

# TIETEEN JA HALLINNON ARKIPÄIVÄÄ

## TUTKIJAT JA KÄYTÄNNÖN HALLINNON EDUSTAJAT POHTIMASSA KUNNALLISHALLINNON UUDISTUSTA JA VAPAAKUNTAKOKEILUA

Sisäasiainministeriön itsehallintoprojektin tutkijaseminaari 6.9.1989

**S**isäasiainministeriön itsehallintoprojektin järjesti Helsingissä 6.9.1989 kunnallishallintoa käsittelevän seminaarin. Seminaariin osallistui lähes 70 edustajaa maamme yliopistoista ja korkeakouluista, kunnallisalan järjestöistä sekä keskusvirastoista. Seminaarin tavoitteena oli kartoittaa vapaakuntakokeiluun liittyvää tutkimusta, pohtia tutkimuksen rahoitusta sekä suunnitella mahdollista laajempaa tutkimusprojektia ja jatkotyöskentelyä. Aiheita käsiteltiin sisäasiainministeriön ja Suomen Akatemian edustajien puheenvuoroissa, työryhmissä sekä vilkkaassa yleiskeskustelussa.

Sisäasiainministeriön ylijohtaja *Juhani Nummela* totesi kunnallishallinnon uudistamista käsitellessä alustuksessaan, että muutokset ovat mahdollisia vain asteittain. Meneillään olevalle yhteiskunnalliselle kehitykselle on ominaista valtiovallan roolin sekä valtion ja kuntien välisen suhteen muuttuminen. Uudessa tilanteessa kuntasektorin syvimmat ongelmat ovat vielä tiedostamatta. Siksi julkista hallintoa on uudistettava kuntien tarpeista käsin ja ja kunnissa tapahtuvan uudistustyön on lähdettävä kuntalaisten tarpeista. Uudistustoiminnassa korkeakouluilta odotetaan tutkimuksiin pohjautuvia ja tieteellisesti kestäviä malleja ja ideoita.

Sisäasiainministeriön itsehallintoprojektin projektipäällikkö *Aimo Ryynäsen* mukaan suomalaisen kunnallishallinnon remontti ei onnistu ilman tieteen ja hallinnon kändenyöntiä. Vapaakuntakokeilun hankkeisiin ja kokeiluun liittyvään lainsäädäntöön kohdistuu toki risiiritaisia odotuksia ja kritiikkiä. Tärkeää on kuitenkin se, että asenneilmasto on muuttunut myönteisemmäksi. Kysymys on pala palalta etenevästä kunnallishallinnon uudistuksesta.

Kokeilun kohtaamista vaikeuksista Ryynänen mainitsi mm. sektorikohtaisen hajanaisuuden ja ns. ammattiministeriöiden vähäisen kiinnostuksen toimialansa ennak-

kolulottomaan kehittämiseen. Kuntien omat ratkaisut ovat kovin varovaisia ja kokeilun sanotaan etenevän hitaasti. Taustalla on nähtävissä hallinnossa toimivien suuri mallien kaipuu; kun normit vähenevät ja olisi lupa kokeilla, odotetaan valmista mallia jota soveltaa.

Suomen Akatemian suunnitteli ja Jarmo Laine selvitti laajasti yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen tilannetta ja Suomen Akatemian osuutta tutkimuksen rahoituksessa. Laineen mukaan Suomen tiedepoliittikka ovat viime aikoina ohjanneet enemmänkin teknologia ja kansainvälinen kilpailukyky kuin yhteiskuntatieteelliset tavoitteet. Akatemian päälinjoina kunnallishallinnonkin tutkimuksen tukemisessa ovat suuret projektit, niihin yhdistyvä tutkijankoulutus sekä tutkijoiden kotimainen ja kansainvälinen yhteistyö.

### YHTEENVETOJA TYÖRYHMÄTYÖSKENTELYSTÄ JA KESKUSTELUISTA

Tavoitteena ei ole, että tiede ottaisi poliittisten päätöksentekijöiden valtaa itselleen

*Yleistä kunnallishallintoa ja kunnallislakia pohtineen työryhmän* mukaan tarvitaan periaatekeskustelua paikallisen itsehallinnon perusteista. Kunnan aseman selkiönnäytänminen myös perustuslaissa on tärkeää. Kunnallishallinnon lainsäädännön uudistuksissa on hahmotettava kokonaisuus, vaikka edettäisiin osauudistuksiin.

Tutkimuksellisin keinoin olisi mahdollista luoda kunnallishallinnon perusmalli lainsäädännön pohjaksi, mutta sitä ei pidetty suotavana. Tieteen tehtävänä ei ole ottaa poliittisten päätöksentekijöiden valtaa itselleen. Sen sijaan tarvitaan keskustelun virittämistä, tutkimusta ja vaihtoehtoisia malleja.

*Kunnallistalouden tutkimuksen työryhmä* totesi yhteenvedossaan, että maamme kunnallistalouden tutkimus on vähäistä. Ryhmässä

esitettyjen alustusten pohjalta nousi esille sekä nykyisen kuntarakenne että valtionapujärjestelmän ongelmallisuus. Ajatus kuntien nykyistä voimakkaammasta keskinäisestä kilpailusta herätti keskustelun kilpailun seurauksista kuntalaisille. Samoin pohdittiin vapaakuntakokeilun mahdollisesti aiheuttamaa hallintokuntien välistä kilpailua kuntien sisällä.

Kuntien velkaantumisen on monitahoinen ongelma, ja myös taakka tulevaisuudelle. Hyvinvointivaltion purkamista, ottamatta huomioon maamme historiaa, ei voida pitää mahdollisena, kommentoi ylijohtaja Nummela. Suomalaista hallintoa taas ei voida kehittää, jos keskeiset siihen vaikuttavat tekijät kuten professiot jätetään ulkopuolelle. Professiot voidaan mieltää niin kehittämisen jarruina kuin myös sen mahdollistajina ja uudistusten innovaattoreina.

*Kunnan ja valtion välistä suhdetta käsitellyt työryhmä* korosti, että hallinnon ja ohjauksen eri tasojen väliset suhteet tulee sisällyttää tarkasteluun. Toimeenpanotutkimuksen kautta on selvitetty tavoitteiden toteutumista. Nyt pitäisi lisätä eri ohjausmuotojen tutkimista. Vielä ei ole esimerkiksi tarkasteltu poliittis-hallinnollisen ohjauksen suhdetta muihin kuntia ohjaaviin mekanismeihin.

Eri tasojen (valtion keskushallinto, väliportaanhallinto, paikallishallinto, kuntalaiset) välisiä ohjaus-suhteita pitäisi tutkia perusteellisesti. Edelleen on tärkeää selvittää, miten eri ohjausmuodot, esimerkiksi voimavara- ja informaatio-ohjaus liittyvät toisiinsa.

*Kunnallisten palveluiden järjestämistä pohtinut työryhmä* totesi, että erilaisia kunnallishallinnon tutkimuksia on meneillään useita. Vaarana voi olla, että kunnissa seuraa kyselyväsymys. Kuitenkin eri tutkimusten tiedonintressit eroavat toisistaan ja koskevat eri tasoja. Työryhmässä nähtiin, että eri tutkimusten tietämystä pitäisi hyödyntää nykyistä enemmän. Yleisten vapaakuntakokeiluun lii-

tyvien tai sitä sivuavien kartoitus-  
ten ohella tarvitaan syvällisiä, laa-  
dullisia tutkimuksia ja ruohonjuu-  
ritasolle menoa. Vastataanko kun-  
nallishallinnon kokeiluilla hallin-  
non vai kuntalaisten tai palvelui-  
den käyttäjien, asiakkaiden tarpei-  
siin? Missä määrin eri hallintokun-  
nat pääsevät yhteistyöhön palve-  
luiden järjestämisessä?

**Pallo on myös tutkijoilla  
ja tiedeyhteisöillä!**

Yhteenvetona seminaarityös-  
kentelystä voi todeta kaksi ainakin  
osittain toisiinsa liittyvää asiaa:

— Yhteistyötä, monitieteisyyttä  
sekä tutkijoiden ja hallinnon kuin  
myös tutkijoiden keskinäistä vuo-  
ropuhelua kaivataan. Tutkijaver-  
kostot, asiaryhmät ja avoimuus  
edistävät tutkimusta. Seminaarin  
yhdeksi konkreettiseksi anniksi  
monien ideoiden ohella jäikin itse-  
hallintoprojektin lupaus vastaavan-  
laisten seminaarien järjestämisek-  
si jatkossa.

— Kunnallishallinnon tutkimuk-  
sen rahoitukseen ei ole patenttirat-  
kaisuja. Osallistujien näkökulmas-  
ta kunta-valtio-suhteen ja kunnal-  
lishallinnon tutkimuksen rahoitus

kaipaa pohtimista. Keskusteluissa  
katseet kääntyivät paitsi Suomen  
Akatemian ja korkeakoulujen,  
myös kuntien itsensä, kunnallisten  
keskusjärjestöjen ja hallinnon  
suuntaan.

Mikä sitten on tutkijan asema  
hallinnon käytännössä ja tutkimuk-  
sessa? Vaikka kysymys lieneekin  
tutkimuksen erilaisista vaihtoeh-  
doista, tieteen vapaus ja tieteen ra-  
hoitus liittyvät väistämättä aina jol-  
lakin tasolla ja tavalla toisiinsa.

*Vuokko Niiranen*