eivät jaksaa hoitaa tällaista yhteiskunnan kannalta tärkeätä tehtävää. Nämä kunnat jäivät kuntainliittojen ulkopuolelle, ja sillä tavoin siellä täällä ympäri maan oli kuntia, joissa esimerkiksi tuberkuloosin vastustamistyö vielä sotien jälkeisenä aikanakin oli kokonaan hoitamatta.

Ryhdyttäessä uudistamaan tuberkuloosilainsäädäntöä vuoden 1945 jälkeen — laki tuli sitten voimaan 1948 — oltiin sen tosiasian edessä, että tämä vapaaehtoinen kuntainliittojärjestelmä ei enää kyennyt täyttämään tehtävänsä. Hallinto ei tullut hoidetuksi sillä tavalla kuin yhteiskunnan kannalta oli, ei vain toivottavaa, vaan välttämätöntä. Tarvittiin voimakkaita keinoja, jotta yhdenmukainen tuberkuloosin vastustamistyö saataisiin voimaan koko valtakunnassa, kun meillä ei ollut landsting-järjestelmää, korkeammanasteista itsehallintoa. Ei myöskään voitu jäädä odottamaan sitä, vaan tuberkuloosin vastustamistyön saattaminen uudelle, nykyaikaisten hoitomenetelmien mukaiselle tasolle oli toteutettava erillisenä, ja silloin liitettiin hallintojärjestelmäämme eräs uusi rengas — pakollinen kuntainliitto. Kunta oli velvollinen kuulumaan siihen kuntainliittoon, johon valtioneuvosto määräsi sen kuulumaan, ja kunta oli velvollinen tässä kuntainliitossa ottamaan niin monta hoitopaikkaa kuin valtioneuvosto määräsi siis tällä tavalla kuntien vapaaehtoisen yhteenliittymän muotoihin oli liitetty valtion pakkovoimalla — siis tavallaan rajoitettu kuntien itsemääräämisoikeutta, mutta tehty se kuitenkin suurin piirtein samaan tulokseen päästen, mitä Ruotsissa oli tapahtunut korkeammanasteisen itsehallinnon tietä. Nyt voidaan sanoa, että tuberkuloosin vastustamistyö on meillä osoittanut, tämän hallintojärjestelmän erinomaiseksi. Kukaan ei voi kiistää, että se on hoitanut tässä hallintosektorissa tehtävänsä hyvin.

Voidaan myöskin sanoa, että mielisairaanhoidossa on päästy tavattomasti eteenpäin. Mielisairaanhoitojärjestelmä ulottuu yli koko maan, ja meillä on jaettu mielisairaanhoitolaitokset läntisen naapurimaamme esimerkin mukaan kahdenlaisiin, A- ja B-mielisairaaloihin, siis toipuvien potilaiden hoitopaikkoihin ja toivottomassa tilassa olevien potilaiden hoitopaikkoihin — hiukan karkeasti sanottuna, mutta suurin piirtein tämäkin hallintoala on hoidettu. Nyt meillä on valtiolta siirretty myös ns. keskussairaalat kuntien hoidettaviksi, ja tällöin on jälleen käytetty pakollisten kuntainliittojen järjestelmää. Näyttää siltä, että tämäkin hallintoala sellaisenaan tulee hyvin hoidetuksi tai ainakin paremmin hoidetuksi kuin se hoidettaisiin valtion hallintojärjestelmän osana. Tästä johtuu, että monet kunnallismiehet edelleen ovat sitä mieltä, että kuntainliittojärjestelmää voidaan kehittää, että voidaan perustaa uusia kuntainliittoja ja saada sillä tavalla asiat suhteellisen onnellisesti ja edullisesti hoidetuksi tarvitsematta enää ryhtyä sellaiseen radikaaliseen kokonaisuudistukseen, jota tällaisen maakuntaitsehallinnon toteuttaminen merkitsisi.

Jos ryhtyy harkitsemaan, mitä näitä näkökohtia vastaan voi lausua, niin ensinnäkin on todettava, että kuntainliittojen alueellinen järjestelmä, varsinkin pakollisten kuntainliittojen osalta on perin hajanainen. Liitot eivät ole noudattaneet mitään muuta hallintojaoitusta vaan pelkästään sattuma on ollut määräämässä, mihinkä kuntainliittoon minkin kunta on aikoinaan kuullut. Tällä tavalla meillä on kuntainliittojen kohdalla niin sokkeloinen hallintopiirijako, että sitä sen sokkeloisemmaksi tuskin voisi saada, vaikka tarkoituksena olisi tällaisen hallintojärjestelmän sotkeminen. Toinen epäselvyyteen johtava seikka on se, että kullakin kuntainliitolla on omat hallinnolliset elimensä, kullakin on liittovaltuustonsa ja liittohallituksensa, ja nämä samat kunnat asettavat useita samanlaisia elimiä suunnilleen samoilla paikkakunnilla, niin että tällä hetkellä jokainen kunta on keskimäärin kuuden—seitsemän kuntainliiton jäsen ja siten joutuu valitsemaan edustajiaan kuuteen—seitsemään liittovaltuustoon. Nämä toimivat siten, että kokoontuvat kerran tai kaksi vuodessa, jolloin ammattiviranomaisen johtama liittohallitus esittää toimintasuunnitelmat, toimintakertomukset ja tilinpäätökset. Nämä käsitellään suhteellisen lyhyessä ajassa, eikä kellään tavallisella kunnallismiehellä ole, vaikka hänellä olisi kuinka paljon harrastusta, mahdollisuutta ryhtyä arvostelemaan esimerkiksi jonkin laajennuksen tarpeellisuutta tai jonkin uuden sairaalaosaston sijoituspaikkaa, vaan käytännössä käy niin, että määräämisvalta jää suhteellisen pienelle liittohallitukselle, jossa aina ammattiviranomaisella on tärkeä asema, ja siten kuntien — tietyn alueen kuntien — keskinäisten tarpeiden vertailu ei voi koskaan tulla esille. Jos esim. jollakin alueella tarvittaisiin kipeästi uutta mielisairaala, mutta paikalla on tarmokas keskussairaalan tai jonkin toisen sairaalan johtava lääkäri, joka ajaa voimalla omassa kuntainliitossaan tämän sairaalan toteuttamista, niin silloin joko sitten kunnat joutuvat yhdellä kertaa kahteen suureen hankkeeseen mukaan tai kiireellisempi hanke jää toisen varjoon. Ei ole löydetty mitään menetelmää, jolla kyettäisiin koordinoimaan saman alueen kuntainliittojen toimintaa. Pikemmin siellä on yhteistoiminta kokonaan tällaisella vertikaalisella linjalla, niin että saman sairaala-alan kuntainliitot ovat yhteistoiminnassa, mutta eivät saman alueen kuntainliitot. Tästä johtuu myöskin se, että kuntainliitot eivät esim. samalla alueella yhteishankinnoin voi saada hyväksi kaikkia niitä kaupallisia alennuksia, mitä suurempi ryhmä yhdessä toimien voisi saada.

Edellä käsiteltiin lähinnä hallinto-organisatorisia kysymyksiä, mutta sen ohella meidän kuntainliittojärjestelmäämme liittyy nykyisin myöskin eräs ilmeinen kohtuuttomuus verotuskysymyksissä, nimittäin se, että kuntainliittojen kustannukset jaetaan jäsenkuntien kesken niiden hoitopaikkojen mukaan tai oikeastaan — kun hoitopaikat määräytyvät tarpeen mukaan — sen tarpeen mukaan mikä eri kunnilla on tällaisten hoitopaikkojen järjestämiseen.

Jos nyt esim. jonkin suuren kunnan jollakin kulmakunnalla on suuri ammattikoulun tarve, niin kustannukset tämän koulun rakentamisesta ja ylläpitämisestä jaetaan koko kunnan väestön kesken, jolloin jakoperusteena on veroäyrien määrä eli veronmaksukyky. Mutta kun on kysymys kuntainliitosta, silloin onkin ratkaisevana jonkun kulmakunnan, pienen kunnan tarve, eikä kiinnitetä mitään huomiota siihen mikä on sen veronmaksukyky. Kun meillä tällä hetkellä on kuntien veronmaksukyvyssä niin suuri ero, että köyhemmissä maalaiskunnissa veroäyrien määrä on asukasta kohti noin kuusisataa, kun se tällä hetkellä esim. Naantalın kaupungissa on kuusituhatta asukasta kohti on ymmärrettävää, ettei räsitus jakaannu tasaisesti, jos osa hallinto- tehtäviä jaetaan verovelvollisten maksettavaksi tällaisen tarveperiaatteen mukaisesti. Jos meillä olisi yhtenäinen maakuntaitsehallinto, sen kustannukset jaettaisiin veroäyrien mukaan kaikkien maakunnanjäsenten kesken niin kuin kunnassakin, ja sillä tavoin maakuntaitsehallinto toisi mukanaan myös eräänlaisen verontasauksen. Se puute, joka meidän kunnallispolitiikassamme on ehkä kaikkein kipein tällä hetkellä, jonkinlaisen verontasauksen toteuttaminen.

Maakuntaitsehallinnon hyväksi voidaan vielä lausua monta muutakin seikkaa. Nykyisin monta kertaa valitetaan, että kunnat ovat voimattomia virkamiesten valtapyrkimyksiä vastaan. Tämä ilmeisesti johtuu siitä, että meillä on 530 hajallaan olevaa kuntaa, joilla ei ole — kolmea yhteistä järjestöä lukuunottamatta — tehokasta yhteistyötä. Jos meillä olisi maakuntaitsehallinto, silloin me saisimme kuntien ja valtion välille sellaisen väliportaon, jossa on suhteellisen harvoja voimakkaita hallintoyksiköjä, ja silloin myöskin kunnallismiesten kehittyminen valtiomieheksi ei tapahtuisi heti ensimmäiseltä luokalta ylioppilaaksi eduskuntaan vaan jonkinlaisen keskikoulun kautta maakuntaitsehallinnossa.

Ehdotusta maakuntaitsehallinnon toteuttamiseksi ei ole vielä komiteassa lopullisesti ratkaistu. Nyt on laadittu ehdotus valmiiksi, ja sen jälkeen ryhdytään vertaamaan sitä nykyiseen olotilaan, ja silloin varmasti mielipiteet vielä menevät ristiin. Nyt laadittu ehdotus rakentuu pääasiassa Ruotsin järjestelmän kannalle. Alueeksi, jolle itsehallinto muodostettaisiin, tulisivat läänit muutoin paitsi että Suomenlahden rannikolle ja vastaavasti Pohjanlahden rannikolle muodostettaisiin ruotsinkielisistä tai pääasiallisesti ruotsinkielisistä kunnista omat ruotsinkieliset maakunnat. Myöskin Ruotsissa on yhdessä, Kalmarin läänissä kaksi eri landstingia. Toimiala on suunniteltu järjestettäväksi siten, että sairaalalaitos, kuten jo olen useasti maininnut ja ammattikoulut siirrettäisiin lakimääräisinä tehtävinä maakuntaitsehallinnolle, ja silloin annettaisiin samalla maakunnille oikeus ottaa maakunnan yhteisiä tehtäviä hoitaakseen niinkuin kunnatkin voivat sen tehdä. Tällöin saataisivat maakunnat nykyisten maakuntaliittojen sijaan ryhtyä hoitamaan kulttuuri- ja talouspoliittisia tehtäviä maakunnan puitteissa.

Hallinto järjestettäisiin samalla tavalla kuin nykyinen kunnallishallinto; on siis maakuntavaltuusto, johon jokainen kunta valitsee jäsenensä — periaatteessa yhden 5 000 asukasta kohti, mutta niin, että toinen edustaja valitaan sitten vasta, kun on 7 500 asukasta, 12 500 asukasta, 17 500 asukasta ja niin edelleen. Valtuutetut maakuntavaltuustoon valitsisi kuntien valtuusto neljäksi vuodeksi heti vaalien jälkeen. Maakuntavaltuusto asettaisi sitten maakuntahallituksen. Maakunnalla olisi myöskin kaupunginjohtajaa, kauppalanjohtajaa tai kunnanjohtajaa vastaava maakunnanjohtaja, joka kuitenkin ei olisi puheenjohtajana maakuntahallituksessa. Hänen asemansa olisi täällä sama kuin Ruotsissa. Maakunnalla olisi itsenäinen talous ja verotusoikeus, joka rakentuisi maakunnissa kertyvien veroäyriensä pohjalle. Valtion valvonta ja muut kunnallishallinnon yksityiskohtaiset muodot olisivat yleensä samat kuin nykyisissä alkeiskunnissa.

*

Erityistä vaivaa on aiheuttanut siirtymävaihe. Komiteassa on päädytty siihen, että maakuntahallinto olisi ensinnäkin aloitettava jonakin kunnallisvaalien jälkeisenä vuotena — siis ensimmäinen mahdollinen olisi kai vuosi 1965 — ja sillä tavalla, että ensimmäisenä vuotena järjestettäisiin ainoastaan hallinto. Seuraavana vuotena kuntien laitokset siirtyisivät maakunnan omistukseen ja hallintaan, ja silloin maakunnat alkaisivat varsinaisesti hoitaa julkisia hallintotehtäviä.

Periaatteessa on tarkoitus toimittaa eräänlainen clearing-järjestelmä maakunnan eri kuntien kesken. Jos jollakin kunnalla on ollut enemmän hoitopaikkoja kuin sen asukasluku tai veronmaksukyky olisi edellyttänyt, niin silloin kunta saisi tässä hyvitystä, jos taas on ollut päinvastoin, niin kunta joutuisi maksamaan toisille kunnille hyvitystä. Toisilta kunnilta perittävät ja toisille kunnille maksettavat korvaukset kuittaisivat siten toisensa ja ne suoritettaisiin kymmenen vuoden aikana.