

Saanareetta Virikko (toim.)

UUDISTUVA KUNTA

Kuntalaiset ja osallisuus

SEMINAARIKIRJA

45. Kunnallistieteen päivät

45. Kunnallistieteen päivät 13.–14.10.2015
Tieteiden talo, Helsinki

Seminaaripäivien järjestäjä ja seminaarikirjan julkaisija

Kunnallistieteen yhdistys ry
Föreningen för kommunalvetenskap rf

Kansi: Juhani Näränen
ISBN 978-952-68020-1-5 (nid.)
ISBN 978-952-68020-2-2 (PDF)
Kopio Niini
Tampere 2016
Suomi

SISÄLLYS

PUHEENJOHTAJAN TERVEHDYS	5
OHJELMA: UUDISTUVA KUNTA – Kuntalaiset ja osallisuus	7
KUTSUTTUJEN ESITYSTEN TIIVISTELMÄT	11
Keynote speaker Professor Vivien Lowndes: Prospects for Citizen Participation under Austerity: Retrenchment, Continuity or Innovation?	13
Dosentti Mikko Rask: Tutkimuskohteena osallistumisen kokemukset ja -kokeilut	15
Tutkija Ulriika Leponiemi: Yhteisöllisyys pienten kuntien johtamisessa	17
Sotilasprofessori Mika Hyttiäinen: Kunnan hybridipuolustus ja kansalaisosallistuminen ..	19
I KUNTATALOUDEN TYÖRYHMÄ	23
Korento Sari: Kirjanpitolain uudistuksen vaikutukset kunnan kirjanpitoon	24
Leppänen Pasi: Liikekirjanpito ja kuntien tilinpäätökset – vertailukelpoista informaatiota vai luovaa laskentaa?	25
Hurmola-Remmi Hanna: Talous- ja laskentainformaation relevanssi osana kuntarakennemuutoksiin liittyvää päätöksentekoa	26
Hujanen Timo & Mikkola Hennamari: SOTEN RAHAPUU auttaa hahmottamaan menojen mittakaavat	28
Penttilä Inari: Osallistuva budjetointi haastaa luottamaan	29
II OSALLISTUMISEN TYÖRYHMÄ	30
Nummi Pilvi: Kaupunkisuunnittelijat sosiaalisessa mediassa	31
Juustila Liisa: Osallisuuskoulutusta kaupungin työntekijöille	32
Meriluoto Taina: Turning Experience into Expertise – Interpretations of Legitimate Participation in Finnish Participatory Social Policy	33
III KUNTAJOHTAMISEN TYÖRYHMÄ	35
Kyösti Anni, Parkkinen Jonne & Jäntti Anni: Seutukaupunkien rooli kuntakentässä	36
Alatalo Paula: Kunnat sosiaalisen yhteiskuntavastuun toteuttajina Suomessa – Case-tutkimus henkilöstövastuullisuuden toteutumisesta viidessä kaupungissa	37
Summanen Annemaija: JOHTORYHMÄN JÄSENTEN TYÖUUPUMUSTARINAT Kuntien johtoryhmien jäsenet näkemyksensä ja kokemuksensa kertojina.....	38
Uoti Asko: Ammatillisen kuntajohtamisen välineistä uuden kuntalain (410/2015) mukaan ..	39
Virikko Saanareetta: Oikeudellinen katsaus kunnan johtamisjärjestelmän nykytilaan ja tulevaisuuteen	40
Majava Jarkko: Kuntien poliittiset johtamis- ja päätöksentekojärjestelmät muutoksessa	41
Saarelainen Tarja & Kiviniemi Markku: Oppivat verkostot ja liikkumavaran luominen yhdys- tai rajapinnoilla – opiskeluhuollon palvelut uudistusten kentässä	42
TILAA MUISTIINPANOILLE	43
YHTEYSTIEDOT	47

PUHEENJOHTAJAN TERVEHDYS

Tervetuloa osallistumaan Kunnallistieteen päiville!

Kunnallistieteen yhdistys järjestää Kunnallistieteen päivät 45. kerran. Siinä missä perinteinen tieteellinen yhdistystoimintakin on osallisuutta ja yhteisön luomista, myös näiden Kunnallistieteen päivien teemana kuntalaiset ja osallisuus, uudistuvan kunnan viitekehyksessä. Niin kuin 44. kertaa aikaisemminkin on Kunnallistieteen yhdistyksen puheenjohtaja voinut alkusaanoissaan todeta, että kunnat ovat muutoksen ja murroksen keskellä, on saman toteamuksen tekeminen mahdollista nytkin. Kunnat todella ovat muutoksen ja murroksen keskellä, tälläkin hetkellä. Tämä historiallisestikin merkittävä uudistus antaa kunnille mahdollisuuden kasvaa elinvoimaisiksi ja hyvinvoiviksi kuntalaisten yhteisöiksi.

Yksi onnistumisen avain on aito ja vaikuttava osallisuus. Aito ja vaikuttava myös siinä mielessä, että osallistuminen on mahdollista, avointa, helppoa, merkityksellistä, mutta myös riittävästi resursoitua. Näitä riittävien resurssien kysymyksiä jäsentää omassa esityksessään päivien kutsuttu pääpuhujaprofessori Vivien Lowndes (professor of public policy, Institute of Local Government Studies, School of Government and Society, University of Birmingham, UK). Professori Lowndesin puheenvuoro käsittelee tähän aikaan kytkeytyen osallistumisen mahdollisuuksia taloudellisten resurssien vähentyessä ja niitä vähennettäessä: *Prospects for Citizen Participation under Austerity: Retrenchment, Continuity or Innovation?*

Tiedepäiviemme ohjelmassa on totuttuun ja hyväksi havaittuun tapaan kutsuttuja puheenvuoroja sekä työryhmätyöskentelyä. Osallisuuden, yhteisöllisyyden ja demokratian tutkijoiden puheenvuoroissa keskeisiä teemoja ovat osallisuuden kokemukset ja -kokeilut, kuntalaisten yhteisöllisyys sekä osallisuus turvallisuuden viitekehyksessä.

Puheenvuorojen jälkeen on aikaa keskustelulle, mutta kannustan osallisuuteen myös puheenvuorojen aikana tekstiviestein, Facebookin, Twitterin (#kunnallistieteenpäivät) tai Instagramin kautta tiedepäivien viestiseinälle. Työryhmät itsessään tarjoavat osallistumisen areenan. Työryhmäesitysten ja -alustusten pohjalta keskustellaan, vaihdetaan kokemuksia ja työstetään tutkimus- ja hankeideoita ja -suunnitelmia eteenpäin. Päivien työryhmät ovat kuntajohtamisen, osallisuuden sekä kuntatalouden teemoista. Työryhmien esiintyjät ja esitysten tiivistelmät löytyvät tästä seminaarikirjasta sekä osoitteesta www.kunnallistiede.fi.

Vilkkaita tiedepäiviä toivoen, lämpimästi tervetuloa toivottaen,

Lotta-Maria Sinervo

KTY:n hallituksen puheenjohtaja

OHJELMA: UUDISTUVA KUNTA – Kuntalaiset ja osallisuus
Tieteiden talo, Helsinki

Torstai 13.10.2016

Päivän puheenjohtajana Lotta-Maria Sinervo

- 9.30–10.00 Ilmoittautuminen ja tervetulokahvit
- 10.00–10.15 Päivien avaus ja tervetulosanat (sali 104)
Lotta-Maria Sinervo, Kunnallistieteen yhdistyksen puheenjohtaja
- Tieteellisten seurain valtuuskunnan tervehdys
Lea Ryyänen-Karjalainen, toiminnanjohtaja
- 10.15–10.45 **Tutkimuskohteena osallistumisen kokemukset ja -kokeilut**
Dosentti Mikko Rask, Helsingin yliopisto
- 10.45–11.15 **Yhteisöllisyys kunnan voimavarana**
Tutkija Ulriika Leponiemi, Tampereen yliopisto
- 11.15–11.45 **Kunnan hybridipuolustus ja kansalaisosallistuminen**
Professori Mika Hyytiäinen, Maanpuolustuskorkeakoulu
- Omakustanteinen lounas
- 13.00–14.30 **Osallistu itse – paneelikeskustelu** (sali 104)
Vetäjänä Kuntalehden päätoimittaja Marja Honkakorpi
Panelistit:
Erikoistutkija Anu Gretschel, Nuorisotutkimusverkosto
Tutkija Ulriika Leponiemi, Tampereen yliopisto
Tutkija Mikko Rask, Helsingin yliopisto
Kumppanuussuunnittelija Regina Järg-Tärno, Setlementti ry
Kuntademokratian kehittämispäällikkö Antti Leskinen, Tampereen kaupunki
Puheenjohtaja Kimi Uosukainen, Suomen Nuorisovaltuustojen Liitto ry
- Kahvitauko
- 15.00–17.00 **Työryhmätyöskentelyä**
- 19.00 alkaen **Vapaamuotoinen illanvietto**

Perjantai 14.10.2016

Päivän puheenjohtajana Inga Nyholm

9.00–10.30 **Työryhmätyöskentelyä**

Kahvitauko

11.00–12.00 **Keynote-puheenvuoro:** Vivien Lowndes, Professor of Public Policy (sali 104)
Prospects for Citizen Participation under Austerity: Retrenchment, Continuity or Innovation?

Päätössanat

Tilaisuus päättyy kello 13.

TYÖRYHMÄT

I KUNTATALOUDEN TYÖRYHMÄ (13.10. Sali 309 ja 14.10. Sali 405)

Vetäjinä Lotta-Maria Sinervo (lotta-maria.sinervo@uta.fi) ja

Sari Korento (sari.korento@kuntaliitto.fi)

II OSALLISTUMISEN TYÖRYHMÄ (Sali 313)

Vetäjinä Antti Leskinen (antti.leskinen@tampere.fi) ja

Maarit Alikoski (maarit.alikoski@rovaniemi.fi)

III KUNTAJOHTAMISEN TYÖRYHMÄ (Sali 312)

Vetäjänä Kaija Majoinen (kaija.majoinen@kuntaliitto.fi)

KUTSUTTUJEN ESITYSTEN TIIVISTELMÄT

Keynote speaker Professor Vivien Lowndes: Prospects for Citizen Participation under Austerity: Retrenchment, Continuity or Innovation?

Is citizen participation a luxury that cannot be afforded as local authorities confront budget cuts and a general climate of austerity? Or is it part of a response to meeting funding gaps and addressing the new social and economic challenges? The presentation focuses on this question, whilst also considering changes to the forms taken by citizen participation in environments of austerity. Drawing on research findings from the UK and Spain, the presentation contrasts scenarios of retrenchment, continuity and innovation – what they look like, and why certain scenarios emerge in different contexts. Even where citizen participation remains strong, it is taking different forms – civic volunteerism, stakeholder managerialism, service co-production, and social movements that combine critique with prefigurative forms of social action. The presentation finishes by returning to a Council of Europe study conducted by Lowndes, Pratchett and Stoker in 2006 (which included Finland) to analyse changes in both ‘supply’ (why citizens participate) and ‘demand’ (how local authorities stimulate and manage participation). The combined effects of these changes will shape whether prospects for citizen participation lie in retrenchment, continuity or innovation.

Contact: Professor Vivien Lowndes, Institute of Local Government Studies, University of Birmingham, UK (v.b.lowndes@bham.ac.uk)

Dosentti Mikko Rask: Tutkimuskohteena osallistumisen kokemukset ja -kokeilut

Parempi osallisuus tuottaa meitä kaikkia koskettavia hyötyjä: aktiivisempaa demokratiaa, runsaampaa sosiaalista pääomaa, suurempaa ongelmanratkaisukapasiteettia. Osattomuus tuo puolestaan mukanaan ongelmia: ääriliikkeitä, syrjäytymistä, kalliin ja tehottoman julkisen sektorin, joka yrittää itsekseen selvittää yhä pahenevista ongelmista. Koska osallisuuteen kytkeytyy paljon mahdollisuuksia, niin hyviä kuin huonoja, sitä on myös tutkittu paljon. Osallisuustutkimuksen – ja tuotekehityksen – alkuna pidetään usein 60–70 –lukujen demokratialiikehdintää, minkä seurauksena kehitettiin myös sittemmin klassikoiksi muodostuneita menetelmiä, kuten USA:n Jefferson Centerissä kehitetyt kansalaisraadit (citizen jury) ja vastaavatyypit Saksassa kehitetyt suunnittelusolut (planning cells) ja Tanskassa kehitetyt konsensuskonferenssit (consensus conference). Nykyisin osallisuustutkimus on muuttunut monimuotoiseksi ja mitä suurimmassa määrin käytännönläheiseksi tutkimus- ja tuotekehitystoiminnaksi, toki unohtamatta taustalla olevia demokratiateorioita ja niihin liittyviä keskusteluja. Yksi keskeisiä jakolinjoja kulkee sosiologisen ja politologisen perspektiivin välillä: siinä missä sosiologit ovat kiinnostuneita yhteiskunnassa spontaanisti tapahtuvan osallisuuden muodoista, kuten yhteiskunnallisista liikkeistä ja kansalaisaktivismista, politologinen perspektiivi korostaa hallinnan uusien käytäntöjen tarkastelua ja niiden vaikutusten arviointia. Usein nämä perspektiivit kulkevat rinnakkaisina ja toisiaan täydentävinä näkökulmina.

Omassa esityksessäni tarkastelen kansainvälisiä osallisuushankkeita, joita olen viime vuosina tutkinut Suomen Akatemian ja EU:n rahoittamissa hankkeissa. Esittelen keskeisiä tuloksia seuraavista hankkeista:

- CIVISTI – Citizen visions of science, technology and innovation (www.civisti.org/). CIVISTI oli 7 EU-maata kattava ennakointihanke, jossa tuotettiin tiedettä, teknologiaa ja innovaatioita koskevia tulevaisuusvisioita kansalaisraatimenetelmällä, jota yhdisteltiin muihin metodeihin.
- World Wide Views prosessi (www.wwviews.org/), jossa kerättiin kansalaisten näkemyksiä YK:n ilmasto- ja biodiversiteetti COP -neuvotteluihin globaalin kansalaisraatimenetelmän avulla.
- PE2020 – Public Engagement Innovations for Horizon 2020 (www.pe2020.eu/). Edelleen käynnissä olevassa PE2020-hankkeessa on kartoitettu osallisuusinnovaatioita kansainvälisesti ja kotoutettu niitä Suomeen tiede- ja teknologiakehityksen kysymysten parempaa hallintaa varten.

Esityksessäni tuon esille keskeisiä havaintoja koskien osallistumishankkeista syntyneitä kokemuksia ja uusia toimintatapoja koskevia arvioita. Päätän esitykseni ehdotuksiin siitä, miten osallisuuskehitystä kannattaisi Suomessa, etenkin kuntatasolla, kehittää lähitulevaisuudessa.

Aiheeseen liittyviä julkaisuja

- Rask, M, Mačiukaitė-Žvinienė, S, Tauginienė, L, Dikčius, V, Matschoss, K, Aarrevaara, T and d'Andrea, L (2016). *Innovative Public Engagement. A Conceptual Model of Public Engagement in Dynamic and Responsible Governance of Research and Innovation*. Publication D2.2 of the PE2020 project, www.pe2020.eu/.
- Rask, M and Worthington, R (Eds.) (2015). *Governing Biodiversity through Democratic Deliberation*. Routledge, London and New York.
- Rask, M, Worthington, R and Lammi, M (Eds.) (2012). *Citizen Participation in Global Environmental Governance*. Routledge, London and New York.

Dosentti Mikko Rask, Helsingin yliopisto, email. mikko.rask@helsinki.fi

Tutkija Ulriika Leponiemi: Yhteisöllisyys pienten kuntien johtamisessa

Pärjätäkseen voimakkaasti muuttuvassa toimintaympäristössä, monimutkaisten ongelmien ja muutosten keskellä, kuntien tulee johtaa toimintaansa paikallisten olosuhteiden ja resurssien kannalta olennaiseen ja oikeaan suuntaan. Koska toimintaresurssit ovat niukat, tulee pienten kuntien yhtäältä osallistaa ja toisaalta hyödyntää kaikkien kuntalaistensa osaaminen ja ominaisuudet. Väitöskirjatyöni selvittää sitä, mitä yhteisöllisyys kuntien johtamisessa on? Miten ja minkälaiseen tarpeeseen yhteisöllisyys on rakentunut kunnissa ja kuntaorganisaatioiden sisällä kuntapalveluiden tuottamisessa

Kunnallinen itsehallinto tarkoittaa, että paikalliset ihmiset vastaavat itse kotikuntansa asioista. He vastaavat huonoista ja virheellisistä päätöksistä, mutta nauttivat myös onnistumisista. Yhteisössä toteutuu tarve olla osa ryhmää ja samalla osallistuessaan ihminen voi vaikuttaa omaan elämänpäiriinsä. Tässä tutkimuksessa selvitetään, millaisina pienten kuntien yhteisölliset käytännöt näyttäytyvät paikallisten johtajien silmin. Miten ja millaisiin kunnan tarpeisiin ja haasteisiin ne ovat syntyneet ja mitä etua yhteisöllisyys on kunnan asukkaille ja elinvoimaisuudelle tuonut.

Empiirinen aineisto kerättiin haastatteleamalla kuuden pienen suomalaisen kunnan kunnanjohtajaa, kunnanvaltuuston puheenjohtajaa ja kunnanhallituksen puheenjohtajaa sekä muita yhteisöllisiin hankkeisiin osallistuneita henkilöitä Juupajoella, Juvalla, Myrskylässä, Oripäässä, Pukkilassa ja Utajärvellä vuonna 2014. Seuraavassa esitellään empiirisen aineiston tuloksia. Väitöskirja valmistuu kokonaisuudessaan vuonna 2017.

Mistä yhteisöllisyydessä on kyse?

Pienten kuntien päättäjien mukaan yhteisöllisyys näyttää koostuvan viidestä elementistä, jotka ovat: henki, kaikessa mukana, ihmiset, rajattu kokonaisuus sekä paikallinen vastuu. Jotta voidaan puhua aidosta yhteisöllisyydestä, kaikkien näiden elementtien tulee olla samanaikaisesti läsnä.

Yhteisöllisyys on jotain ilmassa leijuvaa, mikä näkyy konkreettisissa teoissa ja niiden taustalla, mutta ilmiötä on varsin vaikea kuvata. Se ei ole mikään tekninen toimenpide, tai järjellä ratkaistava paras mahdollinen toimintatapa. Se vaikuttaa ajatuksiin, toimintatapoihin sekä ratkaisuihin ja päätöksiin. Haastateltavien kuvauksen mukaan yhteisö on kaikessa kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa mukana. Ei ole asiaa, missä se ei olisi taustalla, vaikuttimena.

Kysyttäessä haastateltavilta oikeastaan mitä tahansa yhteisöllisyyteen liittyvää – mistä siinä kyse, mistä se syntyy, miksi sitä tarvitaan ja miten sitä voisi edesauttaa – vastauksiin liittyivät aina ihmiset. Tietynlaiset (sopivat juuri paikalliseen tarpeeseen) ihmiset ovat kiinnostuneita yhteistyöstä, sallivat uusien ideoiden esittämisen ja eteenpäinviennin. He ovat valmiita omalla työllään tekemään asioita yhteisen hyvän eteen, vaikka se ponnistuksia, aikaa ja rahaakin, vaatisi. Ihmiset näkevät yhteisön arvokkaana ja motivoivana, tavoittelemisen arvoisena.

Jotta yhteisöllisyys pääsee syntymään, se tarvitsee ympärilleen myös rajat. Se ei siis voi olla epämääräinen vellova ryhmä, jonka toiveista ja tarpeista ei voi saada kiinni. Jotta siis edellä kuvattu henki pääsee syntymään ja ihmiset ryhtyvät toimimaan yhteisen hyvän puolesta, heidän tulee hahmottaa ryhmä, jonka vuoksi he aktivoituvat. Ja heidän tulee nähdä kokonaisuus perustelluksi ja vaivan arvoiseksi sitoutua. Kokonaisuus voi olla rajattu esimerkiksi alueelli-

sesti tai vaikkapa väestömäärän suhteen. Mitkään tietyt matemaattiset laskentamallit eivät tässä kuitenkin yksinään toimi – kuinka monta henkeä ja miten isoa aluetta se koskee.

Yhteisöllisissä käytännöissä kyse ei ole vain lakisääteisistä tehtävistä, vaan ne ovat syntyneet ja kehitetty paikallisesta tarpeesta, paikallisiin olosuhteisiin parhaalla mahdollisella tavalla toimiviksi – paikallisella pelisilmällä. Tokihan lakisääteiseen tehtäväänkin voidaan kehittää ratkaisu yhteisöllisesti. Tässä tutkimuksessa korostan erityisesti kuitenkin niitä toimintamalleja, jotka yhteisö itse on nähnyt ja kokenut tarpeellisiksi.

Jotta paikallinen yhteisö voi toimia ja siis saada asioita aikaan, tulee sillä olla toimivaltaa ja luottamusta. Jotta käytännöt todella onnistuisivat, toimijoilla tulee olla kunnan johdon (poliittisen sekä viranhaltijoiden) ja kuntalaisten tuki, mandaatti ja legitimizeetti. Kokemus siitä, että kuntalaiset näkevät toiminnan olevan kunnalle ja kuntalaisille hyödyksi ja luottamus siitä, että heidän annetaan ja luotetaan toimivan parhaalla mahdollisella tavalla.

Yhteisöllisyys kuntaorganisaation toimijoiden arvokas voimavara

Mikäli pienten kuntien organisaatiot saavat pitää itsehallintonsa, yhteisöllisyys tulee säilymään ja toimimaan elinvoimaisena. Mutta mikäli niiltä otetaan pois valta tehdä päätöksiä ja toimia, vievät ne mukanaan myös yhteisöllisyyden. Kun yhteisöjen paikallisiin päätöksentekijöihin, heidän ammattitaitoonsa ja pätevyyteensä, luotetaan, toimii yhteisöllisyys arvokkaana resurssina kuntapalveluiden järjestämisessä.

Paikallishallinnon taloudellinen tila on heikko sekä kansallisesti että kansainvälisesti, mistä syystä tarve lisäresursseille on ilmeinen. Mikäli yhteisöllisyydelle annetaan sijaa kuntapalveluiden järjestämisessä, sen avulla voidaan saavuttaa hienoja tuloksia. Yhteisöllisyys on siis oikein hyödynnettynä toimiva ja arvokas lisäresurssi kuntaorganisaatiolle. Kun paikallisten toimijoiden toimintaan luotetaan, tuntevat he tulevansa arvostetuiksi. Arvostus osoittaa, että tehty työ yhteisen hyvän eteen on hyödyllistä. Yhteisö on siis resurssi, josta paikallinen organisaatio voi ammentaa parhaimmillaan suuret hyödyt.

Tutkija Ulriika Leponiemi, Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulu
email. ulriika.leponiemi@uta.fi

Sotilasprofessori Mika Hyytiäinen: Kunnan hybridipuolustus ja kansalaisosallistuminen

Kirjoitan kirjaa ”Hybridisodankäynti viranomaisyhteistoiminnan haastajana” ja aihe liittyy siihen. Luennoin aiheesta myös syksyn valtakunnallisilla maanpuolustuskursseilla, alueellisilla maanpuolustuskursseilla, väestönsuojelun perinnepäivänä ja nyt Kunnallistieteen päivillä tavoitteena saada reflektiota ja testata hybridisodankäynnin mallia eri näkökulmilta.

Sotataito, tarkennettuna sovellettu taktiikka, ei pohdi sotia tai niiden syitä, vaan sodankäyntiä. Vaikka hybridisodankäynnin uutuudesta tai jopa olemassaolosta ylipäättään käydään perustutkimuksessa, strategiassa ja politiikassa kovaakin keskustelua, käytän termiä pohjana. Tähän tarkoitukseen Naton vuonna 2015 julkaisema malli on osoittautunut parhaaksi lähtökohdaksi, jota tutkimuksessani täydennän. Kotimaisesta tutkimuksesta suosittelen perehtymään artikkeliin Cederberg, Aapo ja Eronen Pasi: *How can Societies be Defended against Hybrid Threats?* joka on laadittu Geneven GDSP:lle (september 2015 No.9).

Hybridisodankäynnin voidaan Naton mallin mukaisesti katsoa koostuvan kahdeksasta osasta: taloudellisesta, kyber-, diplomaattisesta ja informaatiovaikuttamisesta, kansallisten kiistojen käyttämisestä ja jopa aseellisten ryhmien tukemisesta sekä erikoisjoukkojen ja sotilaallisten keinojen käytöstä. Se, missä vaiheessa ylitetään sodankäynnin kynnyks tai ylitetäänkö sitä lainkaan, on hybridisodankäynnissä kiinnostava tutkimuskohde: optimitilanteessa hyökkääjä toteuttaa suunnitelmallista operaatiota kun puolustaja vasta pohtii, vaikutetaanko häneen tahallisesti.

Suomessa yleisjohtovaltaa käyttää pääministeri tai puolustustilassa presidentti. Ministeriöt ja keskusvirastot vastaavat kukin omasta sektoristaan niin sanotulla johtoviranomaismallilla. Aluetasolla on turvallisuuden koordinoitavia erityisesti aluehallintovirastolla. Mutta voidaan perustellusti väittää, että kunnan johtaja on pääministeristä seuraava yleisjohtaja, joka vastaa hybridipuolustuksesta kuntalaisilleen. Esitelmäni pureutuu tähän rooliin.

Kunta on vastuussa kuntalaisten perustoimeentulosta ja terveydestä sekä keskeisestä osasta kuntalaisille kriittistä infrastruktuuria. Kunnalla on erityinen rooli myös informaatiopuolustuksessa, jossa opettajilla ja muun muassa kodinhoitajilla on avainrooli. Myös kansallinen yhtenäisyys syntyy ruohonjuurilla. Hybridipuolustuksen tärkein käsite on tutkimukseni mukaan resilienssi, joustava kestävyys paitsi sietää myös toipua vaikuttamisesta entistä vahvempana.

Kansalaisosallistumisessa haastan kuulijat siviilivastarinnan mallilla, jonka Liettua otti oman hybridipuolustuksensa käyttöön alkuvuodesta 2015. Mallia on harkittu myös Suomessa 1970-luvun alussa ja 1. Parlamentaarinen puolustuskomitea (1971) suosittikin sen käyttöönottoa, mutta asia raukesi. Perinteinen ajatus siviilivastarinnasta vasta kun maa on vallattu, korvautuu hybridisodankäynnissä sillä, ettei pääosassa edellä kuvattuja vaikutuksia ole rajoja, tai jos olisi, ne on jo globaalissa maailmassa ylitetty.

Sotilasprofessori Mika Hyytiäinen, Suomalainen sotataito, Maanpuolustuskorkeakoulu
email. mika.hyytiainen@mil.fi

TYÖRYHMÄESITELMIEN TIIVISTELMÄT

I KUNTATALOUDEN TYÖRYHMÄ

Osallisuuden ja yhteisöllisyyden teemoja harvoin liitetään kunnan talouden kysymyksiin. Talousasiat yleensäkin, niin myös kunnissa, annetaan ja jätetään helposti yksittäisten ihmisten vastuulle. Näin on ainakin ajatustasolla: talousjohtaja hoitaa talouden, siinä missä vaikkapa sivistysjohtaja sivistystoimen asiat. Tällainen ajattelu sulkee talouden hallinnan ja -osaamisen pienen porukan tehtäväksi ja osalta sulkee osallistumisen ovia. Talouden näkökulmasta on myös kiinnostavaa, että yhtäältä osallisuuteen kannustetaan ja kutsutaan, mutta toisaalta kritiikkiä esitetään siitä, että osallisuutta ei kuitenkaan resursoida riittävästi tai osallisuudella ei taloudellisessa mielessä ole merkitystä. Viime kädessä taloudessa kuitenkin on kyse resurssien järkevästä käytöstä. Tähän järkevään käyttöön tarvitaan tietoa ja edelleen tiedon järjestelmiä, jotka mahdollistavat tämän järkevän käytön arvioinnin.

Kuntatalouden työryhmässä on mukana viisi esitystä. Näissä esityksissä tarkastellaan talouden hallinnan järjestelmiä, kuten kunnan kirjanpitoa (Sari Korento), näiden hallinnan järjestelmien antamaa informaatiota (Pasi Leppänen), informaation hyödyntämistä ja käyttöä uudistuvassa kunnassa (Hanna Hurmola-Remmi). Uudistuvaan kuntaan kytkeytyy myös esitys soten rahoituspuusta (Timmo Hujanen). Osallisuuden teemaa tarkastellaan myös esityksessä Helsingin kaupungin osallistuvan budjetoinnin hankkeesta (Inari Penttilä).

Tervetuloa osallistumaan kuntatalouden työryhmään!

Työryhmän vetäjät

Lotta-Maria Sinervo, Tampereen yliopisto (lotta-maria.sinervo@uta.fi)

Sari Korento, Kuntaliitto (sari.korento@kuntaliitto.fi)

Korento Sari: Kirjanpitolain uudistuksen vaikutukset kunnan kirjanpitoon

Uudistettu kirjanpitolaki astui voimaan vuoden 2016 alussa. Uudistuksen taustalla oli EU:n vuoden 2013 tilinpäätösdirektiivi. Kirjanpitolain uudistus toi lukuisia helpotuksia pien- ja mikroyritysten tilinpäätösten laadintaan. Vaikka kirjanpitolain uudistus herätti paljon keskustelua sen valmistelun aikana, se ei pienyrityshelpotuksia lukuun ottamatta lopulta muuttanut olennaisesti tilinpäätöskäytäntöjä.

Mitkä olivat keskeisimmät uudistukset pienyrityshelpotusten lisäksi? Uudistettu kirjanpitolaki korostaa kirjausketjun merkitystä ja aukottomuutta sekä laajensi sen koskemaan myös muuta viranomaisraportointia. Olennaisuus nostettiin yleiseksi tilinpäätösperiaatteeksi ja sitä tulee tarkastella erityisesti tilinpäätöksen hyväksikäyttäjän näkökulmasta. Kirjanpitolaki poisti yritysten tuloslaskelmista satunnaiset erät, jotka jatkossa ovat liiketoiminnan muita tuottoja ja kuluja. Kirjanpitolaki antaa jatkossa mahdollisuuden kirjata rahoitusleasingisopimuksella hankitun hyödykkeen, kuten jos se olisi ostettu. Kirjanpitovelvollinen voi myös arvostaa johdannaisopimukset ja muut rahoitusvälineet sekä sijoituskiinteistöt käypään arvoon. Numeroidun ja paperimuotoisen sidotun tasekirjan laatimisvelvoite myös poistui.

Miten kirjanpitolain uudistus vaikutti kuntien kirjanpitoon? Kunnat soveltavat kirjanpitolakia ja kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa lain soveltamisohjeita yleisohjeillaan ja lausunnoillaan. Kuntajaosto on päivittänyt vuoden 2016 aikana mm. tuloslaskelman ja taseen laatimista koskevat yleisohjeet. Niissä on tarkennettu mm. arvon alentumisia ja toimeksiantojen varojen kuten käyttötarkoitukseen sidottujen lahjoitusvarojen käyttöä koskevia kirjauskäytäntöjä. Sen sijaan kirjanpitolain uudistuksen vaikutukset kuntien kirjanpito- ja tilinpäätöskäytäntöihin ovat melko vähäiset. Kunnat käyttävät julkisia verovaroja, joten vaatimukset niiden käyttöä koskevista tiedoista poikkeavat yksityisestä sektorista. Tästä syystä kunnille ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi antaa tilinpäätöksen laadintaa koskevia helpotuksia kuntakoon mukaan. Satunnaiset erät päätettiin myös säilyttää kuntien tuloslaskelmissa, koska erien käsittely muissa tuotoissa ja kuluissa olisi vaikuttanut kuntien vertailukelpoisuuden heikentymiseen vaikuttamalla mm. vuosikatteeseen. Kunnille ei annettu myöskään oikeutta arvostaa sijoituskiinteistöjä, johdannaisopimuksia tai muita rahoitusvälineitä käypään arvoon tai käsitellä rahoitusleasingilla hankittua omaisuutta kuten ostettua, koska mm. harkinnanvaraisuus erien arvostamisessa olisi kasvanut ja kuntien välinen vertailukelpoisuus olisi siten heikentynyt. Se, jääkö kuntiin sidottu paperimuotoinen tasekirja, on vielä ratkaisematta. Ratkaisu saataneen, kun tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laadintaa koskeva yleisohje päivitetään. Suurempi merkitys kirjanpitolain uudistuksella saattaa siten olla kuntien konserniyhteisöjen tilinpäätöksen laadintaan.

Mitä tulevaisuus tuo tullessaan? Maakuntauudistusta koskevat lakiehdotukset on annettu. Niiden mukaan maakuntien kirjanpito ja talouden ohjaus järjestettäisiin hyvin pitkälle samalla tavoin kuin kuntienkin. Uudistuksen myötä kuntien menoista ja tuloista häviäisi noin puolet, joten kuntien tilinpäätökset näyttäisivät hyvin erilaisilta kuin aikaisemmin. Kuntakonsernien merkitys myös korostuisi entisestään. Vaikka lakisäätteisten kuntayhtymien toiminta, varat ja velat siirtynevätkin maakunnalle ja poistunevat siten kuntien konsernitilinpäätöksistä, muiden tytäryhteisöjen merkitys saisi kuntakonsernissa entistä suuremman painoarvon. Tämä asettaisi entistä suurempia haasteita konsernitilinpäätökselle ja konsernijohtamiselle.

Kehittämispäällikkö Sari Korento, Kuntaliitto, email. sari.korento@kuntaliitto.fi

Leppänen Pasi: Liikekirjanpito ja kuntien tilinpäätökset – vertailukelpoista informaatiota vai luovaa laskentaa?

Kuntien kirjanpidossa alettiin soveltaa kirjanpitolakia soveltuvin osin vuoden 1997 alusta. Uudistus muutti merkittävästi tilinpäätöksen laadintaperiaatteita ja tilinpäätösinformaation sisältöä. Muutosta perusteltiin muun muassa sillä, että kirjanpitolaki on valmis sekä yleisesti hyväksytty ja tunnettu säännöstö ja että muutoksella saavutetaan paremmin vertailtavuus muihin talousyksiköihin. Menojen ja tulojen tasapainon seuranta on korostunut kuntasektorilla toisaalta pitkään jatkuneen heikon suhdannetilanteen vuoksi mutta toisaalta siksi, että julkisen sektorin talouden kehitystä seurataan EU-tasolla. Kuntasektorin kokonaistalouden tasapainon lisäksi kuntakohtaisen talouden tasapainon mittaamisen tavoitteena on olla luotettavaa ja vertailukelpoista.

Kuntalain taloutta koskevia säännöksiä on tarkennettu vuoden 1997 jälkeen useita kertoja. Muutoksilla on säädetty esimerkiksi talouden tasapainottamisvaatimuksesta ja alijäämän kattamisvelvollisuudesta sekä lisätty konsernitilinpäätöksen roolia. Muutosten taustalla ovat osin olleet ulkoiset tekijät kuten kirjanpitolain muutokset mutta osin myös tarve tarkentaa säännöksiä, kun ne eivät ole olleet riittävän täsmällisesti muotoiltuja tai kun ne ovat tarjonneet mahdollisuuden tietoiselle tilinpäätösinformaation vaikuttamiselle, jopa niin sanotulle luovalle laskentatoimelle.

Luova laskentatoimi voidaan määritellä esimerkiksi seuraavasti (Jones 2011): Luova laskentatoimi on säännösten sisältämän jouston käyttämistä mittaamisessa ja informaation esittämisessä sellaisella tavalla, joka palvelee ensisijaisesti informaation tuottajia informaation hyväksikäyttäjien sijasta. Luova laskentatoimi ei siis ole useinkaan annettujen kirjanpito-ohjeiden vastaisesti toimimista, vaan ohjeiden soveltamista tarkoitushakuisesti. Aitoja esimerkkejä kunnissa viime vuosina toteutetuista luovan laskentatoimen ratkaisuksista ovat olleet muun muassa omaisuuden poistoaikojen pidentäminen talouden tasapainon saavuttamiseksi, peruspääoman alentaminen kertyneiden alijäämien kattamiseksi ilman reaalityökaluista vastinetta sekä vuokrausmallien käyttöönotto lainakannan kasvun estämiseksi. Toimintojen yhtiöittäminen tai kuntayhtymille siirtämisen avulla on kirjattu omaisuuden arvonnousuja tuloslaskelmaan tuotoksi – jopa omaisuuden keskinäisiä vaihtoja on suunniteltu tuloksen parantamiseksi.

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, onko liikekirjanpitoon pohjautuva kuntien tilinpäätösinformaatio luotettava ja vertailukelpoinen informaation lähde ja palveleeko informaation hyväksikäyttäjää. Tutkimusaihetta voidaan lähestyä eri näkökulmista, kuten vastaamalla tutkimusongelmiin millaisia luovan laskentatoimen piirteitä kunnan tilinpäätösinformaatio voi sisältää ja miten tilinpäätösinformaatioon on mahdollista vaikuttaa laskentayksikön eli entiteetin rajat ylittävillä liiketapahtumilla.

Tilinpäätösinformaation sisältöä on perusteltua tutkia erityisesti sen vertailukelpoisuuden ja läpinäkyvyyden kannalta toisaalta säännösten ja ohjeiden kehittämiseksi mutta erityisesti sen vuoksi, että tiedon hyväksikäyttäjät eivät tekisi virheellisiä tai yksinkertaistavia päätelmiä. Tilinpäätösinformaation laadintaperiaatteiden kriittisen tarkastelun myötä on mahdollista tuoda esiin niiden kehittämiskohteita. Aihe on poikkeuksellisen ajankohtainen, koska julkisen talouden ongelmista ja kuntien taloudesta keskustellaan paljon. Myös kansainvälisiin IPSAS-standardeihin perustuvien eurooppalaisten EPSAS-standardien soveltamisen mahdollisuuksia selvitetään. Lisäksi tulevien maakuntien kirjanpito on ehdotettu järjestettäväksi kuntien kirjanpidon periaatteilla. Tulevien muutosten suunnittelun kannalta on tärkeää tuntee nykyisen kunnissa sovellettavan kirjanpitomallin vahvuudet ja heikkoudet. Tutkimus palvelee siten sekä tilinpäätöksen laatijoita, luottamushenkilöitä että lainsäädännön ja ohjeiden valmistelussa mukana olevia. Yht: Tutkija Pasi Leppänen, Tampereen yliopisto, pasi.leppanen@uta.fi.

Hurmola-Remmi Hanna: Talous- ja laskentainformaation relevanssi osana kuntarakennemuutoksiin liittyvää päätöksentekoa

Suomessa on toteutettu vuodesta 2007 lähtien yhteensä lähes 100 kuntaliitosta. Kuntien lukumäärä on vähentynyt tuona aikana 416 kunnasta 317 kuntaan. Kriisikuntaliitoksia eli taloudellisesta asemasta johtuneita liitoksia on puolestaan tehty vuosina 2006–2017 yhteensä 26.

Kuntaliitoksista on tehty useita tutkimuksia. Kuntaliitoksia on kuitenkin tutkittu vähän siihen verrattuna, kuinka suuri painoarvo kuntaliitoksilla on ollut yhteiskunnallisessa keskustelussa (Koski, Kyösti & Halonen 2013).

Jo tehtyjen tutkimusten (esim. Paras-hankkeen tutkimukset) perusteella on todettu, ettei liitosten taloudellisia vaikutuksia voida selvitysvaiheessa varmasti todeta, tarkasteluajanjakson tulee olla riittävän pitkä ja nykyhetken vertaaminen menneeseen on vaikeaa muiden toimintaympäristön muutosten vuoksi. Tämä on omiaan aiheuttamaan epävarmuutta kuntaliitoksiin liittyvissä päätöksentekotilanteissa.

Kuntaliitosprosesseissa tuotetaan paljon tietoa talousperusteista sekä taloudellisista vaikutuksista, mutta se, miten tietoa hyödynnetään, hyödynnetäänkö sitä täysimääräisesti ja miten esim. talousselvityksiä käytetään osana päätöksentekoa, ei juuri ole tutkittu. Kuntaliitoksia koskevat tutkimukset eivät ole myöskään analysoineet sitä, miten päätöksenteossa kuntaliitoksen taloudellisia edellytyksiä, liitoksen taloudellisia hyötyjä ja haittoja ja liitoksen tuomien muutosten vaikutuksia on osana päätöksentekoa arvioitu ja mikä merkitys näillä on liitosta koskeviin päätöksiin kuten yhdistymissopimuksen hyväksymiseen.

Tämän tutkimuksen lähtökohtana on oletus, että edellä kerrotut hankaluudet vaikuttavat myös siihen, miten selvitysprosesseissa tuotettua informaatiota hyödynnetään tai hyödynnetäänkö sitä lainkaan. Koska taloudellisten vaikutusten arviointi ja tuotetun informaation ymmärtäminen ja hyödyntäminen on vaikeaa erityisesti luottamushenkilöille, joista enemmistö ei ole talouden asiantuntijoita, on mahdollista ja todennäköistä, että talousnäkökulmaa ja tuotettua informaatiota ei ole osana päätöksentekoa pystytty hyödyntämään riittävästi tai tuotettu informaatio ei ole sellaista, mitä päätöksentekijät osaisivat hyödyntää. Kuntaliitosprosesseissa tuotetaan paljon informaatiota, mutta oletettavasti vain osaa informaatiosta käytetään hyödyksi eli on näin ollen relevanttia päätöksiä tehtäessä.

Tutkimuksen tavoitteena on tarkastella kuntaliitosprosesseja koskevaa päätöksentekoa ja erityisesti selvityksissä tuotetun talousaineiston ja – ja laskentainformaation relevanssia, roolia ja hyödyntämistä osana päätöksentekoprosessia.

Tutkimus on luonteeltaan empiirinen, joka pohjautuu sekä valittujen kuntaliitosselvitysten olemassa olevaan dokumenttiaineistoon että kysely- ja haastattelututkimuksen pohjalta saatavaan aineistoon. Kaikkien tutkimukseen valittujen kuntaliitostapausten osalta toteutetaan luottamushenkilö- ja viranhaltijahaastatteluja ja kyselyitä. Osana tutkimusta toteutetaan myös valittujen kuntajakoselvittäjien haastattelut. Tarkoituksena on selvittää luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja kuntajakoselvittäjien näkökulma tuotetusta aineistosta ja sen roolista osana päätöksentekoa ja siitä, mikä on kunkin toimijan ja sidosryhmän näkökulmasta relevanttia talousinformaatiota ja miten nämä eroavat toisistaan.

Tutkimus toteutetaan tapaustutkimuksena ja neljän artikkelin avulla, joista ensimmäisen työstäminen on aloitettu v. 2016. Tutkimusaineiston (tuotettu talousinformaatio, haastattelut, ky-

selyt ja päätöksentekoprosessien analysointi) perusteella selvitetään, mikä osa tuotetusta talousinformaatiosta on itse päätöksenteon kannalta relevanttia tietoa.

Tutkimuksessa hyödynnettävä teoreettinen kirjallisuus ja tutkimuksen viitekehys muodostuu useista eri tarkastelunäkökulmista. Pääpaino on kuitenkin päätöksentekoon sekä informaation relevanssiin ja hyödyntämiseen liittyvässä tieteellisessä keskustelussa. Teoreettinen tausta rakentuu näin ollen kuntaliitoksiin tai muihin taloudellista arviointia ja talousinformaation hyödyntämistä koskeviin päätöksentekotilanteisiin kohdentuvista tieteellisen keskustelun näkökulmista. Tämän lisäksi muut kuntarakennemuutoksia koskevat tieteelliset keskustelut toimivat tutkimuksen tausta-aineistona.

Talousjohtaja Hanna Hurmola-Remmi, Hollolan kunta
email. hanna.hurmola-remmi@hollola.fi

Hujanen Timo & Mikkola Hennamari: SOTEN RAHAPUU auttaa hahmottamaan menojen mittakaavat

Soten kustannukset ja sen monikanavainen rahoitus on viidakko, jota päättäjiä, virkamiesten ja kansalaisten voi olla vaikea hahmottaa. Soten rahapuuissa (<http://sotenrahapuu.fi/>) visualisoidaan miten noin 22 miljardin palvelumenot käytetään kunnan, sairaanhoitopiirin tai menolajin mukaan ja asukaskohtaisesti. Visualisointi voi auttaa ymmärtämään myös alueellisia rahoitustarpeita.

Soten rahapuu perustuu Kelan tutkijan **Timo Hujasen** ja johtavan tutkijan **Timo Maljasen** kokoamaan aineistoon, jossa ovat mukana sekä kuntien sote-palveluiden kustannukset, sairausvakuutuksen korvausmenot, asiakkaiden maksamat asiakasmaksut ja omavastuuosuudet että työnantajien ja yrittäjien maksut. Aineisto perustuu Tilastokeskuksen, Kelan ja Suomen Kuntaliiton tietoihin, joita on täydennetty työterveyshuollon ja asiakasmaksujen laskelmilla. Vastaavaa aineistoa ei ole aiemmin julkaistu. Mukana ei ole tulonsiirtoja kuten toimeentulotukea ja omaishoidontukea. SotenP rahapuu on tuotettu Hahmota-yrityksen kanssa. Rahapuu sisältää kolme puuta, joiden oksia hiirellä klikkaamalla saa esiin alueellisia vertailuja kunnan ja sairaanhoitopiirin mukaan (ohjelman käyttöohje on etusivulla). Jos käytettävissä olevassa hiiressä on rulla, voi sitä pyörittämällä liikkua kustannuksissa koko maan tasosta alueelliseen kuntatasoon ja päinvastoin. Tietoja on esitetty kokonaiskustannuksina ja asukasta kohti.

Suurimmat menoerät ovat kunnallisessa erikoissairaanhoidossa ja vanhusten hoidossa sekä sairausvakuutuksen korvaamisessa lääkemenoissa. Vanhustenhoidon kustannuksista suurin menoerä on ympärivuorokautinen hoito, joka sisältyy rahapuun menolajiin Muut vanhusten ja vammaisten palvelut. Useissa menolajeissa, kuten matkakorvauksissa, kuntien väliset erot asukasta kohti ovat suuret, mikä auttaa pohtimaan erojen syitä ja sitä millaisia ratkaisuja palvelujen kehittämiseksi olisi tehtävä. Esimerkiksi matkoihin liittyvien kustannusten vähentämiseksi olisi arvioitava telelääketieteen, digitalisaation ja potilashotellitoiminnan mahdollisuuksia. Työterveyshuolto on merkittävä suurten kaupunkien työikäisille, mutta kokonaisuudessa sen merkitys on osin vaatimaton, sillä kun kokonaismenot asukas kohti ovat yli 4000 euroa, työterveydestä maksetaan työnantajille korvauksia noin 60 euroa.

Aineistossa esitetään kunnallisten sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä sairausvakuutukseen kuuluvien palveluiden kokonaiskustannusten jakautuminen kuntien, Kelan ja asiakkaiden kesken vuonna 2014. Aineisto perustuu pääosin kuntien Tilastokeskukselle raportoimiin kuntien ja kuntayhtymien toiminta- ja taloustietoihin sekä Kelan sairausvakuutuksen korvausrekistereistä saataviin tietoihin. Kunnallisten asiakasmaksujen arvioinnissa on hyödynnetty Tilastokeskuksen ja Suomen Kuntaliiton tietoja sekä työterveyshuollon kustannusten arvioinnissa Hujasen ja Mikkolan tutkimusta vuodelta 2013. Tiedot on esitetty sairaanhoitopiireittäin ja kunnittain vuoden 2016 kuntajaon mukaisesti. Mukana ei ole Ahvenanmaan maakunnan 16 kuntaa, sillä näiden kuntien terveydenhuollosta ei ole saatavissa vertailukelpoisia tietoja kuntatasolla. Aineistossa käytetään Tilastokeskuksen väestötietoja 31.12.2014. Lähteisiin ja sen arvioinnissa huomioon otettaviin muihin oleellisiin tekijöihin on linkki aineiston etusivulla.

Kela on merkittävä sote-tiedon tuottaja. Soten rahapuun avulla Kela osallistuu Sote-työhön tarjoamalla ymmärrettävää ja läpinäkyvää tietoa päätöksenteon tueksi <http://www.kela.fi/tutkimus>, lähes reaaliaikaista tilastotietoa Kelasto-tietokannassa, valinnanvapautta ja ulkomailta haettavia terveyspalveluita koskevaa tietoa Hoitopaikan valinta-palvelussa ja ajantasaista terveystietoa Kanta-palveluissa.

Tutkimusblogi Soten rahapuusta: <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/3170>.

Yht. Tutkija Timo Hujanen, Kelan tutkimus, email. timo.hujanen@kela.fi & Tutkimusprofessori Hennamari Mikkola, Kela.

Penttilä Inari: Osallistuva budjetointi haastaa luottamaan

Helsingin nuorisoasiainkeskus on kehittänyt osallistuvaa budjetointia osaksi toimintansa vuosisuunnittelua ja vuosittaisen käyttöbudjetin lähtökohdaksi kolmen vuoden ajan. Kokemukset osallistuvasta budjetoinnista rohkaisevat soveltamaan käytäntöä julkisten palveluiden suunnitteluun ja päätöksentekoon laajemminkin. Tänä vuonna arviolta 7 000 nuorta helsinkiläistä on mukana laatimassa Helsingin nuorisotyön toimintasuunnitelmia ja budjetointia ensi vuodelle 2017.

Osallistuva budjetointi tähtää laajentamaan demokratian kenttää, jakamaan julkista valtaa ja suunnitteluosallisuutta nykyistä suuremmalle osalle ihmisistä. Osallistuva budjetointi ei koske vain budjetin laadintaa vaan ulottuu työn sisältöjen ja työntekijöiden roolin muutoksiin. Osallistuvan budjetoinnin periaatteena on tehdä julkisen talouden suunnittelusta, priorisoinnista ja satsauksista nykyistä läpinäkyvämpää, osallistaa suunnitteluun, priorisointiin ja päätöksentekoon ihmiset, joita palvelut koskevat. Osallistuva budjetointi ravistelee teknokraattista ajatusta viranomaisista palveluiden suunnittelun asiantuntijoina.

Osallistuva budjetointi nojaa ajatukseen palveluiden käyttäjien suunnitteluosallisuudesta – kun palveluita käyttävät ovat mukana niiden suunnittelussa, syntyy palveluita, jotka vastaavat ihmisten tarpeita ja ratkaisumallit pohjautuvat käyttäjien todellisiin tarpeisiin ja niiden käytettävyys on hyvä. Osallistuva budjetointi vastaa edustuksellisen demokratian ongelmiin, puoluepoliittisen järjestelmän suosion laskuun, vahvistamalla lähiyhteisöjä ja laajentamalla osallistumisen mahdollisuuksia.

Osallistuva budjetointi voi kehittää julkisia organisaatioita nykyistä älykkäämmiksi. Samalla se haastaa julkisia organisaatioita kyseenalaistamaan nykyisiä toimintatapoja, pakottaa vuoropuheluun muiden organisaatioiden kanssa ja rakentamaan ratkaisuja yhdessä käyttäjien ja veronmaksajien kanssa. Osallistuva budjetointi vaatii organisaatioissa kokonaisvaltaista sitoutumista johdon tasolta toiminnan tuottajiin. Osallistuva budjetointi ei synny ruohonjuuritason päätöksestä, vaan on johdonmukainen tapa muuttaa toiminnan suunnittelua.

Uudenlainen toimintatapa pakottaa organisaation tarkastelemaan omaa toimintaansa kriittisesti ja avaamaan toimintaansa kehittämiseksi. Muutos vaatii työntekijöiltä kykyä neuvotella, perustella sekä fasilitoida suunnittelu- ja päätöksentekotilaisuuksia. Ilman työyhteisön keskinäistä luottamusta ja virheitä sallivaa toimintakulttuuria budjetin ja suunnittelun avaaminen kuntalaisille on vaikeaa. Osallistuva budjetointi nostaa palveluiden käyttäjät uudelleen kumppanirooliin palvelujen tuottajien kanssa. Parhaimmillaan se motivoi työntekijöitä ja palveluiden käyttäjiä yhteistyöhön; kuten nuoret Kannelmäestä totesivat vuoden 2014 RuutiBudjetin päätteeksi: *Parasta oli kun sai suunnitella ja tehdä YHDESSÄ nuoriso-ohjaajien kanssa.*

Suunnittelija Inari Penttilä, Nuorisoasiainkeskus, Helsingin kaupunki
email. inari.penttila@hel.fi

II OSALLISTUMISEN TYÖRYHMÄ

Kunnilta odotetaan jatkossa enemmän elinvoimaa, hyvinvointia, innovatiivisuutta sekä hyvin merkittävää sisäistä uudistumista ihmisten yhteisöinä. Osallistuminen on tärkeä osa kunnan systemistä kehittämistä. Keskeistä on osallistumisen järjestäminen siten, että kuntalaiset löytävät itselleen sopivimmat tavat vaikuttaa. Osallistumiseen sisältyy ajatus kansalaisesta subjektina, joka haluaa, osaa ja saa toimia välittömänä vaikuttajana itselleen tärkeissä asioissa. Jatkossa kunnat toimivat laajasti yhdessä myös yritysten, järjestöjen, kansalaisryhmien ja muiden julkisyhteisöjen kanssa erilaisissa päätöksenteko-, palvelu- ja kehittämisverkostoissa.

Miten uudistuvassa kunnassa osallistutaan? Miten osallistumistapoja pitäisi kehittää, jotta kuntalaiset löytävät itselleen sopivan tavan vaikuttaa? Miten digitalisaatio vaikuttaa osallistumiseen? Mitä uudet osallistumisen muodot vaikuttavat uuden kunnan kehittämiseen kokonaisuutena? Mikä on demokratiakasvatuksen ja koulutuksen rooli nyt ja jatkossa?

Työryhmässä käsitellään tutkijoiden ja kehittäjien teoreettisia ja empiirisiä esityksiä kuntalaisten osallistumisesta osana kunnan kokonaiskehittämistä, elinympäristön ja palvelujen suunnittelua. Erityisesti toivotaan esityksiä, joissa tarkastellaan osallistuvaa budjetointia, suunnitteluosallisuutta, palvelumuotoilua sekä osallistumiseen liittyvää koulutusta ja arviointia.

Työryhmän vetäjät

Antti Leskinen, Tampereen kaupunki (antti.leskinen@tampere.fi)

Maarit Alikoski, Rovaniemen kaupunki (maarit.alikoski@rovaniemi.fi)

Nummi Pilvi: Kaupunkisuunnittelijat sosiaalisessa mediassa

Kansalaisvaikuttamisen siirtyminen sosiaaliseen mediaan on lisännyt painetta ottaa some-palveluita käyttöön myös kaupunkisuunnittelussa ja kaavoituksessa. Sosiaalinen media kaupunkisuunnittelussa -tutkimuksessa kartoitettiin alalla työskentelevien näkemyksiä ja toimintatapoja sosiaaliseen mediaan liittyen. Tutkimus toteutettiin helmi-maaliskuussa 2016 avoimena verkkokyselynä. Menetelmästä johtuen vastaajajoukko painottuu positiivisesti sosiaaliseen mediaan suhtautuviin, mutta myös kriittiset näkökulmat tulevat tuloksissa esiin.

Kyselyn tulokset vahvistavat ennako-oletusta sosiaalisen median käytöstä yksisuuntaisena tiedotuskanavana. Somen käytöllä tavoitellaan tällä hetkellä ensisijaisesti tiedon jakamista, mutta myös vuorovaikutukseen ja avoimuuteen sekä viestinnän laatuun ja osallistumiseen liittyvät tavoitteet ovat tärkeitä.

Sosiaalisen median haltuunotto kaupunkisuunnitteluorganisaatioissa on käynnissä, mutta toimintatavat vaihtelevat vielä suuresti. Some-kanavien ylläpito on harvoin selkeästi määriteltyä, itseohjautuvuus ja epämääräisyys on yleisempää. Merkittävä osa vastaajista kertoo, ettei organisaatiolla ole nimettyä some-vastaavaa tai yhteisömanageria. Käytännöt näyttävät muutenkin olevan puutteellisia: Vain harvalla kaupunkisuunnitteluorganisaatiolla on oma some-strategia tai toimintasuunnitelma. Valtaosa vastaajista ei saa koulutusta sosiaalisen median käyttöön, eikä some ole mukana työntekijöiden tehtäväkuvissa. Lisäksi esimiesten mukanaolo somessa on vaihtelevaa.

Tulokset osoittavat myös, että suhtautuminen sosiaaliseen mediaan jakaa kaupunkisuunnittelijoita kahteen leiriin, somen vastustajiin ja puolustajiin. Somen puolestapuhujat halusivat käyttää kanavia monipuolisemmin ja vuorovaikutteisemmin asukkaiden osallistamiseen. He näkevät esteenä usein organisaation toimintatavat ja asenteet, riittämättömät resurssit ja ajankäytön haasteet. Hyvin kriittisesti sosiaalisen median käyttöön suhtautuvat puolestaan perustelevat näkökantansa mm. järkevän ajankäytön, sosiaalisen median pimeiden puolien, kuten vihapuheen ja konfliktien kärjistymisen sekä suunnitteluun liittyvien kysymysten ja ristiriitojen henkilöitymisen kautta.

Tutkimuksen johtopäätöksenä voidaan todeta, että kaupunkisuunnittelussa on selvä tarve sosiaalisen median toimintatapojen kehittämiseksi. Somen käyttöönotto edellyttää organisaatioilta keskustelevuutta ja avoimuutta. Toimintakulttuurin uudistaminen tulisikin aloittaa organisaation sisäisen somen käyttöönotolla. Esimiesten tuki ja esimerkki on yleensä edellytys toimivalle somen käytölle. Yksikön oma some-toimintasuunnitelma selkiyttäisi vastuita ja tukisi myös työhyvinvointia vähentämällä epämääräisyyttä ja ristiriitoja someen suhtautumisessa, kun yhteinen linja käyttöön olisi valittu.

Tohtorikoulutettava Pilvi Nummi, Aalto-yliopisto, email. pilvi.nummi@aalto.fi

Juustila Liisa: Osallisuuskoulutusta kaupungin työntekijöille

Vantaan kaupungin kuntalaispalvelut tarjoavat kaupungin arvojen ja uuden kuntalain edellyttämänä kuntalaisten osallisuuden lisäämiseen tähtäävää koulutusta esimiehille, työntekijöille ja luottamishenkilöille. Kuntalaisille kerrotaan työkaluista, joiden avulla voi ottaa selvää kaupungin toiminnasta ja osallistua sen suunnitteluun.

Kaupungin visiossa kaupunkia ja palveluiden laatua kehitetään yhdessä asukkaiden kanssa. Kaupungin toiminnassa korostetaan läpinäkyvyyttä.

Vantaan kaupungin osallisuusmallin tavoitteena on kehittää kuntalaisen, kansalaisjärjestöjen, elinkeinoelämän ja julkisen hallinnon välistä vuorovaikutusta. Vuorovaikutuksen parantamisella tavoitellaan kansalaisaktiivisuuden lisääntymistä, hallinnon prosessien avaamista osallistumisen mahdollistamiseksi, osallistumistapojen nykyistä laajempaa käyttöä kaupungin toiminnan eri vaiheissa, tiedon tarjoamista selkeästi valmistelussa olevista ja jo päätetyistä asioista.

Eduskunta hyväksyi 13.3.2015 uuden kuntalain ja siihen liittyvät lait. Suurta osaa lain säännöksistä sovelletaan kuitenkin vasta seuraavan valtuustokauden alusta 1.6.2017 lukien. Uusi kuntalaki edistää kunnan asukkaiden itsehallinnon ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista sekä kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyttä.

Asukasosallisuus on laajalti hyväksytty vaikuttavaksi työkaluksi, jolla voidaan rakentaa asukkaiden luottamusta julkishallintoon. Se tuottaa säästöjä ja kiihdyttää kunnan kehittämistä. Asukkaiden saamat hyödyt pitävät sisällään palveluita, jota vastaavat heidän tarpeitaan, ja jotka tuotetaan asukkaille – ei palveluntarjoajalle. Vaikuttava osallisuus hyödyttää sekä päättäjiä että palveluiden tarjoajia. Kun asukkaat saavat enemmän tietoa, he ovat motivoituneempia osallistumaan ja kannattamaan ideoita.

Vantaan osallisuuskoulutuksen tavoitteena on, että jokainen tunnistaa osallisuuden merkityksen. Käyttäytymisen muutoksen mittarit: Osallisuus osana suunnittelua / tulokortteja / evausta ja kuntalaisten kiinnostus osallistua suunnitteluun mm. asukastilaisuuksien ja raatien kautta. Koulutus toteutetaan järjestämällä peruskursseja kaikille asiasta kiinnostuneille, syventäviä kursseja mm. menetelmäkursseja, menetelmäoppaita avaimeen, linkkejä, kirjavinkkejä (osallisuuskirjasto) osallisuuskoulutus-työtilassa, osana vanhoja koulutuksia (uusille työntekijöille infopaketti, esimiesvalmennus, luottamushenkilökoulutus) ja kuntalaisille infotilaisuuksia (Vantaa-infossa, järjestöjen kokouksissa, tapahtumissa).

Vantaan kaupunki tuotteisti henkilöstölle annettavan osallisuuskoulutuksen 2015-16 ja aloitti säännölliset koulutukset syksyn 2016 alussa. Koulutuksessa annetaan eväitä osallisuuden suunnitteluun ja kerrotaan tilkkasen teoriaa sekä makupaloja menetelmistä. Kaupungin yksiköillä on myös mahdollisuus tilata räätälöityjä koulutuksia ja saada apua aluetoiminnan yksiköltä osallisuuden suunnitteluun ja fasilitointiin. Vantaan kaupungin kuntalaispalveluissa työskentelevä aluekoordinaattori Liisa Juustila teki koulutuksen osana tuotekehittäjän erikoisammattitutkintoaan.

Aluekoordinaattori Liisa Juustila, Vantaan kaupunki, email. liisa.juustila@vantaa.fi

Meriluoto Taina: Turning Experience into Expertise – Interpretations of Legitimate Participation in Finnish Participatory Social Policy

In the course of the last 30 years, most of the Western democracies have adopted participation and citizen engagement as their governance norm (Saurugger 2010). This new participatory agenda has received a warm welcome particularly among the organisations working with the ‘marginalized’ citizens. There are high hopes that through these participatory projects, the voices of the hitherto (unjustly) marginalized people will be heard in public decision-making, and that active, contributing citizens are produced in the process (Eliasoph 2016; Newman & Clarke 2010; Barnes & Prior 2009; Cornwall & Coelho 2007).

However, as the democratic capacity of these initiatives have been widely called to question (e.g. Gourgues, Rui & Topçu 2013; Warren 2009; Bevir 2006; Newman 2005), it becomes increasingly important to study them empirically, and to ask, who is allowed to participate in these initiatives and how is their active role legitimized. This paper serves as a case study on one such participatory initiative, taking place in public and third sector organisations in the Finnish social welfare sector. The initiative, expertise-by-experience, signifies the creation of a new actor category in the field of social welfare. The experts-by-experience – former beneficiaries – are invited to co-operate in tasks like service planning, evaluation, and project coordination.

The paper analyses interview data of Finnish experts-by-experience and professionals developing it. It bridges a governmentality perspective with sociology of engagements when it sets out to make visible how the new actor category is being negotiated and constructed vis-à-vis the other actors in the field. It asks, how is the need for new voices justified, and *as what* are the new actors invited to take part?

The paper concludes first that that in the seven initiatives studied, the participants’ expertise comes to be defined in two distinct ways: The first interpretation perceives of experts-by-experience as precisely experts, lifting them above the ‘emotion-filled, self-absorbed public’. This view connects participation with a technocratic view on governance, centred around neutral decision-making among experts, hence potentially limiting the right to take part. The second view questions both this exclusive view on expertise and technocratic view on governance. Instead of constructing a small minority as experts, it proposes the inclusion of everyone’s experiential knowledge in decision-making. By doing so, it attempts to open up the possibilities to take part for everyone, regardless of their capabilities to deliberate according to the field’s expert discourse.

The uses of these different interpretations are then contextualised by conceptualising the projects as ‘plans’, and connecting the different objectives set for the projects with the form of engagement expected from the participants. The projects’ three objectives: empowerment, co-production and civic advocacy, all make use of the notion of expertise in distinct ways, revealing their different underlying value-attachments, and translating to different governmental projects in constructing their participants’ subjectivities.

PhD Candidate Taina Meriluoto, Jyväskylän yliopisto, email. taina.meriluoto@jyu.fi

III KUNTAJOHTAMISEN TYÖRYHMÄ

Kunnat ovat keskellä muutosmyllerrystä, ns. suuria siirtymiä, jossa johtamisen merkitys korostuu entisestään. Sosiaali- ja terveystalvvelujen poistuminen kuntien järjestämisvastuulta haastaa kunnat uudistamaan kokonaisuudessaan johtamisjärjestelmiään niin poliittisen kuin ammatillisen johtamisen osalta. Uudistukset antavat myös tilaisuuden ”keksiä” kunta ja sen rooli uudelleen. Johtamistyön suunta on entistä enemmän ”sisältä ulos”, kohti muuttuvia hallintasuhhteita, verkostoja ja kumppanuuksia.

Johtamisessa on kysymys ihmisten, ryhmien, organisaatioiden ja verkostojen toiminnan ohjaamisesta niin, että kulloinenkin perustehtävä saadaan mahdollisimman hyvin haltuun otetuksi ja saavutetaan toiminnalle asetetut tavoitteet. Muutostilanteissa korostuu erityisesti osallistava ja vuorovaikutukseen perustuva henkilöstöjohtaminen. Henkilöstöjohtamisen tavoitteena on edistää sitä, että kuntaorganisaatioilla on osaava, motivoitunut ja muutoskykyinen henkilöstö ja hyvä työnantajapolitiikka.

Kuntajohtamisen kehittämisen tulee olla tietoon perustuvaa ja uudelle tutkimustiedolle on nyt entistä enemmän tarvetta. Kuntajohtamisen työryhmässä käsitellään laajasti kuntajohtamiseen liittyviä tutkimuspapereita niin johtamisen, johtamisjärjestelmien muutosten kuin johtajuuden näkökulmasta. Ryhmässä käsitellään kuntajohtamisen eri ulottuuksia, kuten esimerkiksi strategista johtamista, henkilöstöjohtamista, muutosjohtamista ja -viestintää sekä luottamushenkilöjohtamiseen ja ammattijohtamiseen ja ryhmien toimivuuteen ja työnimuun liittyviä teemoja. Myös lainsäädäntö hyvän johtamisen ja hallinnan mahdollistajana ovat työryhmän agendalla.

Työryhmän vetäjä

Kaija Majoinen, Kuntaliitto (kaija.majoinen@kuntaliitto.fi)

Kyösti Anni, Parkkinen Jonne & Jäntti Anni: Seutukaupunkien rooli kuntakentässä

Lainvalmisteluvaiheessa oleva sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus sekä maakuntauudistus vaikuttavat merkittäväällä tavalla seutukaupunkien rooliin osana tulevaisuuden kuntakentää ja laajemmin yhteiskuntaa. Muutosten myötä kunnat ovat tilanteessa, jossa niiden on pohdittava uudelleen sitä, millaiselle perustalle kuntien tulevaisuus rakentuu.

Tutkimushankkeessa tarkastellaan *seutukaupunkien roolia ja tulevaisuutta kuntakentässä*. Minkälaisena seutukaupunkien tulevaisuus näyttäytyy, miksi ja mihin seutukaupunkeja tulevaisuudessa tarvitaan? Mistä tulee seutukaupunkien olemassaolon oikeutus? Etsimme vastauksia näihin kysymyksiin seutukaupunkien johtajien näkökulmasta. Tulevaisuuden seutukaupunki rakentuu ennen muuta alhaalta ylöspäin, kaupunkien oman toiminnan tuloksena, joten on luontevaa, että näkökulman tulevaisuuteen antavat nimenomaan seutukaupunkien ytimessä toimivat henkilöt.

Tässä tutkimuksessa on valittu kolme keskeistä teemaa, joiden avulla seutukaupunkien tulevaa roolia lähestytään. Nämä teemat ovat:

- Seutukaupungin missio
- Rooli ja hallintasuhteet tulevissa hallintorakenteissa
- Alueiden erikoistuminen ja eriytyminen

Tutkimuksessa selvitetään, minkälaisella perustalla seutukaupungit toimivat ja rakentavat tulevaisuuttaan. Elinkeino-, väestö- ja työllisyysrakenteiden sijaan olemme tässä hankkeessa kiinnostuneita siitä, *minkälaisen toiminta-ajatuksen varaan seutukaupungin olemassaolo rakentuu, ja minkälaiset tekijät edesauttavat seutukaupunkien johtamista kohti haluttua tulevaisuutta*. Millä keinoin seutukaupungit voivat profiloitua alueellisina keskuksina, ja mitkä ovat niiden elinvoimaa lisääviä ja tukevia vahvuuksia?

Edessä oleva muutos on vielä monelta osin avoin, mutta siitä huolimatta kuntien on mahdollista ja tarpeellista pohtia edessä olevaa muutosta ja sen seurauksia. Tutkimuksessa hyödynnämme tulevaisuudentutkimuksen ajatuksellista sekä menetelmällistä antia. Tulevaisuudentutkimuksen avulla voidaan lähestyä tieteellisesti tulevaisuutta. Tulevaisuudentutkimus ei ole ennustamista, se on ennakkointia, tiedon systemaattista analysointia, kriittistä ajattelua ja tietämyksen keräämistä.

Jäsentämällä seutukaupunkien olemassaolon ja tulevaisuuden erilaisia rakennuspuita ja toiminnan strategisia lähtökohtia voidaan luoda pohja sille, minkälaisiin näkökulmiin ja kehitysavauksiin kuntien tulevaisuuden rakentamisessa kannattaa kiinnittää huomiota. Lisäksi hankkeen tuloksena nostetaan esiin niitä johtamiseen liittyviä käytäntöjä, joiden avulla haluttua tulevaisuutta voidaan tavoitella. Hanke tarjoaa tietoa erityisesti seutukaupunkien johtamisen ja kehittämisen tueksi, mutta tietoa voivat hyödyntää myös muut kunnat. Tutkimustulokset julkaistaan vuoden 2017 alkupuolella.

Tutkija Anni Kyösti, Johtamiskorkeakoulu Tampereen yliopisto, email. anni.kyosti@uta.fi

Alatalo Paula: Kunnat sosiaalisen yhteiskuntavastuun toteuttajina Suomessa – Case-tutkimus henkilöstövastuullisuuden toteutumisesta viidessä kaupungissa.

Henkilöstövastuullisuus tutkittavana ilmiönä on alkanut nosta päätään julkisella sektorilla vasta nyt talouden reunaehtojen tiukentuessa. Yksityisellä sektorilla vastuukeskustelua on pääosin tuottavuusnäkökulmasta käyty jo pitkään tiedostaen henkilöstön rooli organisaation keskeisenä voimavarana. Valmisteilla oleva väitöstutkimus nostaa henkilöstövastuullisuuden nyt myös kuntien toiminnan vaikuttavuuden ja kuntajohtamisen näkökulmasta tärkeänä tekijänä tarkastelun keskiöön.

Tutkimuksessa analysoidaan henkilöstövastuullisuutta ja sen toteutumista huomioiden kuntien toimintaympäristössä 2000-luvulla tapahtuneet muutokset. Kuntien palvelurakennemuutokset ja tuotannollisista sekä taloudellisista syistä käydyt yhteistoimintaneuvottelut niitä seuranneine toimenpiteineen indikoivat toimintaympäristön muutoksia, joiden voidaan nähdä haastaneen henkilöstövastuullisuuden ja johon peilaten ilmiötä lähestytään. Tutkimuksessa pyritään kuvaamaan vastuuajattelussa kuluvalle vuosituuhannella tapahtuneita muutoksia ja selvittämään eri kuntatoimijoiden kokemusten sekä kuntien henkilöstöjohtamiselle asetettujen tavoitteiden ja niiden toteutumisen kautta, onko vastuullisella henkilöstöpolitiikalla ja johtamisella ollut vaikutusta muutosten läpivientiin ja niistä selviytymiseen. Tavoitteena on muodostaa tutkimusaineistoa hyödyntäen käsitys siitä, mitä henkilöstövastuulla eri kuntatoimijoiden näkökulmasta tarkoitetaan ja miten sen nähdään toteutuneen suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin. Tutkimuksen tavoitteena on myös kerätä tietoa henkilöstövastuullisuuden seurannasta ja arvioinnista kunnissa sekä tavoista edistää sitä kuntien johtamisessa.

Teoreettisesti tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä lähestytään yhteiskuntavastuututkimuksen (CSR, Corporate Social Responsibility) ja strategisen johtamisen (erityisesti HRM) näkökulmasta. Tilastollisen tarkastelun kautta tutkimukseen on valikoitunut mukaan neljä kaupunkia, joilla voidaan nähdä olevan erilainen tausta henkilöstöön kohdennettujen sopeuttamistoimenpiteiden näkökulmasta. Kaupungit valikoituivat mukaan sen perusteella, ovatko ne viimeisten vuosien aikana irtisanoneet tai lomauttaneet henkilöstöä tuotannollisista tai taloudellisista syistä. Yhden kaupungin voidaan nähdä selviytyneen talouden ahdingosta ilman tuotannollisista tai taloudellisista syistä käytyjä yhteistoimintaneuvotteluja ja niistä seuranneita henkilöstöön kohdistuvia toimenpiteitä. Toisessa kaupungissa on jouduttu turvautumaan merkittäviin henkilöstön irtisanomisiin. Kolmas kaupunki edustaa puolestaan kuntia, jotka ovat kamppailleet talouden ahdingossa käyden läpi yhden tai useampia yhteistoimintaneuvotteluita ja päätyneet lopulta lomauttamaan henkilöstöä. Neljännessä tutkimuksessa mukana olevassa kaupungissa lomautuksilta ja irtisanomisilta on vielä vältytty, mutta talouden sopeuttaminen asettaa sille monen muun kunnan tavoin vaatimuksen löytää tilanteeseen sopiva ratkaisu. Jokaisesta kunnasta haastatellaan kolme viranhaltijaa, kolme luottamushenkilöä ja kolme henkilöstön edustajaa. Kuntien henkilöstövastuullisuutta lähestytään näin ollen teoreettisen tarkastelun lisäksi 36 eri haastattelun sekä tilastoihin, kuntastrategioihin sekä henkilöstöstrategioihin ja -tilinpäätöksiin pohjautuvan dokumenttianalyysin kautta.

Väitöskirjatutkija Paula Alatalo, Lapin yliopisto, email. paulasanna@hotmail.com

Summanen Annemaija: JOHTORYHMÄN JÄSENTEN TYÖUUPUMUSTARINAT Kuntien johtoryhmien jäsenet näkemyksensä ja kokemuksensa kertojina

Kunta-alalla muutostahti kiihtyy jatkuvasti ja johtoryhmän jäsenten työhyvinvoinnin merkitys tulee kasvamaan erityisesti muutostilanteissa. Kunnan tehtävien toteuttamisesta vastuu kohdistuu aina raskaimpana vastuullisena henkilönä johtoryhmän puheenjohtajaan kuntajohtajaan ja sitä kautta kunnan johtoryhmän jäsenille. Kuntajohtaja, joka toimii johtoryhmän puheenjohtaja hoitaa tehtäväänsä erilaisten mielipiteiden ja ristiriitojen voimakentässä. Väitöstutkimukseni konteksti on kunta-ala ja kolmen kunnan johtoryhmän jäsenet, joista osa on kokenut työuupumuksen. Vuonna 2011 tutkimukseeni haastattelin 16:sta johtoryhmän jäsentä. Tutkimukseni on nojautunut siihen esiyymmärrykseen ja oletukseen, että johtoryhmän jäsenet voivat tunnistaa voimakkaat työpaineet, riskitekijät ja pitkään jatkuneen työstressin sekä työväsymyksen, josta seurauksena voi olla työuupumus.

Tutkimuksen tavoitteena on ymmärtää ja selvittää johtoryhmän jäsenten työuupumustarinoita, joita voidaan soveltaa myöhemmin käytännön johtamistyöhön. Tutkimustehtävä tarkentuu seuraavanlaisiksi tutkimusongelmiksi: Millaisia työuupumustarinoita johtoryhmän jäsenten tarinoista on löydettävissä? Mikä aiheuttaa johtamistyössä työuupumusta johtoryhmän jäsenelle? Millaisia selviytymiskeinoja johtoryhmän jäsenellä on selviytyä työuupumuksesta? Lopulliset tutkimuskysymykset muotoutuvat vasta aineiston alustavan sisältöanalyysin myötä. Tutkimus paikantuu erityisesti ihmisten johtamisen johtamistieteelliseen näkökulmaan [leadership] ja työuupumustutkimuksen [työpahoinvointi] alueille, joten tutkimus on teoreettisesti poikkitieteellistä. Tutkimuksessa työuupumusta lähestytään narratiivisesta näkökulmasta. Analyysissa aineiston perusteella rakennan uutta, juonellista ja ajallista tarinaa.

Tutkimuksessani analysoin haastatteluaineistoni Labov & Waletzky, 1967; jatkossa L & W; kehiteltyä versiota Labov 1972 suullisen kertomuksen mallin mukaisesti. Tarinoilla on alku, keskikohta ja loppu. Tarinoilla on myös menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuus. Työuupumuksen kerronnassa mukailen osittain Leiterin & Maslachin (1988) työuupumuksen prosessimallia ja Kalimon & Toppisen (1997) työuupumuksen kolmitahoista työuupumuksen oireistoa. Tyypittelin johtoryhmän jäsenet neljään tarinatyyppiin työuupumustarinoiden mukaan: yllättäjät, sinnittelijät, selviytyjät -ja hyväksyjätarinat, jonka jälkeen tulen asemoimaan soveltaen ja tyypitellen johtoryhmän jäsenten tarinat hyvinvoinnin ulottuvuudet malliin Warr, 1999 ja Hakanen, 2004. Tieteenfilosofisena suuntauksena on sosiaalinen konstruktionismi.

Vaikka työuupumusta on tutkittu paljon, kuntapuolen johtoryhmän jäsenten kokemuksia työuupumuksesta ja sen omakohtaisena kokemuksena johtamistyöhön Suomen kunnissa ei ole tutkittu. Lähtökohta väitöstutkimukselleni on, että tietoisuus johtoryhmän jäsenten työuupumustarinoista voi tarjota kuntapuolen käytännön johtamiselle ja johtajuustutkimukselle lisäarvoa sekä avata uusia näkökulmia ymmärtää kunnan johtamistyön työuupumusta ja sen seurauksia. Tutkimukseni lisäarvo johtajuustutkimukselle syntyy viimekädessä aineiston kautta teorian ja empirian ylittävällä otteella, josta pyrin nostamaan kuntapuolen tapaustutkimuksella uusia näkökulmia, aiempiin kvantitatiivisillä tutkimusmetodeilla tehtyihin työpahoinvointitutkimuksiin.

Tohtorikoulutettava Annemaija Summanen, Jyväskylän yliopisto,
email. annemaija.summanen@postilinja.net

Uoti Asko: Ammatillisen kuntajohtamisen välineistä uuden kuntalain (410/2015) mukaan

Tarkasteluni kohdistuu voimassa olevan oikeuden mukaan määräytyvien ammatillisen kuntajohtamisen välineiden eli lainsäädännön yhtäältä mahdollistamien ja toisaalta edellyttämien työkalujen käyttöön uudistuvan kunnan johtamisessa.

Perustava lähtökohta ja aiempaan verrattuna yhä selvempi muutos kuntajohtamisessa on sen fokuksen siirtyminen yhä enemmän niin sanotun ydinkunnan perinteisestä johtamisesta kuntakonserniomistuksen ja -toiminnan johtamiseen. Uuden kuntalain säännösperusta on em. mielessä varsin yksiselitteinen lain useiden säännösten (1.1 §, 2 §, 6.2 §, 37.1 § jne.) kohden taessa toistuvasti huomionsa kaikkinaiseen ”kunnan toiminnan” tarkasteluun niin velvoittavassa kuin oikeuttavassakin mielessä.

Uusi kuntalaki on vahvistanut lainsäädännöllisesti myös luottamushenkilöpäättöksenteon keinovalikoimaa ja systemaattisia mahdollisuuksia kuntajohtamisen toteuttamisessa ja siihen vaikuttamisessa. Merkittävin ”uusi” väline tässä mielessä on valtuuston päätösvaltaan kuuluva, nyttemmin lakisääteinen, kuntastrategia ja sen määrittäminen yksiselitteisesti siksi ohjauksivälineeksi, jonka mukaisesti *kunnan toimintaa johdetaan* (kuntaL 38.1 §) viimeistään uusien valtuustokausien alkaessa vuonna 2017.

On selvää, että edellä esille nostettu säädännäinen infrastruktuuri kunnan johtamisen välineenä siirtää ammatillisen kuntajohtamisen, ennen muuta kunnanjohtajan, toiminnan fokusta aina vain enemmän yksityisoikeudellisesti, erityisesti yhtiö- ja sopimusoikeudellisesti, rakentuvaan suuntaan. Jo pelkästään ammatillisen kuntajohtajan tehtävät kunnanhallitusta palvelevana yleisjohtajana edellyttävät jatkossa yhä enemmän sopimus- ja yhtiöoikeudellisia kvalifikaatioita kuntajohtajaosaamiselta. Tätä tosiasiallista – jo nyt suuressa kuntajoukossa on toteutettu mittavat lakisääteisten palvelujen *sopimusperustaiset* ulkoistukset – ja myös vahvasti oikeudelliseen sääntelyyn perustuvaa uudistuvaa kunnallista toimintamallia olisi perusteltua vahvistaa myös aidosti vaikuttavin kuntatutkimuksellisin ja -koulutuksellisin toimintamuodoin. Niemenomaan tällaiselle julkisen ja yksityisen toiminnan rajapinnan ylittävälle, uudelle kunnallishallinto-oikeudelliselle tieteelliselle orientaatiolle olisi nyt myös laajemmin hallintotieteellisesti ajateltuna selvää tarvetta, vaikka tällainen funktionaalinen oikeudellisten ilmiöiden tarkastelutapa ei olekaan saanut laajempaa kannatusta Suomessa keskeisen julkisoikeuden ja yksityisoikeuden melko terävään jakoon pitäytyvän oikeusajattelun piirissä.

Mutta ajat muuttuvat. Voimassa olevassa uudessa kuntasääntelyssä esimerkiksi kunnan omistajapolitiikan määrittelyyn ja omistajaohjauksen lainmukaiseen toteutumiseen kytkeytyvät ammatillisen kuntajohdon tulokselliset toimintatavat edellyttävät kuntajohdolta tuntuvaa panostusta näiden asioiden käsittelyyn. Vastaavanlainen asetelma on luottamushenkilöosallisuuden kannalta elintärkeän kunnanhallituksen suorittaman konserniohjauksen vaikuttavuuden edellytysten toteutumisessa. Edellytysten toteutuminen riippuu huomattavalta osin ammatillisen kuntajohtamisen konserniasioita koskevasta toiminnasta ja itse johdon toimintavelvoitteiden määrittelystä, mihin esimerkiksi kunnanjohtajaa koskevan johtajasopimuksen pakollisuus uudessa kuntalaissa tarjoaa yhden merkittävän työvälineen mm. työnjaollisista asioista sopimisen osalta.

Tutkija Asko Uoti, Johtamiskorkeakoulu Tampereen yliopisto, email. asko.uoti@uta.fi

Virikko Saanareetta: Oikeudellinen katsaus kunnan johtamisjärjestelmän nykytilaan ja tulevaisuuteen

Kunnan johtamisjärjestelmä perustuu dualistiseen periaatteeseen, jonka mukaan kunnan johtaminen jakautuu poliittiseen ja ammatilliseen johtamiseen. Kunnassa poliittisesta johtamisesta vastaavat valtuusto sekä hallitus ja ammatillisesta johtamisesta kunnanjohtaja tai pormestari (Ryynänen 2001, 29.) Myös kunnan toimintamuodot on erotettu toisistaan: kunnallisesta päätöksenteosta vastaa valtuusto ja asioiden valmistelusta ja toimeenpanosta hallitus ja kunnanjohtaja viranhaltijoineen. Dualistisesti järjestetty johtaminen on kunnan johtamisjärjestelmän perusta. (Hämäläinen, Prättälä & Ryynänen 2009, 26; Ryynänen 2001, 29.) Kunnan johtamisjärjestelmän oikeudelliset puitteet asetetaan kuntalaissa 365/1995. Johtamista koskevat säännökset ovat joustavia normeja, mikä tarkoittaa, että johtamiseen liittyvä toimivalta määritetään vasta kunnan hallinto- ja johtosäännöissä. Toimivallalla tarkoitetaan lakiin perustuvaa toimivaltaa, jonka perusteella toimija toimii. Julkisen toimivallan käytöstä säädetään perustuslain 731/1999 2 § 3 momentissa, jonka perusteella julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja lakia on noudatettava kaikessa julkisessa toiminnassa.

Kunnan johtamisjärjestelmä on jo lähtökohdiltaan haastava, koska siihen kuuluvat toimijat tulevat eri lähtökohdista. Valtuusto ja hallitus toimivat kuntalaisilta ansaittuun luottamusmandattiin perustuen ja kunnanjohtaja julkiseen palvelusuhteeseen perustuen. Dualistisen johtamisen näkökulmasta haasteita tuovat kuntalain johtamista koskevien säännösten laaja-alainen tulkinnallisuus sekä kuntajohdon toimivaltaan liittyvä sekavuus. Esimerkiksi 2000-luvulla kunnanjohtajan asiavalmistelu sekä valtuuston ja hallituksen poliittinen päätöksenteko olivat niin kytkeytyneitä toisiinsa, ettei rajanveto hallinnon ja politiikan välillä ollut mahdollista (Ryynänen 2001, 49). Painetta lisää toiminnan julkisuus, lainsäädännölliset velvoitteet sekä valtion ja kuntalaisten suunnalta tulevat odotukset ja vaatimukset. Lisäksi kunnan toimintakentän laajentuminen kuntakonserniksi on osaltaan monimutkaistanut perinteistä kuntajohtamista.

Kunnan johtamista on johtamisen näkökulmasta tutkittu paljon (mm. Haveri, Majoinen & Jäntti 2009; Leinonen 2012; Haveri, Airaksinen & Paananen 2013 ja 2015; Kurkinen-Supperi 2016), mutta johtamisen oikeudellinen näkökulma on jäänyt taka-alalle. Tämän artikkelin tarkoituksena on systematisoida ja tulkita kunnan johtamisjärjestelmää oikeudellisesta näkökulmasta sekä luoda kokonaiskuva kunnan johtamisjärjestelmän oikeudellisesta viitekehyksestä. Artikkelissa keskitytään peruskuntamallin mukaiseen johtamisjärjestelmään, jonka johtajana on kunnanjohtaja ja jonka organisaatio on järjestetty lautakuntaperusteisesti hallinnonaloittain. Tutkimuksen kohteina ovat valtuusto, hallitus ja kunnanjohtaja sekä näiden kolmen toimijan toimivaltaa koskeva sääntely. Artikkelin tavoitteena on syventää oikeudellista ymmärrystä kunnan johtamisjärjestelmästä.

Artikkelin ajankohta on otollinen, koska uuden kuntalain 410/2015 kunnan toimielimiä ja johtamista koskevat säännökset astuvat voimaan 1.6.2017. Uusi kuntalaki sisältää uusia säännöksiä, joiden tarkoituksena on lainsäätäjän mukaan pyrkiä selkeyttämään kuntajohdon tehtäviä ja työnjakoa (HE 268/2014, 2). Nykyisen johtamisjärjestelmän lisäksi artikkelissa tarkastellaan tulevaisuuden kunnan johtamisjärjestelmän muodostumista uuden kuntalain säännösten perusteella. Artikkelissa vastataan kysymykseen *Kuka kuntaa johtaa nyt ja tulevaisuudessa?*

Väitöskirjatutkija Saanareetta Virikko, Johtamiskorkeakoulu Tampereen Yliopisto,
email. saanareetta.virikko@uta.fi

Majava Jarkko: Kuntien poliittiset johtamis- ja päätöksentekojärjestelmät muutoksessa

Suurimmassa osassa Suomen kuntia poliittisten johtamis- ja päätöksentekojärjestelmien uudistaminen on parasta aikaa käynnissä. Lähtökohtana uudistamiselle on omassa kunnassa havaittujen kehittämistarpeiden lisäksi maakuntauudistuksesta johtuva kunnan roolin muutos ja tehtävien väheneminen. Erään kunnan uudistukselle asetetuissa tavoitteissa kiteytyy hyvin monessa kunnassa pohdittuja asioita, miksi ja mitä nyt ollaan tekemässä:

”Tavoitteena on valmistautuminen tulevaisuuden kuntaan, hallintojärjestelmän yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen, uuden kuntalain vaatimusten täyttäminen, valtuuston ja hallituksen strategisen roolin korostaminen”

Keskeisiä selvityksen perusteella tehtäviä havaintoja ovat:

- Sekä lautakuntien että luottamushenkilöpaikkojen määrät ovat vähentyneet kunnissa selvästi. Edelleen kehitys näyttäisi kulkevan siihen suuntaan, että edustuksellinen demokratia toimii vähemmällä määrällä toimielimiä ja luottamushenkilöpaikkoja.
- Tulevaisuuden kuntien rooleissa korostuu hyvinvoinnin ja elinvoiman edistäminen. Tämä näyttää vaikuttavan myös tuleviin organisaatorakenteisiin mm. siten, että kunnat organisoivat toimintaansa elinvoima- ja hyvinvointilautakuntien mukaisesti.
- Kunnissa korostuvat organisaatiomuutosten lisäksi luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välinen toimiva yhteistyö, verkostojohtaminen ja verkostojen hallinta sekä kuntalaisten osallisuuden ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen.

Arttu2 -tutkimusohjelma

Kunnissa toteutettujen ja tulevien uudistusten arviointitutkimusohjelma 2014–2018 eli ARTTU2 on useasta osaprojektista koostuva tutkimuskokonaisuus. Sen tavoitteena on tuottaa systemaattista ja vertailukelpoista tutkimustietoa kuntia koskevien uudistusten ja kehittämistoiminnan vaikutuksista. Se selvittää, miten uudistukset ovat vaikuttaneet muun muassa kuntien palveluihin, talouteen, demokratiaan ja johtamiseen, henkilöstövoimavaroihin sekä yhdyskuntarakenteeseen ja elinvoimaan.

Ohjelmassa on mukana 40 tutkimuskuntaa, jotka edustavat erikokoisia ja -tyyppisiä kuntia eri puolilta Suomea. Tutkimuskunnat ovat Askola, Espoo, Hattula, Hirvensalmi, Hollola, Hämeenlinna, Inari, Jyväskylä, Kankaanpää, Keitele, Kemiönsaari, Keuruu, Kokkola, Kotka, Kurikka, Kuusamo, Lappeenranta, Lempäälä, Liperi, Mikkeli, Mustasaari, Nivala, Oulu, Paltamo, Parkano, Petäjävesi, Pudasjärvi, Raasepori, Raisio, Rautalampi, Salo, Sipoo, Säkyä, Tampere, Tornio, Turku, Vaasa, Vantaa, Vimpeli, Vöyri.

Ohjelma on eri tutkimus- ja rahoittajatahojen yhteinen, ja sitä koordinoi Kuntaliitto. Lisätietoja ARTTU2-tutkimusohjelmasta: www.kunnat.net/arttu2

Va. Kehityspäällikkö Jarkko Majava, Kuntaliitto, email. Jarkko.majava@kuntaliitto.fi

Saarelainen Tarja & Kiviniemi Markku: Oppivat verkostot ja liikkumavaran luominen yhdys- tai rajapinnoilla – opiskeluhuollon palvelut uudistusten kentässä

Syntymässä oleva maakuntauudistus sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus muuttavat kuntien tehtäviä ja palvelurakenteita. Valmisteluvaiheessa on vielä epäselvää, millä tavalla muutokset vaikuttavat konkreettisesti nykyisiin monialaisiin ja -ammattillisiin verkostoihin ja muihin yhteistyön muotoihin.

Joka tapauksessa sosiaali- ja terveyspalvelujen hallinnon ja tuottamisen siirtyminen kunnilta maakunnille tulee muuttamaan kuntien toimintaprofiilin uudenlaiseksi. On nähty, että kuntien keskeiseksi toimialaksi nousee muutoksen myötä koulu- ja sivistystoimi. Muita tärkeitä kunnan tehtävääalueita tulevat olemaan kunnan elinvoima ja työllisyys, ympäristö ja yhdyskunta-kehitys sekä paikallisen demokratian, organisaatioiden ja johtamisen kehittäminen. Muutoksessa nähdään tärkeäksi aikaansaada kuntiin kokeilutoimintaa ja liikkumavaraa, jotta muutosten hallinnassa on tarjolla riittävästi alueiden ja kuntien elinvoimaa ja asukkaiden hyvinvointia tukevia keinoja.

Muutoksiin on kaiken aikaa monia eri näkökulmia. Suurten rakennemuutosten ohella on syytä kiinnittää huomiota operatiivisen kehittämisen mahdollisuuksiin paikallisella ja alueellisella tasolla. Artikkelissa tutkitaan opiskeluhuollon toteuttamisen mahdollisuuksia sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä. Hallituksen alustavaan esitykseen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä on sisäankirjoitettu tavoite, että opiskeluhuollon nykyinen käytäntö monialaisessa ja -ammattillisessa verkostoyhteistyössä säilyy tai tehostuu uudistusten myötä.

Monialaisen ja -ammattillisen yhteistyön onnistumiseen yksittäisen opiskelijan sekä opiskeluyhteisön näkökulmasta vaikuttavat monet seikat. Artikkelissa tarkastellaan aluksi kunnan aseman ja tehtävien muutoksia valmisteilla olevien uudistusten kontekstissa. Tämän jälkeen tarkastelu kohdistetaan uudistusten yhteydessä tapahtuviin opiskeluhuollon toimijoiden välisen raja- ja yhdyspintojen muutoksiin. Tällöin hahmotetaan ja arvioidaan erilaisia mahdollisuuksia toteuttaa opiskeluhoitoa kohdentamalla huomiota erityisesti rajapintojen ylittämiseen ja asiakaslähtöisen yhteistyön edistämiseen. Opiskeluhoito on nykyisin kuntien ja koulujen monialainen ja -ammattillinen tehtävä ja merkittävä osa uuden kunnan hyvinvointitehtävää.

Opiskeluhoito on kiinnostava esimerkki myös siitä syystä, että se on olennainen osa nuorisotakuun kuntakokeilua, jonka puitteissa kehitetään ohjaamo-toimintaa. Ohjaamot ovat matalan kynnyksen asiakaspalvelupisteitä, joissa voi työskennellä opinto-ohjaajia, kuraattoreita, työvoimapalvelujen ja Kelan asiantuntijoita tai sosiaali- ja terveyspalvelujen asiantuntijoita. Artikkelissa tutkitaan tämän yhteistyön luonnetta ja mahdollisuuksia uudessa tilanteessa, kun osa yhteistyön osapuolista on kiinnittynyt maakuntaan ja osa kuntaan.

Yhteistyön tutkimisessa rajapinnoilla hyödynnetään verkoston, tiimin ja ekosysteemiajattelusta lainatun parven käsitteitä oppivan toiminnan muotoina. Tällöin on mahdollista uudenlaisten prosessien kehittyminen, kun toimijoiden tietoa, osaamista ja arvoja voidaan yhdistää ja ”jalostaa” lisäarvoksi toiminnassa. Verkostot, tiimit ja parvet voivat sopia myös erilaiseen kokeilutoimintaan paikallisesti tai alueellisesti. Focus group- haastattelujen ja aikaisempien tutkimustulosten avulla opiskeluhoitoa tarkastellen haetaan lopuksi vastauksia kysymykseen, mitkä tekijät edistävät asiantuntijoiden verkostoituvan yhteistyön onnistumista, ja mitkä tekijät toisaalta ehkäisevät ja rajoittavat onnistumista tällaisessa rajapintoja ylittävässä yhteistyössä maakunnan ja kunnan suhteessa.

Dosentti Tarja Saarelainen, Rovaniemen kaupunki, email. tarja.saarelainen@rovaniemi.fi

YHTEYSTIEDOT

Lotta-Maria Sinervo, puheenjohtaja
Johtamiskorkeakoulu, 33014 TAMPEREEN YLIOPISTO
puh. 0400 223662, email: lotta-maria.sinervo@uta.fi

Saanareetta Virikko, sihteeri
Johtamiskorkeakoulu, 33014 TAMPEREEN YLIOPISTO
puh. 040 7298 790, email: saanareetta.virikko@uta.fi

Marianne Sinkkonen, rahastonhoitaja
email: marianne.sinkkonen@gmail.com

Petri Virtanen, päätoimittaja
Johtamiskorkeakoulu, 33014 TAMPEREEN YLIOPISTO
puh. 050 318 7068, email: petri.virtanen@uta.fi

Sanna Tuurnas, toimitussihteeri
Johtamiskorkeakoulu, 33014 TAMPEREEN YLIOPISTO
puh. 040 190 1334, email: sanna.tuurnas@uta.fi