

PUHEENVUOROJA

**KATOAAKO KANSALAIS- JA
PAIKALLISLÄHTÖINEN KUNTA-AJATUS
KUNTAUUDISTUKSESSA?****Sakari Möttönen ***

Maassamme on käynnissä kuntauudistus, jota on nyt tehty kolmen hallituksen aikana. Vanhasen ensimmäisessä hallituksessa uudistuksen eli ns. Paras-hankkeen suunnittelu aloitettiin lähestyttäessä viime vuosikymmenen puoltaväliä, joten uudistusta on jo tehty kohta vuosikymmen. Kun poistetaan poliittinen retoriikka, eri hallituksissa ongelmat, tavoitteet ja keinot on nähty samalla tavalla. Ongelmana pidetään sitä, että nykyisellä kuntarakenteella ei pystytä vastaamaan väestörakenteen muutoksen aiheuttamaan palvelutarpeen kasvuun tilanteessa, jossa kuntien tulot eivät riitä menojen kattamiseen. Tavoitteena on siirtyminen suurempiin yksiköihin, jotka voisivat tuottaa nykyistä tehokkaammin kuntapalvelut. Keinoina pidetään kuntien liitoksia ja yhdistämissä. Selkein ero hallitusten välillä on se, että hallitukset, joissa Keskustapuolue on ollut mukana, ovat suhtautuneet myönteisemmin kuntien yhteisiin organisaatioihin. Nykyinen hallitus painottaa suurkuntia, joita kutsutaan vahvoiksi peruskunniksi.

Kuntauudistuksen lähtökohtana on tavoite tehdä rationaalinen uudistus, jolla saadaan aikaan uusi aikaisempaa tehokkaampi kuntarakenne. Uudistuksessa on kuitenkin kyse koko yhteiskuntaa koskevasta muutoksesta, joten on myös syytä tarkastella sitä, minkälainen käsitys kunnista sisältyy uudistamisen taustalla olevaan ajatteluun. Uudistuksessa näkyy pyrkimys määritellä valtion tehtävien hoidon kannalta sopiva kuntarakenne. Kuntia katsotaan valtion nykyisten ja tulevien tehtävien näkökulmasta. Samalla unohdetaan

* Sakari Möttönen on dosentti. Email: sakari.mottonen@jlk.fi

kuntien historiallinen kehitys. Pitäisi muistaa, että kunnat eivät ole syntyneet valtion tai hallitsijan käskystä toteuttamaan ylhäältä määrättyjä tehtäviä vaan kansalaisten omasta halusta organisoitua hoitamaan yhteisiä asioita. Kuntahallinto syntyi ennen itsenäisen Suomen valtionhallintoa. Kunnan perimmäinen olemus on yhteisö ja kansalaisyhteiskunnan paikallinen ilmentymä.

Kansalaislähtöiset kunnat ovat syntyneet seurakuntajaon perustalle. Suur-seurakuntien jakautuminen pienempiin seurakuntiin tapahtui paikallisten asukkaiden aktiivisen toiminnan tuloksena. He osallistuivat kirkkojen rakentamiseen ja olivat mukana seurakuntien hallinnossa. 1800-luvun lopulla kuntien ja seurakuntien tehtävät erotettiin toisistaan. Kirkolle kuuluvia maallisia tehtäviä siirrettiin kuntien vastuulle. Samalla kunnat ottivat hoitaakseen monien järjestöjen aloittamia sosiaalisia ja sivistyksellisiä tehtäviä. Kuntien perustamisten taustalla olivat paikalliset tarpeet. Usein ne ihmiset, jotka olivat järjestöissä ja seurakunnissa hoitamassa paikallisia tehtäviä jatkoivat tehtävien hoitoa kunnallisissa luottamuselimissä. Suomalaisen kansalaisyhteiskunnan olennaisena piirteellä, julkisen ja kolmannen sektorin kiinteillä suhteilla on historialliset juuret kunnallishallinnon alkuajoissa.

Se, että paikallistasolla on hoidettu paljon kansalaisille tärkeitä tehtäviä ja että kansalaiset ovat osallistuneet tehtävien hoitoon ja niistä päättämiseen, on vaikuttanut siihen, että kansalaiset ovat luottaneet julkisiin organisaatioihin. Päätöksenteon läheisyys on vahvistanut julkisen hallinnon legitimitettiin. Kansalaiset eivät ole kokeneet kuntia valvonta- ja kontrollikoneistoksi vaan kansalaisille tärkeitä tehtäviä hoitaviksi yhteisöiksi.

Aikojen kuluessa valtion ja kuntien suhteet ovat muuttuneet. Merkittävä muutos tapahtui hyvinvointivaltion rakentamisen aikana, jonka aktiivisin vaihe ajoittuu 1960-lopulta 1980-luvun puoliväliin. Hyvinvointivaltion rakentaminen toteutettiin periaatteella, että valtio päättää siitä, mitä palveluja kansalaisille tuotetaan ja kunnat vastaavat palvelujen tuotannosta. Sen, että hyvinvointivaltion rakentaminen toteutettiin valtion keskitetyllä ohjauksella, on katsottu merkinneen kunnallisen itsehallinnon kaventumista. Toisaalta hyvinvointivaltion rakentamisen aikaa voi pitää kunnallisen toiminnan laajentumisen ja kuntien merkityksen kasvun kautena. Kunnat eivät ainakaan aluksi vastustaneet valtion ohjausta, koska hyvinvointipalvelujen lisäämisellä ja kuntien tehtävien laajentamisella parannettiin kuntalaisten hyvinvointia. Valtio antoi valtiosuoksillaan resurssit palvelujen tuottamiseen, mikä vakautti kuntataloutta.

Vaikka kuntien hyvinvointitehtäviä hoidettiin valtion asettamien raamien sisällä, päätökset tehtiin lähellä kansalaisia kuntalaisia edustavien luottamus-

henkilöiden toimesta. Tämä vaikutti siihen, että hyvinvointivaltio on saanut kansalaisten tuen puolelleen. Kansalaiset katsovat, että he voivat ainakin paikallistasolla vaikuttaa julkisten tehtävien hoitoon. Tällä tavoin syntyi luottamus siihen, että julkinen hallinto on paras ja turvallisin palvelujen tuottaja.

Seuraava muutos valtion ja kuntien suhteessa sattuu 1990-luvun alkuun. Valtio muutti kuntien valtionosuudet tehtäväkohtaisista osuuksista ns. könttäsommiksi. Päätösvalta rahan käytöstä annettiin kunnille. Ehtona oli, että kunnat hoitavat lakisääteiset tehtävänsä. Valtion keskityn ohjauksen purkaminen lisäsi kuntien omaa päätösvaltaa. Muutoksen voi katsoa perustuneen valtion luottamukseen siihen, että paikallistasolla tiedetään parhaiten olosuhteet ja ihmisten tarpeet, joten päätökset kannattaa tehdä kunnissa lähellä kansalaisia.

Kun tällä hetkellä tehdään kuntauudistusta, ei nytkään epäillä kuntien kykyä toimia kansalaislähtöisesti eikä kuntauudistusta perustella sillä, että kansalaisia koskevia päätöksiä ei pitäisi tehdä lähellä heitä. Nyt ei uskota kuntien kykyyn toimia tehokkaasti. Tehokkuuden parantamisessa luotetaan ns. suuruuden ekonomiaan. Ajattelun mukaan kuntien taloudellinen toimintakyky saadaan nostettua kuntakokoa suurentamalla. Tehokkuusajattelu on voimistunut siihen mittaani, että se syrjäyttää läheisyysperiaatteen.

Valtiovalta näkee suhteensa kuntiin uudessa valossa. Kun aikaisemmin kunnat ovat olleet välineitä toteuttaa yhteiskunnallisia uudistuksia, nyt kunnat ovat joutuneet itse uudistuksen kohteeksi. Valtio katsoo, että sen käytössä oleva väline ei toimi tarpeeksi tehokkaasti, joten sillä on oikeus ja velvollisuus korjata omaa välinettään. Vaikka uskoa paikallisdemokratian toimivuuteen ei julkisesti aseta kyseenalaiseksi, kuntarakenneuudistuksen taustalla on epäluottamus kansalais- ja paikallislähtöiseen kuntahallintoon. Valtion ja kuntien luottamukselliset suhteet, jotka ovat olleet suomalaisen yhteiskunnan kehittämisen perustana, ovat murroksessa. Epäluottamusta on puolin ja toisin.

Tällä hetkellä ei tiedetä, miten kuntarakenneuudistuksessa käy. Kunnat näyttävät puolustavan itsenäisyyttään niin vahvasti, että on vaikea nähdä, että valtion voi toteuttaa kuntarakenneuudistuksen ilman pakkoa. Pakottaminen voi tapahtua siten, että pakkoliitokset otetaan lakimuutoksella keinovalikoimaan. Pakkoliitoksia vastustetaan niin voimakkaasti, että on todennäköisempää, että valtionosuuksien muutoksilla kuntataloutta johdetaan siihen, että pienillä kunnilla ei ole muuta mahdollisuutta kuin liittyä yhteen.

Jos pakottamisen tielle mennään, on syytä kysyä muutama asiaa. Ensinnäkin, tehostuuko palvelujen tuotanto niin kuin on esitetty? Tätä kysymystä en lähde tässä käsittelemään muuten kuin toteamalla, että tutkimustieto toteu-

tetuista kuntaliitoksista ei puhu suuruuden ekonomiahypoteesin toimivuuden puolesta. Toinen kysymys on edellistä kysymystä vakavampi. Mitä enemmän tai vähemmän pakolla luotu uusi kuntarakenne merkitsee paikallisuutta ja kansalaislähtöisyyttä korostavalle kunta-ajattelulle, joka on suomalaisen kuntahallinnon historiallinen perinne?

Ongelmia on odotettavissa. Ensinnäkin kansalaisten usko mahdollisuu-teen vaikuttaa oman kuntansa asioihin todennäköisesti laskee. Edustuksellisen demokratian ohella myös suoran vaikuttamisen tielle kasaantuu esteitä. Paikallisuus näkyy kunnissa järjestöjen ja yhteisöjen toimintana. Näillä on vakiintuneet tavat hoitaa suhteitaan ja yhteyksiä kuntaan. Julkisen ja kolmannen sektorin suhteet ovat olleet läheisemmillään paikallistasolla. Uusi kuntarakenne ei varmaankaan hävitä paikallista järjestötoimintaa, mutta järjestöjen suhteiden hoito kuntien kanssa voi hankaloitua, kun toimivat yhteydet muuttuvat ja tutut yhteistyökumppanuudet vaihtuvat. Monet yhteydet joudutaan luomaan uudelleen. On kysyttävä, pystyvätkö uudet entistä isommat kunnat rakennekeskeisessä muutoksessa luomaan uudet ja toimivat suhteet kansalaisjärjestöihin ja paikallisiin yhteisöihin.

Suomalainen kuntahallinto on perustunut ns. yhtenäiskunta-ajatteluun eli siihen, että kunnan rajat ovat muodostaneet toiminta-alueen monille muillekin toimijoille ja että monet yhteisöt, vaikka ne rajoittuvat kunnan johonkin osa-alueeseen, ovat luoneet kiinteät suhteet omaan kuntaansa. Näyttää nyt siltä, että tämä yhtenäiskunta-ajattelu väistyy ja tilalle tulee entistä suuremman alueen hallinnointiin keskittyvä kunta. On vaara, että uudet kunta-alueet tulevat niin suuriksi ja monia erilaisia ”yhtenäiskuntia” sisältäviksi kokonaisuuksiksi, että niiden hallinnointi vaikeutuu. Yhtenäisyys muuttuu epäyhtenäisyydeksi, jolloin keskinäiset erimielisyydet ja ristiriidat kasvavat ja hallintoa on pakko muuttaa moniportaiseksi. Kuntalaisten ja hallinnon etäisyys kasvaa.

Jos kansalais- ja paikallislähtöinen hallintoajattelu katoaa, on uhkana koko kuntahallinnon legitimitetin heikkeneminen. Vakava varoitus saatiin kuntavaaleissa, joissa äänestysaktiivisuus jäi kovin alhaiseksi. Poliitikkojen julkisuudessa käymä kunta- ja palvelurakenne keskustelu ei kiinnostanut kansalaisia. Kuntauudistuksen vaikutuksia voi nähdä siinä, että kuntaliitoskunnissa äänestäminen oli erityisen laimeaa.

Kuntarakennemuudistus edustaa järjestelmä- ja rakennekeskeistä uudistusajattelua. Uskotaan, että uusilla rakenteilla voidaan vastata tuleviin ongelmiin. Uudistuksia perustellaan rakenteiden muuttamisen positiivisilla seurauksilla. Uskotaan, että ne ovat uudistajien suunniteltavissa ja ennustettavissa, vaikka useiden uudistusten kohdalla on käynyt niin, että uudet rakenteet ovat

muuttaneet toimintaa tavoitteiden vastaiseen suuntaan. Uudistusten seurauksia on kompleksisessa toimintaympäristössä vaikeaa ennakoida. Rakennearjattelu näkyy myös siten, että kuntauudistuksen katsotaan koskevan vain valtiota ja kuntia. Muille toimijoille, kuten kansalaisjärjestöille, on varattu vain sivustakatsojan rooli.