

Kansainvälisesti kunnallishallinnosta

RYYNÄNEN, AIMO (2012). *Kunnallishallinnon kansainväliset vaikutteet*. 304 s. Tampere University Press, Tampere.

Kunnallisoikeuden emeritusprofessori Aimo Rynnänen kirjan nimi herättää suuria toiveita. Kiinnostusta lisäävät kanteen painetut liput Kiinasta Etelä-Korean kautta aina Kuubaan saakka. Ulkoasun perusteella odotinkin teoksen esittelevän monien maiden tapoja järjestää kunnallishallintoaan, ja pohtivan miten nämä ovat muokanneet

suomalaisia käytäntöjä. Rynnänen vastaa odotuksiin lupaamalla tarkastella Suomen kunnallisen toiminnan muutoksia kansainvälisten vaikutteiden valossa. Hän painottaa jo alussa, ettei suomalainen kunnallishallinto ole koskaan ollut kansainvälisistä vaikutteista vapaa ja ettei nykypäivää voi ymmärtää tietämättä, miten tähän päivään on tultu.

Kansainvälisten vaikutteiden käsittely pyörii kuitenkin harmittavan yleisellä tasolla. Välillä mennään myös liian yksityiskohtaiseen tarkasteluun ja perimmäisen tar-

koituksen ohi, kun pohditaan esimerkiksi hallinto-oikeustieteen oikeutusta ja tulevaisuutta. Moni on varmastikin jo kyllästymiseen asti seurannut, miten esimerkiksi uusi julkisjohtaminen (*New Public Management*) tai *governancen* käsite on muokannut suomalaista kunnallishallintoa. Näiden käsitteiden sisältöä, historiaa ja nykyisyyttä käsitelläänkin kirjassa syvällisesti, mutta eikö kunnallishallintomme ole vaikuttanut moni muikin ulkopuolelta tuleva asia? Valitettavasti Ryyänen etsii kansainvälisiä vaikutteita lähinnä tällaisten superkäsitteiden kautta, vaikka niiden kansainvälinen alkuperä lienee monelle ennestään tuttu.

Ryyänen toteaa, ettei uusi julkisjohtaminen ole tuonut kovin paljoa uutta mannereurooppalaiseen oikeus- ja hallintoperinteeseen. Esimerkiksi päätöksenteon uudistaminen kansalaisläheiseksi on kirjoittajan mukaan peräisin jostain muualta. Koko kunnan problematiikka voidaan tulkita samalla kaavalla. Uusi aika tuo näennäisesti uudet ongelmat, joita sitten ratkotaan uusien menettelyjen avulla. Perusongelmat ovat kuitenkin pysyneet yllättävän samanlaisina jo kuntainstituution syntyhetkistä lähtien. Muutoksen kohteina ovat olleet lähinnä ongelmien muotoilut ja painotukset.

Yleisellä tasolla liikkuminen tulee hyvin esiin esimerkiksi vapaakuntakokeilua esiteltäessä. Kansainvälisiksi vaikutteiksi mainitaan tässä yhteydessä muut Pohjoismaat, joiden mallista Suomen kokeilu kuitenkin poikkesi. Juuri tällaisissa kohdissa olisi kaivannut enemmän konkretiaa. Olisi voitu esimerkiksi esittää, miten muissa Pohjoismaissa vastaavanlaiset uudistukset toteutettiin, mitä hyvää tai huonoa niissä oli, miten Suomen toteutus poikkesi muista, ja niin edelleen. Muutenkin kansainvälisten vaikutteiden tulkinta jää hämärän peittoon. Tätä problematiikkaa Ryyänen alkaa pohtia vasta kirjan puolivälin jälkeen.

Teoksen tekninen toteutus pohjautuu julkisoikeudelliseen perinteeseen. Vaikka sen ei saisi antaa häiritä luku-kokemusta, niin ainakin allekirjoittanutta kiusaavat monet kirjassa käytettävät pitkät, jopa puolen sivun mittaiset alaviitteet. Asiaan kuuluvat myös pitkät suorat sitaattit sekä runsaat viittaukset perustuslakiin ja erilaisiin asetuksiin. Toinen tekniseen toteutukseen liittyvä seikka on lähdeluettelon puutteellisuus. Tekstissä on viitattu moniin tutkijoihin, joita ei sitten lähdeluettelosta löydykään.

Kiinnostaviakin kokonaisuuksia kirjasta löytyy. Päälukujen loput ovat poikkeuksetta kirjan parasta antia. Niissä aiemmin käsitellyt asiat tiivistetään ja tuodaan lähemmäs toselämää. Hyvänä esimerkkinä tästä toimii ajankohaiten tulkinta kunnan lakkauttamisesta vastoin kunnan omaa tahtoa (vrt. pakkoliitoskeskustelu). Kiitosta ansaitsevat myös kirjan viimeiset luvut, joissa on aluetieteilijällekkin mielenkiintoista tulkintaa esimerkiksi aluekehittämisestä.

En voi välttyä ajatukselta, että Ryyänen kirja pyrki tarttumaan kunnallisoikeuden näkökulmasta Sami Moisionkin (esim. 2012) käsittelemään valtiomuutokseen. Teoksessa kuvataan niitä suuria linjoja, jotka ovat olleet muovaamassa Suomen kunnallisoikeudellista perustaa. Näiden linjojen taustoja on pyritty kuvaamaan nimenomaan kansainvälisten – lähinnä eurooppalaisten – vaikutteiden kautta. Moni muu ei kuitenkaan välttämättä nimeäisi näitä sen erityisemmin kansainvälisiksi vaikutteiksi, vaan ehkä ”vain” vaikutteiksi. Lopputulos olisi tällöinkin vähintään yhtä toimiva. Kansainvälisyyden osin keinotekoinen painottaminen on muutenkin muoti-ilmiö akateemisissa piireissä.

Kirja herättää myös kysymyksiä. Ensinnäkin, missä määrin on hyvä ilman laajempaa kritiikkiä tuoda kansainvälisiä vaikutteita kompleksiseen ja uniikkiin systeemiin nimitä Suomen kuntarakenne. Se, mikä toimii yhdessä paikassa, ei välttämättä tee niin muualla. Ryyänen viittaa tutkimukseen, jossa Suomen on katsottu kuuluvan ”pelokkaiden” ryhmään demokratian kehittämisen osalta. Tämä johtuu muun muassa siitä, ettei Suomen lainsäädännöstä löydy Suomea sitovaa vaikutusta omaavasta kansainvälistyksestä ja ettei suoralle kansalaisvaikuttamiselle anneta tarpeeksi suurta painoarvoa. Tätä on kummasteltu aina Euroopan neuvostossa saakka. Aiheellista olisi pohtia, lisätäänkö äänestysinnokkuutta lisäämällä äänestyksiä, vai voisiko kansalaisvaikuttamista tehostaa muilla keinoilla? Entä olisivatko kansalaiset aina tarpeeksi informoituja äänestämästään asiasta, vai perustuisiko äänestäminen vain mielikuvuihin? Tämänkaltaisista ehdotuksista toivoisin kriittisempiä. Aina ulkopuoliset vaikutteet eivät toimi niin hyvin kuin

odottaa saattaisi. Lähtökohdat kun ovat niin erilaisia.

Entä mitä tapahtuisi jos kirjan nimi käännettäisiin toisinpäin – eli jos pohdittaisiin, miten suomalainen tai pohjoismaalainen kunnallishallinto on vaikuttanut muihin maihin. Tätäkin on kirjassa käsitelty, mutta asiaa voisi painottaa mielestäni enemmän. Ryyänen mainitsee muun muassa kunnallishallinnon ansioiksi (?) laitettavat PISA-tulokset, joita monissa maissa hämmästellään, sekä itäisen Keski-Euroopan maiden kunnallishallintojärjestelmän uudelleen luomisen. Kirjoittaja pohtii myös Euroopan unionin ja Pohjoismaiden välistä asetelmaa yleisellä ja kunnallisella tasolla.

Ryyänen osallistuu tämänhetkiseen kuntauudistuskeskusteluun kirjan alku- ja loppupuolella. Hänen suosituksensa tuntuvat osuvan yhteen monen muunkin tutkijan esittämien näkemysten kanssa. Kansalaisten osallistaminen, kaavamaisuudesta luopuminen, paikallisten ratkaisujen painottaminen ja kuntien asukasluvun merkityksen vähentäminen ovat muidenkin tutkijoiden mieltä. Ongelmaksi tässä muodostuu se, että kuntia tulisi



kohdella samanaikaisesti sekä erilaisina (yksilöinä) että samanlaisina (tasapuolisuuden nimissä).

Ryynäsen teoksen luettuani huomasin suhtautuvani siihen paljon suopeammin kuin sitä lukiessani. Teoksen suurin ongelma on rönsyily ja liian vahva kunnallisoikeudellinen ote – tämä siis aluetieteilijän näkökulmasta. Vaikka kirja on tyyliltään hyvin oikeustiedepainotteinen, siitä voi olla maantieteilijöillekin hyötyä. Teos nimittäin onnistuu ainakin jossain määrin avaamaan kansainvälistä – pääosin eurooppalaista – keskustelua kunnallishallinnosta. Tämä on etu, sillä vain harva perehtyy nykyisin esimerkiksi saksan- tai ruotsinkielisiin alkuperäislähteisiin ja tutkimuksiin. Yleisteoksena Ryynäsen kirja

puoltaa siis paikkansa laajankin aluekehitystutkijajoukon käsissä. Kunnallisoikeudesta tai julkisoikeudesta syväliemmin kiinnostuneille teoksella on varmasti vieläkin enemmän annettavaa.

KIRJALLISUUS

Moisio, S. (2012). *Valtio, alue, politiikka*. 357 s. Vastapaino, Tampere.

NIKLAS LUNDSTRÖM
*Aluetieteen yksikkö,
Vaasan yliopisto*