

## Paikallinen hallintatapa kunnissa

*Anttiroiko, Ari-Veli & Haveri, Arto & Karhu, Veli & Ryytänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.) (2003): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopisto. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy. 331 s.*

"Kunnat ovat osa suomalaisten jokapäiväistä elämää". Näillä sanoilla alkaa Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet -julkaisun esipuhe. Tätä virkettä ei voi kiistää. Lukuisten, meille itsestään selvien, universaalien palvelujen kautta kunnat ovat luoneet hyvinvointia, ns. perusedellytyksiä asua, elää ja toimia. Kuntien palveluihin ollaan kohtuullisen tyytyväisiä, ja kuntien palveluista halutaan myös edelleen pitää tiukasti kiinni, jopa kunnallisveron korotuksen kustannuksella. Kunta siis nähdään hyvin keskeisenä kansalaisten hyvinvoinnin tuottajana ja takaajana.

Tarkastellessa kuntia organisaatioina, laajemmassa kontekstissa, on kansainvälinen ja yhteiskunnallinen kehitys sekä näiden seurauksena muotoutunut hallinnon uudistuspolitiikka voimakkaasti muuttanut kuntien mahdollisuuksia toimia, kuntien liikkumavaraa ja kokonaisvastuuta lisäten. Byrokraattisesta hallintojärjestelmästä on siirrytty kohti itseohjautuvia yksiköitä. Uudistuspolitiikka sekä kuntaorganisaatioissa käyttöönotetut uudet toimintamallit ja -menetelmät ovat asettaneet haasteita sekä kuntien henkilöstölle, kunta-alan asiantuntijoille että kuntiin kohdistuvalle tutkimukselle. Kuntien uudelleenmuotoutuminen on myös ollut siinä määrin laaja ja jatkuva prosessi, että sen kokonaisvaltaisia vaikutuksia ja onnistuneisuutta on ollut vaikea arvioida. Reilu vuosikymmen sitten alkanut muutosten virta kunnissa jatkuu edelleen, ja kuntien tulevaa kehitystä on vaikea arvioida. Kun 1990 -luvulla kunnissa keskityttiin kuntaorganisaatioiden toiminnan uudelleenorganisointiin, sekä tehokkuus- ja palvelukysymyksiin, niin 2000 -luvulla koostuu verkostoituminen ulkopuolisiin toimijoihin, sopimuksellisuus, osallisuuden vahvistaminen - kokonaisuudessaan uusi hallintatapa. Yhteinen nimittäjä molempien vuosikymmenten kehitykselle löytyy taloudellisista realiteeteista, mutta on totta, että nykyiset kuntiemme haasteet kytkeytyvät voimakkaasti globalisaatioon, yleiseen alueelliseen kehitykseen ja sitä kautta uusien toimintatapojen luomiseen ja hallintaan.

Mitä sitten kansainvälistyminen, tietoyhteiskuntakehitys, sekä alueellisen kehityksen ja hallinnon muutokset merkitsevät kuntien kannalta? Mitkä ovat uudet, kuntien olemassaoloa ja menestymistä vahvistavat hallintasuhteet ja -tavat, joihin käsillä olevan kirjan otsikkokin viittaa? Entä miten uusilla hallintatapoilla kunnissa hyödynnetään? Muun muassa näihin edellä mainittuihin kysymyksiin pyrkii hakemaan vastausta kirja "Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet". Julkaisun laadintaan on osallistunut varsin vahva ja laaja kirjoittajakaarti, yhteensä 13 kirjoittajaa, jotka kaikki edustavat Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitosta, oppiaineittain. Kokoava ja yhdistävä teema, joka antaa yhtenäisen peruslähtökohdan kirjan eri artikkeleille, on paikallinen hallinta, local governance.

Kirja on jaettu viiteen, kuntia eri näkökulmista tarkastelemaan osioon. Kirja käynnistyy otsikolla "Kunnan toiminta ja sen organisointi". Osiossa palautellaan lukijan muistiin kunnan perusominaisuuksia ja -toimintoja, tarkastelemaan kuntaa hallinto-organisaationa, kunnan ja valtion välistä suhdetta, kunnallista itsehallintoa, tehtäviä, taloutta, sekä niitä muutospiirteitä, joita kunnat ovat kohtaamassa niin hallintoyksiköinä, palveluntuottajina kuin kansalaisten demokraattisen vaikuttamisen perusyksiköinäkin. "Kuntien toimintaympäristön muutossuuntia" tarkastelee kunnallisen toimintaympäristön muutoksia ja haasteita hyvinvointi- ja tietoyhteiskunnan näkökulmista sekä globalisaation ja alueellisten haasteiden näkökulmista. Lisäksi osiossa pohditaan kansalaisten roolin kehittämistä aktiivisen vaikuttajan ja osallistujan rooliin. Kolmas osio, "Kuntien toiminta- ja hallintatavat", muodostaa koko julkaisun "ytimen". Osiossa lähdetään liikkeelle paikallisen hallinnan käsitelästä, ja esitellään tämän päivän kunnan hallintasuhteiden kenttä, joka on muodostunut hyvin moniulotteiseksi. Ominaisista tälle kentälle on voimistuminen ja laajeneminen paitsi paikalliselle kuntalaisyhteisön tasolle, myös globaalille tasolle, kansainvälisen verkostoitumi-

sen kautta. Neljäs osio, "Kunnat monitasohallinnan kentässä", tarkastelee kuntien alueellista ja kansainvälistä ulottuvuutta maakunta- ja seutuhallinnon, kunta-valtiosuhteen sekä kuntien kansainvälisten hallintasuhteiden näkökulmasta. Viimeiseksi, oman lukunsa muodostaa kuntatutkimus, otsikolla "Kuntatutkimus ja sen lähestymistavat": Luvussa pohditaan kunnallisoikeuden, - poliitiikan, -johtamisen ja - talouden tutkimuksellista asemaa tutkimushaasteineen.

### *Uusi paikallinen hallintatapa*

Kirjan mielenkiintoisin, kolmas osio alkaa hallinta -käsitteen tarkastelulla, joka sopeutetaan kunnallishallinnon näkökulmaan. Kunnallishallinnon näkökulmasta hallinta on ymmärretty kuntien soveltamana uutena hallintatapana. Uusi hallintotapa tarkoittaa sitä, että kuntien toimintaa pyritään ohjaamaan erilaisten, tapauskohtaisesti rakentuvien yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteiden kautta. Oivallisesti tilannetta kuvaa kirjassa rakennettu kuntien hallintasuhteiden kenttä. Kenttä rakentuu kuntaorganisaation sisäisistä, paikallisista ja ylipaikallisista hallintasuhteista. Sisäisiin hallintasuhteisiin voidaan katsoa sisältyvän poliittisten päätöksentekijöiden, johtavien viranhaltijoiden ja kunnan työntekijöiden väliset suhteet. Paikallistason hallintasuhteiden kenttään kuuluvat kuntien suhteet yrityksiin, järjestöihin ja kansalaisryhmiin sekä muihin paikallistason julkisyhteisöihin. Ylipaikallisten hallintasuhteiden kenttään sisältyvät kunta-valtiosuhde sekä suhde mm. Euroopan unioniin.

Jotta hallintasuhteet kunnan kannalta toimisivat, edellyttäisi se eri osapuolilta yhteisymmärrystä tilanteissa, joiden taustalla vallitsevat erilaiset tavoitteet ja toimintakulttuurit. Hallintasuhteiden kentän toimivuuteen voi liittyä monia ongelmia. Kuntien sisäisiä hallintasuhteita voivat leimata esimerkiksi sisäiset toimivalta- ja päätöksentekokiihkeitä. Paikallistasolla yhteistä toimintalinjaa vielä etsitään, haasteena osallisuuden lisääminen. Kunta-valtiosuhde on kokenut laajoja muutoksia, joiden seurauksena kuntien luottamus valtion toimenpiteisiin on heikentynyt. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna kuntien hallintasuhteiden kentän toimivuus ja hallittavuus vaikuttaa vähintäänkin haasteelliselta. Mitä näin moninaiset hallintasuhteet sitten edellyttävät johtamiselta? Miten hallintasuhteita voidaan onnistuneesti koor-

dinoida? Mielenkiintoisia kysymyksiä, joista olisi voitu käydä syvällisempää pohdintaa ja kirjoittajien välistä keskustelua.

### *Kunnallistutkimuksen haasteet*

Kuntiin kohdistunut muutosten virta tarvitsee paitsi monitasoista eri intressiryhmien ja eri oppiaineiden välistä keskustelua, myös vankkaa tutkimuksellista huomiota osakseen. Murroksen myötä kunnallistutkimuksen merkitys on lisääntynyt, mikä on samalla vahvistanut kunnallistieteiden asemaa muiden oppiaineiden joukossa. Jos kuitenkin ajatellaan kunnallistieteiden ja kunnallistutkimuksen asemaa suhteessa kunnallishallinnon vahvaan yhteiskunnalliseen merkitykseen, niin asemassa ja näkyvyydessä lienee lisäämisen varaa.

"Kuntatutkimus ja sen lähestymistavat" -osio tarjoaa paitsi mielenkiintoisia tutkimusvinkkejä kunnallistutkimuksesta kiinnostuneille, myös tämänhetkisen tutkimuksellisen tilanteen sekä tutkimuksellisten haasteiden esittelyyn. Haasteet ovat valtavat. Vaikka kuntatutkimus on pystynyt varsin nopeasti vastaamaan yhteiskunnallisen murroksen aiheuttamiin tutkimuksellisiin kysymyksiin, on kuntakentältä tullut silloin tällöin signaaleja myös päinvastaisesta. Kuten julkaisussakin todetaan, tietyt tutkimukselliset alueet ovat jääneet vähemmälle tarkastelulle, eivätkä tehdyt tutkimukset ole aina vastanneet käytännön tarpeita.

Kunnallistutkimuksen nykyiset haasteet on kuitenkin varsin hyvin tiedostettu, sen todistaa myös kirjan osio. Tutkimuksellinen huomio kiinnittyy hallinnon sijasta hallintaan, sekä kuntasektoria koskevaan murrokseen, sen ilmenemismuotoihin ja seurausten arviointiin; kuntien eriytyvään kehitykseen liittyvien ongelmien analysointiin, palvelujen uusien organisointitapojen tutkimukseen, johtamiseen, kuntien itsehallinnollisiin kysymyksiin, kansalaisten asemaan ja vaikuttamismahdollisuuksiin jne. Tämän muutoksen myötä kunnallisan tutkimus joutuu etsimään yhä laajempia tutkimusotteita ja näkökulmia, esimerkiksi globalisaatiotutkimuksesta.

Kunnallistutkimukselle hyvin luonteenomaista on myös sen soveltava luonne. Perustutkimusta tehdään jossain määrin, mutta suurin osa tehtävästä tutkimuksesta on soveltavaa, kuntien käytännön ongelmiin ratkaisuja tarjoavaa tutkimusta.

Erillistä kantaa perustutkimuksen ja soveltavan tutkimuksen väliselle suhteelle kirjoittajat eivät ota, mutta korostavat nimenomaan soveltavan tutkimuksen merkitystä kunnallisalan murroksen tutkimuksessa. Toisaalta voidaan kysyä - ja keskustelua on alan kentällä käytykin - miten käy perustutkimukselle kunta-alan tutkimuksen pyönteissä?

### *Lopuksi*

Käsillä on hyvin laaja, 331 -sivuinen, sisältöäänkin painava teos, jonka teemojen ajankohtaisuus ja tarkoituksenmukaisuus on aivan ehdoton. Kirja on myös aivan ensimmäinen laatuaan, jossa näin monitasoisesti ja useasta eri näkökulmasta tarkastellaan uuden hallintatavan merkitystä kunnille. Alun epäilykset näinkin laajan kirjoittajajoukon vaikutuksesta kirjan yhtenäiseen asuun ovat lukumatkan myötä karisseet. Jäsentely on varsin selkeä, ja keskeinen teema, paikallinen hallinta, kulkee melko joustavasti mukana kirjan osioissa. Kirjalla on annettavansa niin kunta-alan parissa työskenteleville kuin alan tutkijoillekin, sillä se auttaa hahmottamaan kuntien uuden vuosituhannen toimintaympäristön muutossuuntia. Lisäksi julkaisu tuo helpotusta alan oppikirjapulalle. Kirja sisältää tuttuja perusasioita kuntien toiminnasta, mikä saattaa aluksi turhauttaa alan kokenutta lukijaa, mutta edetessään kirja tarjoaa mielenkiintoisia lukuhetkiä. Pitäisinkin hyvänä asiana kirjan perusteellisuutta, sillä juuri sen ansiosta sitä voivat hyödyntää eri tason ja alan lukijakunnat.

*Jaana Leinonen*