

Kirjallisuusarvosteluja

MATTI NIEMIVUO: Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö julkisen vallan välineenä. Kustannusliike Juridica -ky, Vammala 1979, 391 s. + Liitteitä.

Matti Niemivuon tutkimukseen kohdistuu valtionhallinnosta tuoreen näkökulman odotuksia: sen tulisi poiketa yhteiskuntatieteellisestä ja toisaalta valtionhallinnollisesta näkökulmasta. Viimeksi mainittua edustavat hallinnon sisäiset muistiot valmiiksi kompromissoituine ratkaisuihin, jotka ankkuroituvat olemassa olevaan valmisteluaineistoon ja hallinnon rakenteisiin. Onhan valtionhallinto itse selvittänyt väliportaanhallinnon uudistamista jo 100 vuotta.

Niemivuon korostama poikkitieteellinen tutkimus ei ole ongelmatonta. Eri areenoilla toimimiseen liittyy monia salakareja, joista vähäisin ei liity naapuritieteiden tulosten käyttämiseen tutkimuksen pohja-aineistona. Mm. metodiarviointit ovat tällöin vaikeita. Toisaalta hallintokoneistossa syntyvän selvitys- ja tausta-aineiston käyttämiseen tieteellisinä tuloksina ei tulisi suhtautua huolelta. Käyttökelpoista lähdeaineistoa hallinnon yleistettävyyteen pyrkimättömät sekä käytännön ongelman ratkaisuun tähtäävät selvitykset luonnollisesti ovat, mutta eivät tieteellistä tutkimusta, joka sellaisenaan on tutkimustuloksena esitettävissä. Hallinnon ongelma ei ole useinkaan sama kuin tutkimusongelma.

Niemivuo määrittelee aluehallinnon paikallis- ja keskushallinnon väliin. Se on sekä kunnallis- että valtionhallintoa. Yleisessä käytössä oleva termi, väliportaan hallinto, on korvattu tällä uudella termillä. Aluepolitiikan ja aluehallinnon yhteyden osoittaminen lienee esitetystä syistä ainoa peruste, joka ei olisi sovellettavissa termiin väliportaan hallinto. Tällaisen paikallis- ja keskushallinnon välissä olevan aluehallinnon systematisointiin tähtäävän teoreettisen tutkimuksen tekemiseen on todellista tarvetta. Tällöin käsikirjan tasolle jättäytyminen

ei ole perusteltua, sillä väliportaan hallinnollisesta kokonaisuudesta ja sen uudistuksesta toimii edelleen väliportaanhallintokomitean mietintö (KM 1974:98) riittävänä lähteenä. Onhan uudistus edelleen avoin. Aluepolitiikasta ei sitä vastoin ole olemassa edes säädöstasolla pysyttelevää yleisesitystä.

Termi aluehallinto jää tutkimuksessa pääosin ajatukselliseksi aluepolitiikan ja aluehallinnon yhteenkytkijäksi (s. 27), sillä aluepolitiikan suunnittelua ja väliportaanhallintoa ei onnistuta tarkastelemaan yhtenä kokonaisuutena. Pitäytyminen aluehallinnon uudistusvaihtoehtojen esittelyssä lähes täysin väliportaanhallintokomitean esityksiin (232—265) ja aluepoliittisen lainsäädännön uudistusvaihtoehtojen esittelyssä (267—271) nykyiseen aluepoliittiseen lainsäädännön pohjaan, ei perustele Niemivuon terminologisen peruslähtökohdan oikeellisuutta ja toteutettavuutta.

Väliportaan hallinnon historiallinen analyysi olisi saattanut valottaa niitä menneisyydessä lähinnä hallinnollisesti määräytyneitä syitä, jotka ovat johtaneet siihen poliittisesti lukkiutuneeseen tilanteeseen, jonka Niemivuo selvän korostetusti tuo esille aina puoluepoliittiseen korostukseen saakka (esim. 20, 30, 31, 39, 43, 49—50). Tämän päivän hallinnon kehittämistavoitteiden ja arviokriteereiden mukaisen optimaalisimman hallintomallin vastustamisen osoittaminen jo sadan vuoden ajan johdonmukaisen suoraviivaisesti tietyltä poliittiselta taholta ei liene suuri tieteellinen oivallus. Niemivuon lähtökohta hallintomallien arvioinnille pysyttelee yksinomaaisesti väliportaanhallintokomitean esityksissä. Keskushallinnon viranomaisten vastustuksen osoittaminen väliportaan hallinnon uudistamisen lykkääntymisen syyksi poliitikkojen yhteisestä uudistushalusta huolimatta (esim. 151 ja 258) olisi merkinnyt alhaalta ylöspäin lähtevän itsehallinnollisten yhteisöjen autonomiaa korostavan hallintomallin laajempaa käsittelyä. Pitäytyminen tässä tutki-

muksessa hallinnon valmisteluaineistoon mm. Sorsan hallituksen kannanottojen osalta uudistuksen jatkovalmistelussa on estäneet tutkijaa poliittisina realiteetteina tällaisesta teoreettiselta pohjalta lähtevien mallien laatimisesta (256—257). Ei keskushallinnon itselleen asettamien toimintarajojen tulisi estää yliopistoyhteisöjen moraalista velvollisuutta ylittää nämä rajat.

Oikeustieteellinen analyysi keskushallinnon ohjauksen alaisen luottamusmieselimen mahdollisuuksista muodostaa alueellisten tarpeiden pohjalta tavoitteet ja kokonaisnäkemys olisi ollut kiintoisa. Oletan, että ohjauksuhteita muuttamatta ainoastaan valtionhallinnon hierarkkiasuhteista irrallinen luottamusmiesjohtoinen aluehallintoyksikkö voi harjoittaa alueelliselta tarvepohjalta lähtevää suunnittelua. Tämä on mahdollisuus, jota Niemivuo ei pyri edes arvioimaan, saati asettamaan tavoitteeksi, paitsi väliportaanhallintokomitean esittämissä rajoissa.

Teoksessa esitettävä julkisen hallinnon systematisointi (62—67) merkitsisi tosiasiallisesti väliportaan muuttumista vain valtionhallinnoksi. Systematisoinnilta olisi tällöin edellyttänyt teoreettista pohdintaa kunnan ja valtion rooleista ja näiden tosiasiallisesti erilaisista ohjauksuhteista.

Kun on osoitettu, että itsehallinnollisella järjestelmällä väliportaan hallinnossa ei tulisi olemaan nykyisten ohjauksuhteiden (ml. suunnittelujärjestelmät) vallitessa reaalisia, itsenäisiä toimintamahdollisuuksia, ei tämä voi olla oikeudellinen lähtökohta tällaisen hallintojärjestelmän hylkäämiselle. Tutkimuksen arviointikriteerit eivät saisi jäädä olemassa olevien ohjaus- ja valtasuhteiden alle.

Pyrkimys nykyisen valtion ja kunnallisen hallinnon yhdenmukaistamiseen samaan organisaatioon, ts. näiden roolien erilaisuuden poistamiseen, ei ota huomioon että tällaisen elimen — vaikka luottamusmiesjohtoisenkin — toiminta on ristiriitaisten ylhäältä ja alhaalta tulevien paineiden alainen. Yksi ja sama demokraattisesti valittu valtuusto laatisi yhtenä päivänä kansalaisten tarpeiden mukaisesti suunnitelman ja vahvistaisi tämän saman suunnitelman toisena päivänä keskushallinnon antamien oh-

jeiden mukaisesti valtakunnallisten resurssien puitteissa!

Nykyinen väliportaan tason suunnittelukäytäntö sisältää kaksi yhteensovittavaa suunnitteluyksikköä, lääninsuunnittelun ja seutukaavaliitot.

Väliportaanhallintokomitean ja Niemivuon suosittamassa mallissa lääninsuunnittelu sijoitetaan lääninhallituksen yhteyteen. Tällöin sivuutetaan näiden vastakkaiset ohjauksuhteet. Alueellisen tarvepohjaisen ja toisaalta resurssipohjainen suunnittelu roolien ja tehtävien eriyttäminen saattaisi olla päätelmänä itsehallintopohjaisesta mallista. Valtakunnan aluepoliittisissa puitteissa tapahtuvaa väliportaan tason yhteensovittavaa resurssisuunnittelua tulisi täydentää alhaalta ohjautuvalla alueellisella tavoitesuunnittelulla.

Itsehallinnollisen periaatteen kunnioittaminen ja sen korostaminen silloin kun kansalaiset alkavat vieraantua omasta päätöksenteostaan olisi merkinnyt osallistumismahdollisuuksia painottavan hallintomallin hahmottelua. Se olisi ollut hallinnon tutkimusta yliopistossa, ei hallinnollista selvitystä valtionhallinnon ehdoilla.

Seppo Tiihonen