



Kunnat turbulenssissa – Millainen on tulevaisuuden kunta?

Tulevaisuuden kunta – asiantuntijatyöryhmän keskustelupaperi

Joulukuu 2014

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Pirkko Ala-Marttila/VM-julkaisutiimi

Helsinki 2014

Sisältö

1	Johdanto	5
2	Eurooppalainen paikallis- ja aluehallinto ja toimijoiden työnjako	7
3	Kuntakeskustelun lähtökohdat	9
4	Kuntavisiot	15
4.1	Visio I – Joustavat kuntamallit	15
4.2	Visio II – Peruskunnan malli	16
4.3	Visio III – Vahva päämieskunta	16
4.4	Visio IV – Pehmeä siirtymä – uuden vuosituhannen vapaakuntakokeilu	17
4.5	Kuntavisioiden arviointia asetettuja kriteereitä vasten	17
5	Tulevaisuuden kunnan toiminnallisia periaatteita	19
5.1	Johtaminen	19
5.2	Uudistuminen	20
5.3	Osallisuus	21
5.4	Digitaalisuuden hyödyntäminen	21
6	Tulevaisuuden kunta – keskustelun kymmenen kysymystä	23

1 Johdanto

Suurta suomalaista kuntauudistusta on tehty jo lähes kymmenen vuotta, mutta merkittävät tulokset antavat edelleen odottaa itseään. Uudistuksen keskeisinä heikkouksina ovat olleet lähtökohtien epäselvyys sekä tavoitteiden osittainen epäselvyys ja ristiriitaisuus.

Jyrki Kataisen hallitus käynnisti kuntauudistuksen, jossa tavoitteena oli vahvoista peruskunnista rakentuva kuntarakenne. Tavoite kuitenkin vesittyi matkan varrella ja katse suunnattiin kuntarakenteesta sosiaali- ja terveyspalvelurakenteisiin.

Tämän raportin ilmestyessä hallituksen esitys sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä on annettu eduskunnalle. Esityksessä perustetaan viisi laajaa sote-aluetta, jotka vastaavat palveluiden järjestämisestä. Tuotannosta vastaisi enintään 19 aluetta, jotta käytännössä vastaavat nykyisiä sairaanhoitopiirejä. Tämän esityksen toteutuessa kuntien asema suomalaisessa hallinto- ja palvelujärjestelmässä muuttuu historiallisella tavalla.

Vuosikymmenten saatossa suomalaista yhteiskuntaa on rakennettu kuntien toimesta. Kunnat ovat toimineet viranomaisina, lähiyhteisöinä, palvelujen järjestäjinä, innovaatioiden ja elinvoiman ruokkijana sekä demokratian ja osallisuuden näyttämönä. Viime vuosina kunta on ollut keskustelun keskiössä. Tätä keskustelua ovat hallinneet rakenteet, ensin kuntarakenne ja sitten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteet. Keskustelu kuntien merkityksestä asukkaidensa paikallisyhteisönä, aluetalouksien kehittäjänä tai lähidemokratian toteuttajina on jäänyt jalokoihin. Kuntia ei myöskään olla nähty tasaveroisina demokraattisina toimijoina suhteessa valtioon, vaan valtiolle alisteisina julkisen tahdon toteuttajina.

Nostaakseen esiin kuntien merkityksen laajemmin suomalaisessa yhteiskunnassa ja erityisesti niiden tulevaisuuden liikenne- ja kuntaministeri Paula Risikko nimesi 25. syyskuuta 2014 asiantuntijaryhmän esittämään visiota tulevaisuuden kunnasta. Käsillä oleva keskustelupaperi esittelee asiantuntijaryhmän tiiviissä työskentelyssä syntyneet ajatukset. Asiantuntijaryhmän puheenjohtajana on toiminut johtaja Juha Kostiainen ja jäseninä emeritusprofessori Risto Harisalo, kansanedustaja Osmo Soininvaara, professori Paul Lillrank, professori Pirkko Vartiainen, professori Markku Sotarauta, tutkija Siv Sandberg ja tutkija Alekski Neuvonen. Työryhmän sihteerinä toimivat neuvotteleva virkamies Katja Palonen valtiovarainministeriöstä sekä liikenneneuvos Marko Forsblom liikenne- ja viestintäministeriöstä.

Asiantuntijaryhmän tehtäväksi asetettiin pohtia millaisilla periaatteilla, rakenteilla ja toiminnoilla tulevaisuuden kunta voisi parhaiten edistää kuntalaisten hyvinvointia ja tukea elinkeinoelämän kilpailukyvyn kehitystä säilyttäen samalla oman elinvoimaisuutensa.

Kuntien muuttuva toimintaympäristö

Suomi oli maatalousyhteiskunta vielä sotien jälkeen, mutta teollistui ja kaupungistui 1950-60 -luvuilla nopeasti. Teollisuuden työvoimavaltainen kausi jäi kohtuullisen lyhyeksi ja jo 1970-loppupuolella tuotantoa alkoi siirtyä edullisemmille alueille. Suomi muuttui palveluyhteiskunnaksi, ja 1980-luvulla ryhdyttiin kehittämään määrätietoisesti osaamispohjaista taloutta. Osaamispohjaisen talouden ytimessä ovat oppiminen, tutkimus- ja innovaatio-toiminta sekä nopea uudistuminen, toimiminen kansainvälisillä markkinoilla ja nykyään erityisesti digitalisoituvat palvelukonseptit. Digitalisoituminen näyttää muuttavan yhteiskuntia samalla voimalla kuin siirtyminen maatalousyhteiskunnasta teolliseen yhteiskuntaan. Tämä uusi yhteiskunnallisen kehityksen vaihe ei lopeta maata-

loutta tai teollisuutta, mutta muuttaa radikaalisti niiden merkitystä arvon luoja, niiden toimintatapoja ja myös toimintojen sijoittumista.

Suomessa aluepolitiikalla on suhteellisen pitkät perinteet. Aluekehittämisen strategiat ovat heijastelleet kulloistakin yhteiskunnallista kehitysvaihetta. Suomessa alettiin 1990-luvulla painottaa alueiden innovaatio- ja kilpailukykyä, jolloin tavoitteissa alkoi heijastua aiempia vaiheita vahvemmin pyrkimys tukea alueiden ja seutukuntien omaehtoista kehitystä. Viimeisen reilun kymmenen vuoden aikana erityisesti kilpailukyyn kehittäminen on noussut aluekehittämisen valtavirtaan. Kilpailukykyajattelu on auttanut ymmärtämään, että suomalaiset kaupungit ja alueet eivät ole hierarkkisessa suhteessa toisiinsa, vaan ne ovat globaalien verkostojen solmukohtia. Samalla sellaiset kilpailukyyn dynaamiset elementit kuin oppiminen ja vuorovaikutus ovat kehittämisessä keskeisellä sijalla.

Viime kädessä kansakunnan elinvoima riippuu sen kyvystä uudistua sekä löytää jatkuvasti uusia mahdollisuuksia ja rooleja nopeasti muuttuvassa globaalissa ympäristössä. Kansallisvaltioiden merkitys suhteessa toiminnallisiin kaupunkiseutuihin vähenee ja siksi on oleellista vahvistaa niiden kykyä kehittää vetovoimaansa. Viime kädessä yritykset luovat työpaikkoja ja mahdollistavat laadukkaat palvelut. Mutta ne tarvitsevat osaavaa työvoimaa, toimivaa infrastruktuuria ja monia muita yhteiskunnan tarjoamia palveluita.

Raportin rakenne

Tässä raportissa visioidaan tulevaisuuden kuntaa. Raportin alussa tarkastellaan suomalaista kuntaa kansainvälisestä näkökulmasta vertaamalla suomalaista kuntarakennetta pohjoismaiseen kuntarakenteeseen. Tämän jälkeen raportissa tarkastellaan lähtökohtia, joiden kautta päädytään erilaisiin Tulevaisuuden kunta -visioihin. Raportin loppuosassa keskitytään sellaisiin kuntien toimintatapoihin, jotka ovat oleellisia missä tahansa visiossa tai rakenteessa, ja jotka lopulta erottavat menestyvät kunnat harmaasta massasta.

2 Eurooppalainen paikallis- ja aluehallinto ja toimijoiden työnjako

Suomi ei ole yksin pohdiskelussa kunnan asemasta ja sen muuttumisesta. Tällä hetkellä kaikissa Pohjoismaissa käydään keskustelua kunnan roolista palvelujen järjestämisessä ja tuotannossa. Norjassa valmisteilla olevassa kuntauudistuksessa pohditaan tehtävien siirtoa kunnille, mutta ongelmana on kuntien henkilöstön kompetenssi- ja rekrytointiongelmat. Edellä mainituista syistä Norjan kuntakokoa ollaan kasvattamassa ja kunnille ollaan luomassa yhteistoimintavelvoitteita. Islannissa on meneillään vastaava tehtäväsiirto valtiolta kunnille.

Vaikka Ruotsissa on maakäräjätaso (terveydenhuoltopalvelut), käydään sielläkin keskusteluja palvelujen siirrosta valtiolle ja siitä, että kaikilla kunnilla ei ole syytä olla samoja tehtäviä. Lisäksi Ruotsissa ollaan palvelujen ulkoistamiskehityksessä pidemmällä kuin Suomessa.

Suomen ja Pohjoismaisten kuntamallien keskeinen ero on, että Suomessa on vain yksi hallinnon taso, jossa on vaaleilla valitut edustajat. Esimerkiksi Ruotsissa sekä kunta- että aluetasolla on suorat vaalit ja verotusoikeus. Lisäksi kuntayhtymien asema Suomessa on poikkeuksellisen vahva.

Taulukossa 1 on kuvattu paikallis- ja aluehallintotasojen erot eräissä pohjoismaissa sekä Saksassa.

Taulukko 1. Paikallis- ja aluehallinto Pohjoismaissa ja Saksassa

	Suomi	Norja	Ruotsi	Tanska	Saksa
Paikallis- ja aluehallintotasoja (suorat vaalit ja/tai verotusoikeus)	1	2	2	2	3
Taso 1	320 kuntaa	428 kuntaa	290 kuntaa	98 kuntaa	11 252 kuntaa
Taso 2	1 (Ahvenanmaa)	19 maakuntaa (fylkeskommuner)	20 maakuntaa (landsting/regioner)	5 aluetta (regioner)	295 maakuntaa (Kreis)
Taso 3	-	-	-	-	16 osavaltiota
Keskikoko, 1. Tason kunta	16 781	11 442	32 483	56 735	7 265
Yhtenäiskuntamalli	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei
Poikkeukset yhtenäiskuntamallista		Oslo (sekä kunta että maakunta, vaaleilla valitut kaupunginosavaltuustot)	Gotlanti (sekä kunta että maakunta)	Alle 20 000 asukkaan kunnat (lakisääteinen velvollisuus luopua joidenkin tehtävien hoidosta)	-

Suomessa kunnilla on hyvin laajat lakisääteiset tehtävät. Tämä eroaa muista pohjoismaista, kuten taulukosta 2 havaitaan. Norjassa valtio vastaa erikoissairaanhoidosta. Saksassa ei ole yhtä yhtenäistä kuntamallia, vaan kukin osavaltio päättää kuntamallistaan ja -lainsäädännöstään. Lisäksi Saksassa erikokoisilla kunnilla on hyvinkin erilaisia tehtäväkokonaisuuksia. Suurimmilla kunnilla on laajemmat tehtävät ja vain noin kolmasosalla kunnista on vastuullaan kaikki lakisääteiset tehtävät.

Taulukko 2. Työnjako eri hallintotasojen välillä Pohjoismaissa ja Saksassa.

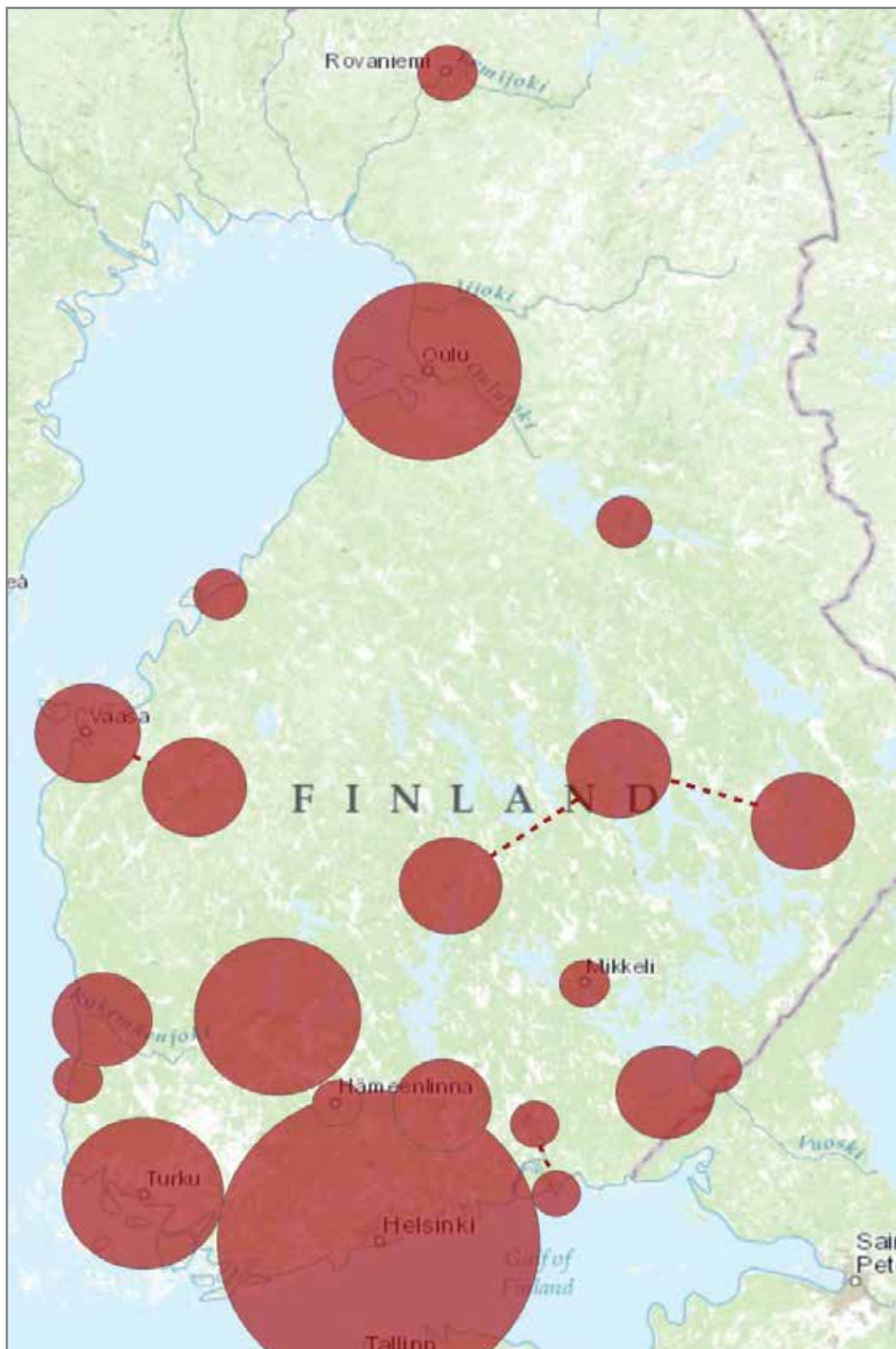
	Suomi	Norja	Ruotsi	Tanska	Saksa
Lasten päivähoito	Kunta	Kunta	Kunta	Kunta	Kunta
Peruskoulu	Kunta	Kunta	Kunta	Kunta	Osavaltio (opetus) Kunta (rakennukset)
Toisen asteen koulutus	Kunta Kuntayhtymä	Maakunta	Kunta	Valtio	Osavaltio (opetus) Kunta (rakennukset)
Sosiaalipalvelut	Kunta	Kunta	Kunta	Kunta	Kunta Maakunta
Perusterveydenhoito	Kunta	Kunta	Maakunta	Kunta Maakunta	Maakunta (Kreis)
Erikoissairaanhoito	Kunta Kuntayhtymä	Valtio	Maakunta	Maakunta	Maakunta (Kreis)
Kaavoitus	Kunta Maakunta	Kunta Maakunta	Kunta Kunnat yhteistyössä	Kunta	Kunta

3 Kuntakeskustelun lähtökohdat

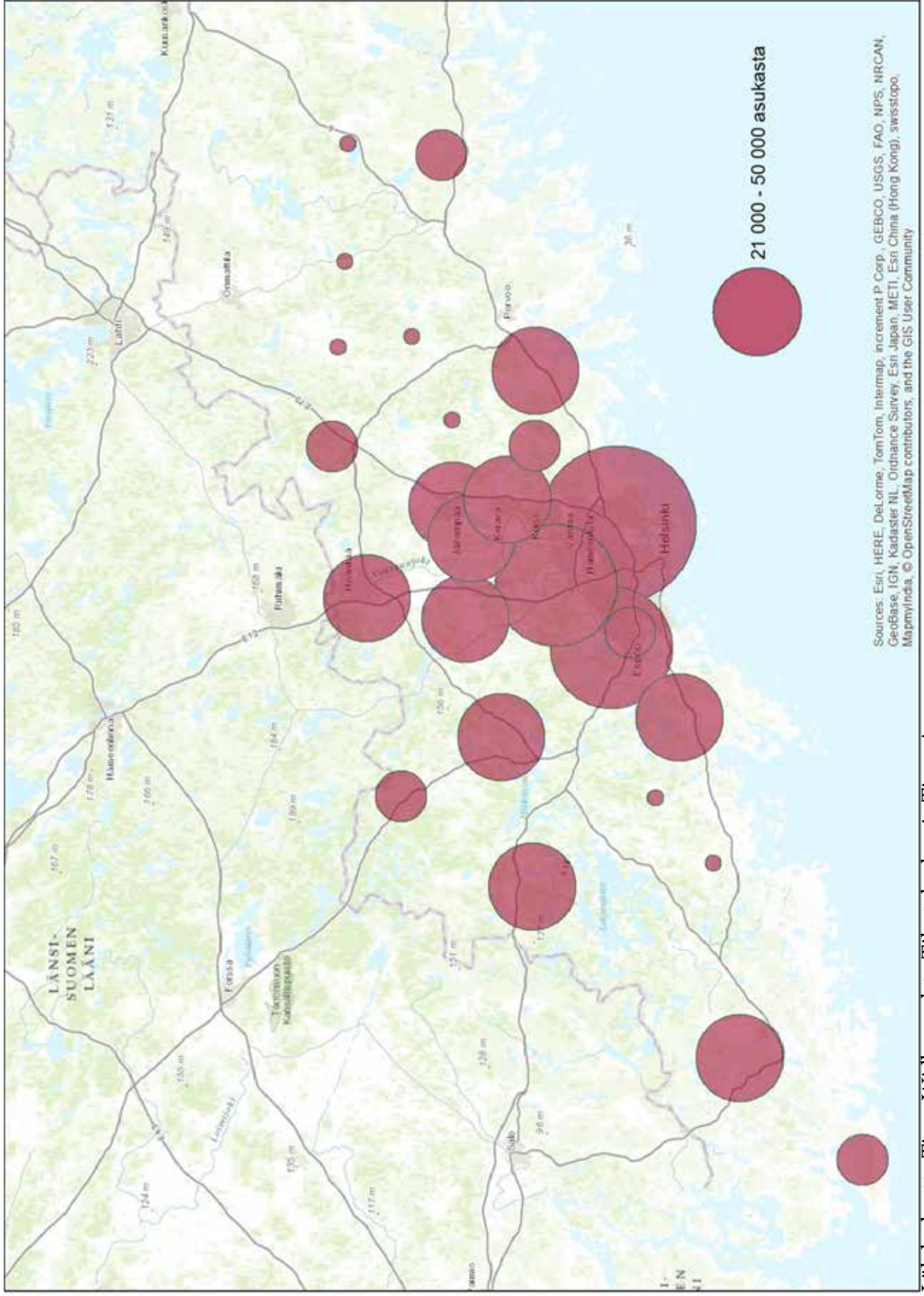
Visiopohdinnan aluksi asiantuntijaryhmä tunnisti seuraavat aihealueet, jotka tulee erityisesti ottaa huomioon tulevaisuuden kuntaa hahmottaessa. Nämä aihealueet sisältävät tosiasioita ja havaintoja, jotka on asiantuntijaryhmän mielestä syytä ottaa huomioon tulevaisuuden kunnan vaihtoehtoja pohdittaessa.

Voimakas kaupungistuminen aiheuttaa haasteita kaikille. Kaupungistuminen asettaa moninaisia ongelmia asukkaitaan menettäville alueille, mutta myös kasvualueet kohtaavat haasteita vaikkapa maankäytön, asumisen ja palvelujärjestelmien kehittämisen suhteen. Vuosien 2000-2012 aikana Helsingin seudun väestö kasvoi noin 182.000 asukkaalla ja seuraavien 15 suurimman kaupunkiseudun väestö kasvoi 175.000 asukkaalla. Suurten kaupunkiseutujen vaikutusalueilla asuu noin 90 % koko maan väestöstä. Tätä on kuvattu kuvassa 1. Kuva 2 kertoo metropoli-alueen tilanteen.

Kuvissa 1 ja 2 kuvataan kaupunkien vaikutusalueita



Lähde: kartta Timo Widbom, data Tilastokeskus ja Timo Aro



Sources: Esri, HERE, DeLorme, TomTom, Intermap, increment P Corp., GEBCO, USGS, FAO, NPS, NRCAN, Geobase, IGN, Kadaster NL, Ordnance Survey, Esri Japan, METI, Esri China (Hong Kong), swisstopo, MapmyIndia, © OpenStreetMap contributors, and the GIS User Community

Lähde: kartta Timo Widbom, data Tilastokeskus ja Timo Aro

Talouden globaali kilpailu vain kiristyy. Maailman talouskehitys on viime vuosikymmenet kulkenut kohti maailmanlaajuista keskinäisriippuvuuden kasvua ja asteittaista kaupan sääntelyn vähentämistä. Tämä keskustelupaperi perustuu oletukseen, että Suomi on jatkossakin markkinatalous, jossa julkisten toimintapolitiikkojen tehtävänä on luoda suotuisat puitteet yksilöiden ja organisaatioiden toiminnalle. Suomen aluekehityksen 'suuri tarina' nousee jatkossa yhtäältä globaalien kehityskulkujen ja muutosvoimien sekä toisaalta yksittäisten yritysten ja yksilöiden valintojen yhteisvaikutuksesta. Samalla toiminnalliset kaupunkiseudut ja metropolialueet ovat nousseet keskeisiksi toimijoiksi valtion ja yritysten rinnalla.

Tehtävien ja talouden on oltava tasapainossa, palvelutuotanto avainasemassa. Elintason noustessa kuntalaisten vaatimustaso on kasvanut. Samanaikaisesti valtio on lisännyt kuntien tehtäviä. Verotulojen kasvu on puolestaan hyytynyt pitkään jatkuneen heikon talouskehityksen seurauksena. Erot kuntien välillä kasvavat ja samalla paineet veroprosentin korottamiseen ovat kunnissa lisääntyneet. Tästä syystä kuntien mahdollisuudet vaikuttaa palveluiden rahoittamiseen ovat kaventuneet merkittävästi. Lienee selvää, että tulevaisuuden kuntamallista riippumatta, kunnille ei voida asettaa lisää tehtäviä ilman selkeää suunnitelmaa siitä, miten uudet tehtävät resursoidaan. Kunnille on tarjottava oikeus käydä läpi tarjontansa ja sallittava sen mukauttaminen paikallisiin olosuhteisiin tietyissä rajoissa.

Demokratiavaje haastaa kunnallisen itsehallinnon. Demokratian näkökulmasta paikallisen itsehallinnon ja lähidemokratian merkitys on kaventunut erilaisten kuntien yhteistoiminnallisten järjestelyjen yleistyessä. Kuntayhtymiä saattaa yksittäisellä kaupunkiseudulla olla kymmeniä. Tämä hämärtää päätösvaltaa, resurssien suuntaamisen ja vastuun välistä suhdetta. Näissä kuntayhtymissä asukkaiden valitsevat edustajat eivät itse päättäneet asioista, vaan valitsevat vain kunnan edustajan yhteistoimintaelimeen. Näin ollen kuntayhtymien 'himmeliavaruudessa' on vaikea hahmottaa vaaleilla valittujen päättäjien valtaa ja vastuuta. Rakenteena kunnallinen itsehallinto pitäisi olla ihmisten eikä organisaation hallintoa, ja siksi päätösorganisaation on pidettävä tavoitteenaan aktivoida alueellisia toimijoita eikä kerätä itselleen tehtäviä.

Elinehtona on innovointi ja kilpailun lisääminen. Laaja ja kohtuullisen suljettu julkinen sektori ei ole pystynyt uudistumaan riittävästi eikä markkinoiden tarjoamaa innovaatiopotentiaalia ole kyetty systemaattisesti hyödyntämään. Alun perin viranomaistoimintaan luotu organisaatioarkkitehtuuri ei ole tehokkaimmillaan palvelutuotannossa. Palvelujen tuotannossa keskeistä on kilpailun merkittävä lisääminen, koska vain aito kilpailu kannustaa pitkäjänteiseen kehittämiseen, paljastaa kustannusrakenteen ongelmat ja tarjoaa kuntalaisille mahdollisuuden kyseenalaistaa nykyinen tarjonta. Monimuotoinen palvelutarjonta lisää kuntalaisten valinnan vapautta.

Palvelujen maantiede jakaa kunnat palvelukuntiin ja kiinteistökuntiin. Palvelujen maantieteellä tarkoitetaan aikaan, paikkaan ja henkilökohtaisuuteen sidottua palvelujen tuotantoketjua, joka koostuu jakelujärjestelmästä palvelupisteineen. Palvelupisteiden ominaisuuksia ovat saatavuus, erikoistumisaste ja valikoima. Palveluiden tuotantokustannuksiin vaikuttavat prosessien tehokkuus ja palvelujen käyttöaste, joka perustuu asiakkuuksien määrään ja laatuun. Vähittäiskaupassa palvelujen maantieteen logiikkaa on hyödynnetty kehittämällä kioskeja (maksimaalinen saatavuus), erikoiskauppoja (maksimaalinen erikoistumisaste), ja hypermarketteja (maksimaalinen valikoima). Kuntasektorilla palvelujen maantiedettä voidaan hyödyntää tarkastelemalla tehtäviä niiden ominaisuuksien suhteen. Karkealla jaottelulla voidaan erottaa toisistaan kaksi kovin erilaista tehtäväaluetta: toisaalta huolehtiminen perinteisistä kunnallisista lähellä tuotettavista palveluista ja toisaalta huolehtiminen viranomaisluonteisista tehtävistä, kuten kaavoituksesta, maapolitiikasta, asuntotuotannosta, liikenteestä ja elinkeinopolitiikasta. Tässä työssä ensimmäistä tehtäväaluetta kutsutaan palvelukunnaksi ja jälkimmäistä kiinteistökunnaksi. Jaottelua käytetään seuraavassa luvussa osana kuntavisioiden sisällön määrittämistä.

Kiinteistökunnan tehtävät vaativat pääsääntöisesti vähän henkilökohtaista palveluverkostoa ja eivät ole samalla tavalla aika- ja paikkasidonnaisia kuin palvelukunnan tehtävät. Kiinteistökunnan tehtäväkentässä suuruuden ekonomialla on saavutettavissa selkeitä etuja. Isoilla nopeasti kasvavilla kaupunkiseuduilla kiinteistökunnan tehtävät ovat merkittäviä. Helsingin seudulla asukasluku kasvaa liki 20 000 asukkaalla vuodessa, eli kunnat rakentavat pienehkön kaupungin verran uutta kaupunkia joka vuosi. Helsingissä ainoana lautakuntina kaupunkisuunnittelulautakunta ja sen päätöksiä toimeenpaneva yleistentöiden lautakunta kokoontuvat viikoittain. Väestöltään tasapainossa olevilla alueilla sekä väestöään menettävillä alueilla tarvetta kaavoitukseen ja asuntotuotantoon ei vastaavassa määrässä ole. Kaupunkiseuduilla kiinteistökunnan luonteva koko käsittää koko työssäkäyntialueen, koska kaupunkiseutu muodostaa yhden kokonaisuuden, jossa päätökset vaikuttavat voimakkaasti toisiinsa.

Palvelukunnan keskeiset tehtävät ovat aikaan ja paikkaan sidottuja, ja niissä henkilökohtaisen palvelun osuus on merkittävä. Palvelukunnan optimaalinen koko määräytyy sille asetetuista tehtävistä ja valitusta palveluntuotantomallista. Vaihtoehtoja palvelun järjestämiseen on lukuisia, joista ohessa esimerkinomaista pohdintaa:

- Jos kunta tuottaa itse palvelut, se joutuu toimimaan palveluiden maantieteen ehdoilla. Palvelujen järjestäminen tarkoittaa päätöksiä palvelupisteistä sekä resurssien ohjaamisesta eri palvelutyypeille. Oman tuotannon valitsemissa kunnissa tulee olla riittävän iso järjestäjäorganisaatio.
- Kuntien kilpailuttaessa palvelutuotannon, kunta toimii tilaajaorganisaationa. Tällöin kunnan tulee olla riittävän iso, jotta syntyy aito markkinoiden kiinnostus palvelujen tarjoamiseen. Suuruus auttaa myös riskien taasaamisessa ja hintaneuvotteluissa. Jos hinnat määrätään valtakunnallisina normeina (kuten Japanissa), koolla ei ole merkitystä. Kilpailu käytäisiin laadulla ja saatavuudella. Jos rahat kerättäisiin valtakunnallisesti, riskien taasaamisen tehtävä poistuisi kunnilta.
- Jos järjestäminen tapahtuu markkinaehtoisesti ja raha seuraa asiakasta, tuottajat hoitavat järjestämisen itse mukautuen siihen, mitä ihmiset haluavat. Jos järjestäminen on markkinaehtoista, ei tarvita erillisiä tilaajaorganisaatioita. Tällöinkin kysynnän tulee olla alueellisesti riittävää, jotta markkinoilla syntyy aitoa kilpailua.

Palveluiden maantieteestä seuraa, että vain suuret kaupungit voivat ottaa vastuulleensa sekä kiinteistö- että palvelukunnan tehtäväalueet. Metropoli-alueella koko kaupunkiseudun kattava palvelukunta on liian suuri järjestämään palveluja demokraattisessa hengessä. Palvelujen maantieteen perusteella kiinteistökunnan tulee olla riittävän suuri ja palvelukunnan tarpeeksi pieni.

4 Kuntavisiot

Vision tehtävänä on luoda näkemys tulevaisuudesta. Tulevaisuuden ja nykyisyyden välisen jännitteen tulee olla riittävän haastava, mutta mahdollinen toteuttaa. Esitettävien mallien osalta on hyvä tunnistaa se, että olosuhteiden nopeassa ja ennakoimattomassa muutoksessa kunnilla on tarvittaessa oltava mahdollisuus muuttaa päätösra-kenteitaan ja toimintatapojaan ketterästi. Tästä seuraa, että kuntamallit ovat lähinnä yleisiä raameja, jotka sallivat kunnille nykyistä enemmän vapausasteita päättää päätösra-kenteistaan.

Erilaiset lähtökohdat muovaavat erilaisia visioita. Työryhmä valitsi visiointinsa pohjaksi seuraavat lähtökohdat:

- Paikallinen itsehallinto, vahva demokratia, tasapainoinen talous ja osallisuus
- Kunnat tasavertaisina demokraattisen järjestelmän toimijoina suhteessa valtioon
- Palvelutuotannon monimuotoisuus ja palveluiden maantiede
- Kuntalaisen hyvinvointi - valinnanvapaus ja vähäisempi normitus
- Kansainvälisesti kilpailukykyiset kaupunkiseudut

Työryhmä on kehittänyt neljä erilaista kuntavisiota. Mikään neljästä kuntavisiosta ei ole täydellinen suunnitelma, vaan yhden johtoajatuksen ympärille rakennettu kuva. Visiot täydentävät toisiaan, mutta ovat osittain myös toistensa kanssa ristiriidassa.

4.1 Visio I – Joustavat kuntamallit

Ensimmäisen vision johtoajatuksena on kuntien erilaisuus ja joustavat kuntamallit: metropoli ja palvelukunnat, seutukaupunki ja kunta. Vision lähtökohtana on, että eri puolilla Suomea tarvitaan erilaisia rakenteellisia ratkaisuja. Samoin erilaiset, volyymitaan erisuuruiset palvelut voitaisiin järjestää eri tavoin eri tyyppisissä kunnissa.

Metropoli muodostuisi toiminnallisesta kaupunkiseudusta ja huolehtisi laajasti sekä kiinteistö- että palvelukunnan tehtävistä. Metropolilla olisi suorilla vaaleilla valittu valtuusto ja verotusoikeus. Metropoli -malli olisi isoimilla kaupunkiseuduilla ja sille voitaisiin antaa joitakin valtion tehtäviä, kuten esimerkiksi tieverkon rakentamista tai ylläpitoa. Metropoli voi pitää sisällään useita palvelukuntia, jotka huolehtivat kunnan lähipalveluista (varhaiskasvatus, peruskoulu, liikunta, kulttuuri) omalla alueellaan. Pääsääntöisesti palvelukunnat olisivat metropolialueen nykyisiä kuntia. Palvelukunnat saisivat rahoituksensa metropolilta asukasluvun tai jonkin muun kiinteän kriteerin perusteella. Suurimmat kaupunkiseudut, esim. Helsingin, Turun ja Tampereen seudun nykyiset kunnat yhdistyisivät metropoleiksi valtion päätöksillä. Kuntayhtymät sulautetaan metropoliin.

Seutukaupungit vastaisivat tehtäviltään nykyisiä kuntia. Seutukaupunkeja olisivat nykyiset kaupunkimaiset kunnat ja väestöpohjaltaan vahvat maalaiskunnat, jotka muodostavat alueellaan toiminnallisen kokonaisuuden. Nämä voisivat halutessaan muodostaa kaksipuolaisen mallin. Erona metropoli- palvelukuntamalliin olisi, että ne saisivat vähemmän valtion nykyisiä tehtäviä hoidettavakseen. Kuntayhtymät sulautuisivat seutukaupunkeihin. Seutukaupungin osallisuutta voitaisiin vahvistaa esimerkiksi kunnanosa- valtuustoilla.

Kunta olisi lähinnä haja-asutusalueen maalaiskunta, jossa painottuisivat palvelukunnan tehtävät. Kunnalla olisi verotusoikeus ja vaaleilla valittu valtuusto. Tässä mallissa kiinteistökunnan tehtävät hoidetaan maakunnan tasolla yhteistyössä metropolin tai seutukaupungin kanssa. Kunta voisi hoitaa asemakaavoituksen, mutta alueelliset yleiskaavat valmisteltaisiin metropolin tai seutukaupungin johdolla. Kunta voi periaatteessa ottaa huolehtiakseen kaikista kunnan palvelutehtävistä, mutta sillä olisi oikeus luopua omasta aloitteestaan joistakin tehtävistä, jotka ovat sille liian vaativia ja hankkia nämä läheiseltä kunnalta tai metropolilta tai yksityisiltä markkinoilta. Viime kädessä näistä tehtävistä huolehtisi valtio, jos lähellä ei ole yhtään täysivaltaista kuntaa. Sellaista kuntaa, joka ei kykene tai omasta aloitteestaan luopuu palvelutehtävien toteuttamisesta, kutsutaan pitäjäksi. Pääasiassa kunnan siirtyminen tällaiseen malliin perustuu vapaaehtoisuuteen lukuun ottamatta tilanteita, joissa kriisikuntamenettelyssä olemassa oleva kunta pakkoliitoksen vaihtoehtona muutetaan pitäjäksi. Jos kunnan tehtävät siirtyisivät lähellä olevan kunnan tehtäväksi, taloudellisesta korvauksesta päättää viimekädessä valtio elleivät osapuolet ole päässeet siitä sopimukseen. Korvaus voisi vastata esimerkiksi tehtävästä koituvaa valtakunnallista keskimääräistä kustannusta suhteessa asukaslukuun. Tällainen kunta veisi tarvetta kuntakoon kasvattamiselta haja-asutusalueelta.

4.2 Visio II – Peruskunnan malli

Toisessa visiossa johtoajatus on, että olisi vain yksi kuntamalli eli peruskunnan malli kaikkialla Suomessa. Malli on lähimpänä nykyistä kuntamallia.

Kunnalle kuuluisi kaikki järjestämisvastuu kaikista nykyisistä kunnan tehtävistä lukuun ottamatta kahta poikkeusta, jotka ovat erikoissairaanhoidon ja ammattikorkeakoulutus, joiden järjestämisvastuu osoitetaan valtiolle. Kunnalla olisi merkittävää omaa tuotantoa, mutta se voisi hyödyntää myös yksityisiä palveluita tarpeen mukaan. Seudullinen yhteistyö kohdistuisi erityisesti kiinteistökunnan tehtävälueisiin.

Valtio organisoisi erikoissairaanhoidon tilaajatoiminnoiksi ja yhtiömuotoiseksi toteutustoiminnoiksi. Malli olisi samankaltainen kuin tienpidossa aikaisemmin eli valtio tilaajana ja toteuttajina valtionyhtiö(t) ja yksityiset toimijat kilpailun kautta. Vastaavasti valtio ottaisi vastuulleen ammattikorkeakoulutuksen järjestämisen. Ammattikorkeakoulut kytkettäisiin osaksi yliopistolaitosta, joissa ne olisivat bachelor-tason tutkintoon kouluttavia yksiköitä.

4.3 Visio III – Vahva päämieskunta

Kolmannessa visiossa johtoajatuksena on, että kunnan viranomaistoimintaan liittyvät tehtävät erotetaan palvelujen tuottamisesta. Kunta on vahva palvelujen järjestäjä ja kuntalaisten edustaja suhteessa palvelujen tuottajiin.

Kunnan ei tarvitse olla suuri ollakseen kuntalaisille vahva päämies. Kunnan vahvuus ei määräydy pelkästään väkimäärän, varallisuuden ja resurssien mukaan. Kunnan vahvuus määräytyy siitä, miten hyvin se ydintehtävänsä hoitaa. Palvelujen maantieteestä seuraa, että useimmat kunnat eivät itse omalla organisaatiollaan pysty tuottamaan kaikkia palveluja.

Kunta, jolla on merkittävästi omaa palvelutuotantoa, ei välttämättä ole vahva kuntalaisten edustajana. Tuottajan ja asiakkaan välillä on intressiristiriita. Myyjä haluaa myydä helpolla tehtyä kalliilla, ostaja haluaa hyvää laatua halvalla. Vaikka palveluista ei kanneta maksua, kunnallinen palvelutuotanto ei poista tätä ristiriitaa. Tuottaja haluaa pysyä omalla mukavuusalueellaan, maksimoida resurssinsa ja välttää häiritseviä muutoksia. Kuntalaiset sen sijaan haluavat palvelut nopeasti ja lähellä.

Vahvan kunnan on edustettava kuntalaisia suhteessa palvelutuottajiin. Jos kunnan omilla tuottajilla on vahva neuvotteluasema (kuntatyöntekijöitä valtuustossa), kunta ei tähän kykene. Ulkoistamalla palvelutuotantoa itsenäisille toimijoille kunta voi halutessaan valvoa niitä asettamalla ehtoja ja kirjoittamalla sopimuksia. Toimijat voivat olla kunnan omistamia, mutta ne eivät kuulu kunnan organisaatioon.

Päämieskuntamallissa vahvuus syntyy asiakaslähtöisestä palvelurakenteesta. Raha seuraa asiakasta ja valinnanvapaus palvelujen maantieteen ehdoilla muovaa optimaaliset palvelupisteet.

4.4 Visio IV – Pehmeä siirtymä – uuden vuosituhannen vapaakuntakokeilu

Neljännessä visiossa johtoajatus on evolutionäärinen. Kunnan uudet rakenteet ja toimintamallit löytyvät kokeilujen kautta. Tämä malli toimisi eräänlaisena kuntien oppimis- ja innovaatioympäristönä.

Pehmeä siirtymä lähtee ajatuksesta, että suuret rakenteelliset ja toiminnalliset muutokset ovat kompleksisessa toimintaympäristössä erittäin riskialttiita ja siksi asiaa pitäisi lähestyä kokeilujen kautta. Vastauksena voisi olla uuden vuosituhannen vapaakuntakokeilu, jossa valtio etsisi kiinnostuneita kuntia tai kuntaryhmiä kokeilemaan erilaisia kuntamalleja kuten metropolia tai pitäjää. Tavoitteena olisi (a) tukea kuntien omaehtoista kehitystyötä, (b) kannustaa paikallisiin olosuhteisiin sopivien mallien kehittämistä ja (c) käynnistää valtion ja kuntien vuoropuheluun perustuva kehitystyö.

Pehmeän siirtymän etenemisjärjestys olisi seuraava:

1. Rakenteellinen muutos: kunnat organisoituvat kuntatyyppien mukaisiksi kokonaisuuksiksi (edellytys osallistumiselle)
2. Paikalliset suunnitelmat: Kunnat esittävät suunnitelman omasta hallintomallistaan ja palvelujen maantieteen toteutuksesta omalla alueellaan
3. Sopimusmenettely: Valtio ja kunnat neuvottelevat suunnitelman toteutuksesta, sen edellyttämistä poikkeusluvista, resursoinnista, yms.
4. Sopimus ja kehittämisohjelma: Valtion ja kuntien yhteinen tahtotila kirjataan kuntasopimukseen ja sitä tämentävään kehittämisohjelmaan
5. Kehitystyö: Kunnille annetaan 5-10 vuotta ohjelman toteuttamiseen
6. Resursoidaan kehitystyön jatkuva ulkopuolinen arviointi
7. Loppuarvio ja johtopäätökset: Arvioidaan syntyneiden toimintamallien toimivuus ja vaikuttavuus, uudistetaan huonosti toimivat ja laajennetaan hyvin toimivat malli muualle Suomeen

Vapaakuntakokeilu tuottaisi todennäköisesti useita erilaisia hyviä käytäntöjä, joita voidaan hyödyntää tulevista kuntarakenteista huolimatta.

4.5 Kuntavisioiden arviointia asetettuja kriteereitä vasten

Työryhmän esittämistä visioista yksikään ei sellaisenaan toteuta kaikkia tavoitteeksi asetettuja kriteereitä. Vähäisempi normitus, mikä toiminnan kehittämisen ja uudistumisen näkökulmasta on kannatettavaa, vaatii aina eduskunnan ja valtionhallinnon toimia, kunnat voivat vain esittää toivomuksia. Kuntatalouteen ja velkaantumiseen kunnat voivat vaikuttaa omilla toimillaan, mutta tärkeää on myös kunnille annettujen tehtävien ja rahoituksen tasapaino.

Visio I toteuttaa selkeästi vahvan demokratian ja läpinäkyvyyden ajatusta tuodessaan verorahoituksen ja vaa-leilla valitut päättäjät yhdelle tasolle. Palveluiden maantieteen osalta se toimii hyvin huomioidessaan kiinteistö-kunnan ja palvelukunnan tehtävät. Se vahvistaa suurten kaupunkiseutujen kilpailukykyä viedessään MALPE -asiat toiminnallisen kokonaisuuden tasolle. Edellä mainituista syistä se parantaa mahdollisuuksia talouden tasapainot-tamiseen. Valinnanvapauden lisääminen, osallisuuden vahvistaminen ja monituottajuuden hyödyntäminen jää-vät kunnan päätettäväksi.

Visio II on myös vahva demokratian ja läpinäkyvyyden kannalta tarkasteltuna. Kuntatalouden näkökulmasta vaikeasti ennakoitavan ja kalliin erikoissairaanhoidon siirtyminen valtiolle luo edellytyksiä talouden tasapainot-tamiselle. Valinnanvapauden lisääminen, osallisuuden vahvistaminen ja monituottajuuden hyödyntäminen jää-vät kunnan itsensä päätettäväksi. Kilpailukyvyyn ja palveluiden maantieteen kannalta olemassa olevat ongelmat jäävät elämään.

Visio III on myös vahva demokratian kannalta. Talouden näkökulma on siinä sisäänrakennettuna, koska osto-palvelut ovat tasaväkisiä kunnan oman palvelutuotannon kanssa. Monituottajuus ja valinnanvapaus ovat arkipäi-

vää ja ne ovat yksinkertaista toteuttaa. Visio ei ota kantaa MALPE-kysymyksiin, mutta terveystalvveluiden osalta se toteuttaa lähtökohtaisesti palveluiden maantiedettä.

Visio IV toteuttaa vahvaa demokratiaa ja antaa kunnille valinnanvapauden päättää haluavatko lähteä kokeilemaan pitkäjänteisesti jotakin tiettyä kuntatyyppiä. Vapaaehtoisuuteen perustuva kokeileva lähestymistapa, jossa kokeiluja myös seurattaisiin, tuottaisi tutkittua tietoa päätöksenteon tueksi. Ongelmaksi voi muodostua kokeilun kesto, erityisesti jos ajatellaan, että kuntauudistuksella on kova kiire. Riskien hallinnan kannalta se on kuitenkin hyvä vaihtoehto.

Uudenalaisen tulevaisuuden kuvan tarjoaa myös käsittelyssä olevan sote-uudistus. Toteutuessaan se synnyttäisi kunnan, jolta on otettu pois sosiaali- ja terveystalvvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuu muutoin paitsi, että kunnille on jäämässä rahoitusvastuu. Näitä uusia kuntia on jo ehditty kutsua toiveikkaasti elinvoimakunniksi. Lisäksi pääkaupunkiseudulle on valmisteltu metropolihallintoa, joka keskittyisi MAL-asioihin. Miltä elinvoimakunta näyttäytyy asetettujen kriteerien valossa? Kuntien tehtävät kaventuvat huomattavasti ja sote-palveluiden järjestämisen ja tuottamisen vastuu viedään kuntayhtymille, jotka edustavat ”ohennettua demokratiaa”. Malli saattaa synnyttää jopa aiempaa vahvemman monopoliasemassa olevan palvelujen tarjoajan, jolloin asiakkaan ja maksajan valta vähenee entisestään. Uudistusta voisi kehittää sen tavoitteita vaarantamatta siihen suuntaan, että ainakin perusterveydenhuollossa siihen liitettäisiin Ruotsissa käyttöön otetta ”raha seuraa potilasta” -malli. Edelleen voisi ajatella, että osa rahasta, joka nyt on kaavailtu kulkemaan kunnalta sote-alueen kautta sote-piirille, jäisi kunnan käyttöön ja kunta voisi tällä ostaa haluamiaan palveluja joko sote-piiriltä tai jos tarjonta ei tyydytä, muualta. Näin uudistus turvaisi päällekkäisyyksien karsinnan julkisesta terveydenhuollosta, mutta sallisi kunnille ja jossain määrin yksityisille kansalaisille valvoa ostajana palvelujen laatua ja kustannustehokkuutta. Suurten kaupunkiseutujen kilpailukykyä haittaavat tekijät, jotka liittyvät lähinnä MALPE-kysymyksiin, jäävät edelleen kokonaan ratkaisematta.

5 Tulevaisuuden kunnan toiminnallisia periaatteita

Kuntakeskustelua on viime vuodet hallinnut keskustelu rakenteista. Kunnat ovat ennen kaikkea toiminnallisia yksiköitä. Vaihtoehtoiset toimintatavat, toisilta oppiminen ja ulkoinen yhteistyö voisivat luoda kunnista jatkuvasti uudistuvia toimijoita. Rakenne ei tätä asiaa yksin ratkaise. Tämä selittää, miksi rakenteellisesti samanlaisten kuntien välillä voi olla merkittäviä eroja palvelujen laadussa ja tuottavuudessa.

Työryhmä on esittänyt aiemmin tässä raportissa muutamia rakenteellisia visioita. Rakennetta voi verrata melontakilpailuun. Ratamelonnassa tarvitaan kanootti, jolla on maksimaalinen runkonopeus, suuntavakavuus ja keveys. Voittaja tarvitsee lisäksi kestävyyttä, hyvän tekniikan ja taktiikan. Koskipujottelussa puolestaan tarvitaan ketterästi kääntyvä ja vakaa kanootti. Lisäksi melojalta vaaditaan taitoa lukea virran juoksua, hyvää tekniikkaa ja tiukoissa paikoissa voimaakin. Kuntarakenne on kuin oikea lajiin sopiva kanootti, minkä lisäksi tarvitaan laadukasta toimintaa ja taitoa hyödyntää ympäristön tarjoamia mahdollisuuksia.

Kunnan keskeisimpiä toiminnallisuuksia tulevaisuudessa ovat johtaminen, uudistuminen, osallisuus ja digitalisaation hyödyntäminen. Tässä luvussa tarkastellaan näitä toiminnallisuuksia.

5.1 Johtaminen

Tällä hetkellä iso osa kuntajohtajien ajasta menee nykytilan ylläpitämiseen ja tulevaisuuden muutostarpeet jäävät toissijaisiksi. Tämä tarkoittaa sitä, että ei ehditä paneutumaan oman kunnan väestön, talouden, elinkeinoelämän ja palvelujärjestelmän muodostaman kokonaisuuden kestäväyden puutteisiin, vaan edetään entisillä malleilla ja pahimmissa tapauksissa kesytetään vaikeat ongelmat yksittäisiksi, lyhytvaikutteisiksi toimenpiteiksi.

Kuntien hallinto- ja palvelujärjestelmien muutos johtaa siihen, että tarvitaan entistä enemmän ammattijohtajuutta, joka ei nojaa substanssiosaamiseen, vaan johtamisosaamiseen. Kun johtaminen on ammatti, voidaan luottaa johtajan opitun ammattitaidon, jatkuvan koulutuksen ja niiden varaan nojaavien persoonallisten tekijöiden suotuisaan yhteisvaikutukseen. Kuntien organisaatio- ja henkilöstöjohtamisessa korostuvat joustavuus, muuntautumiskyky sekä kyky johtaa organisaatiota haastavinakin aikoina hyödyntämällä intelligenttien verkostojen, poliittisten näkökulmien ja strategisten valintojen tuottamia vaihtoehtoja.

Tarvitaan ennakoivaa johtamista, jossa saatavilla oleva informaatio sekä päättäjien ja henkilöstön osaaminen kytketään uusien mahdollisuuksien löytämiseen ja uusien ratkaisujen kehittämiseen. Kuntajohtamisessa tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kuntien poliittinen johtaminen ei saisi olla riippuvainen muutamasta vahvasta yksilöstä, vaan toimivasta yhteistyöstä. Toiseksi, hyvä poliittinen johtaminen katsoo tulevaisuuteen, jossa keskeisenä ohjenuorana on kunnan ja sen asukkaiden tulevaisuus. Kunnan poliittisen johtamisen ytimessä on kysymys; millaiseen tilaan kunta jää ja millaiset ovat sen menestymisen mahdollisuudet kulloisenkin vaalikauden päätyttyä? Näiden kysymysten pitäisi olla kuntajohtamisen keskiössä ja kaiken toiminnan tulisi rakentua noille kysymyksille.

Hyvä johtaminen vaatii tuekseen sellaiset rakenteet, jotka mahdollistavat yhteisten tavoitteiden asettamisen sekä merkityksellisen työn tekemisen kaikilla organisaation tasoilla. Hyvän johtamisen edellytyksenä on motivoitunut henkilökunta, kannustava ilmapiiri ja tyytyväiset asiakkaat. Tuloksia tulee mitata, epäkohtiin tulee puuttua ja onnistumisista pitää pystyä palkitsemaan.

5.2 Uudistuminen

Julkiset palveluinnovaatiot on nähty yhdeksi keinoksi uudistaa kuntasektorin toimintaa. Suomen kunnat investoivat vielä varsin niukasti omaan kehittämistyöhönsä. Kunnat eivät ole rakentaneet itse, eikä yhdessä kansallisten toimijoiden tai tutkimuslaitosten kanssa uutta tietoa luovaa ja soveltavaa järjestelmää. Olemassa olevia rakenteita tai toimintatapoja ei useinkaan kyseenalaisteta, eikä kuntasektorin ulkopuolinen tieto läpäise kuntakentän palomuuria.

Kuntien innovaatioiden vähäisyys ei johdu niinkään kekseliäisyyden puutteesta vaan toimeenpanon esteistä. Uuden luominen edellyttää usein vanhasta luopumista. Innovaatioiden edistäminen on kaikkien vastuulla. Kuntiin tarvitaan enemmän resursseja sekä osaajia, joiden tehtävänä on poistaa innovaation esteitä ja luoda olosuhteet uusien asioiden sovittamiselle kuntaorganisaatioon. Kehitystyötä ovat kahlinneet erilaiset keskitetyt ohjausmekanismit, kuten valtionosuusjärjestelmä, ministeriöiden säätely ja informaatio-ohjaus. Ne ovat yhdenmukaistaneet kuntien rakenteita ja prosesseja ja jättäneet suhteellisen vähän tilaa luovuutta synnyttävien, ylläpitävien ja vahvistavien mekanismien rakentumiselle paikallisesti.

Kunnilla on käytössään paljon välineitä, joilla edesauttaa toimintatapojen uusiutumista sekä kuntaorganisaatiossa että kuntayhteisössä. Tällaisia ovat mm.:

- Kuntien hankintojen kilpailuttamisessa on mahdollista edistää innovatiivisia toimintatapoja. Kilpailuttamiskriteerit on suunniteltava niin, että suoritteiden sijaan edellytetään tuottajilta laskettavissa tai arvioitavissa olevaa yhteiskunnallista hyötyä: laadukasta vanhuutta, energia- ja luonnonvaratehokkuutta tai hyvää sijoittumista seuraavassa koulutusportaassa. Näin rakennetaan parempaa kumppanuutta järjestöjen ja yritysten kanssa ja edistetään innovaatioiden syntymistä.
- Kuntien tilaamien ja toteuttamien palveluiden sekä viranomaistyön käyttäjälähtöisyyden kehitystä on mahdollista edistää tukemalla avoimia, usein käyttäjien itse toteuttamia vertailuja palveluiden laadusta ja kytke-mällä nämä osaksi kuntien omaa kehitystyötä. Käyttäjädemokratian lisääminen on usein merkittävästi nopeampi reitti huomioida kuntalaisten tarpeet kuin edustuksellisen järjestelmän kautta tuleva palaute. Tämä tarkoittaa erilaisten yhteiskehittämisen menetelmien ja prosessien nykyistä paljon laajempaa hyödyntämistä osana kuntien palvelujen suunnittelua ja toteutusta.
- Kokeiluja on mahdollista hyödyntää nykyistä systemaattisemmin. Kokeilukulttuurinen lähestymistapa tarkoittaa sitä, että ratkaisuja testataan alkuun kevyillä ja nopeilla tavoilla, joiden lopullista toimivuutta on vaikea ennustaa. Kokeilun epäonnistuminen tuottaa oppimista, jonka tuella seuraava versio voi olla jo parempi. Näin kokeiluilla on mahdollista haarukoida uusia toimintatapoja ilman sitoutumista epävarmaan ja kalliiseen muutokseen.

Usein vain suurimmilla kaupungeilla on resursseja tutkimus- ja kehittämistoiminnan vahvistamiseen eli tarvitaan enemmän eri toimijoiden ja kuntien välistä yhteistyötä.

Innovaatiojärjestelmän rakentamisen tavoitteena tulisi olla, että kunnissa on mahdollisuuksia sekä resursseja systemaattiseen innovaatiotoimintaan ja sen kehittämiseen. Kuntien tulisi nostaa innovaatiotoiminta näkyvästi agendalle, organisoida se kunnolla ja varmistaa, että aktiivisia innovaattoreita palkitaan ja kannustetaan. Tämä edellyttää kunnianhimoisia ja selkeitä tavoitteita ja niiden viestimistä sekä kansallisesti että yksittäisille organisaatioille. Lisäksi tarvitaan systemaattista innovatiivisuuden esteiden purkamista.

Yksittäinen kunta voi vaikuttaa monin tavoin omaan innovatiivisuuteensa, mutta monessa mielessä sen innovaatiotoiminta on riippuvaista myös laajemmasta kansallisesta kehyksestä. Todella vaikuttavan kuntien innovaatiojärjestelmän rakentaminen edellyttää kansallista yhteistyötä ja yksituumaisuutta yhtäältä kuntien ja valtiovalan kesken sekä toisaalta kuntien ja muiden uudistumista tukevien toimijoiden (yliopistot, ammattikorkeakoulut ja tutkimuslaitokset) kanssa. Uudesta tiedosta ei ole pulaa, mutta uuden tiedon sovelluksista sitäkin enemmän. Systemaattisella, uudistavalla ja uusilla polkuja avaavalla työllä voisi olla mahdollista hyödyntää myös kuntakentän vahvaa sisäistä tiedollista ja toiminnallista koheesiota. Tämä edellyttäisi sitä, että kuntien vahvat keskinäiset verkot ja yhteiset instituutiot muunnettaisiin kuntien uudistumista tukevaksi voimavaraksi.

5.3 Osallisuus

Ihmisten osallistumisen muodot ja kokemus samaistumisesta toisaalta kuntaan ja toisaalta puolueisiin ovat muutoskäsityksessä. Ihmisten kokemus omasta yksilöllisyydestään ja autenttisuudestaan on vahvistunut. Kuntalaisten yksilöllisyyden vahvistuminen onkin nostanut esiin kysymyksen valinnanvapauden lisäämisestä siten, että ihmisillä on paremmat mahdollisuudet saada palveluita, jotka vastaavat juuri heidän tarpeisiinsa. Mahdollisuus itse valita palvelutuottaja ilman hallinnon koordinaatiota on konkreettista osallistumista ja samalla tapa ohjata resursseja parhaille palveluiden tarjoajille.

Myöskään perinteinen työnjako kuntalaisista päättäjinä edustuksellisen järjestelmän kautta ja kunnan virkahenkilöistä toteuttajina ei vastaa enää tätä päivää. Tämä johtuu siitä, että perinteinen työnjako ei edistä yhteistyötä kuntien, kuntalaisten, järjestöjen ja yritysten välillä. Sen seurauksena kuntaorganisaation ja kunnan muiden toimijoiden välille rakentuu turhan korkea muuri ja voimavaroja valuu hukkaan, paikallistalous jää heikoksi ja monet kuntalaisten tarpeet jäävät hoitamatta. Perinteisen puoluevetoisen ja edustuksellisuuteen perustuvan kuntademokratian mallin rinnalla tarvitaan uudenlaisia keinoja, joilla vahvistetaan kuntalaisten osallisuutta ja paikallisen itsehallinnon legitimitettä.

Suomalaisen yhteiskunnan tärkeänä vahvuutena ovat olleet tehokkaat ja luotettava instituutiot, joissa valtaa on delegoitu tehokkaasti eri tasoille. Tätä vahvuutta on pystyttävä nyt jalostamaan. Erityisen tärkeää on, että kunta-instituution legitimitetti ihmisten silmissä vahvistuu. Nykyisellään kuntalaiset kokevat omat vaikuttamismahdollisuutensa heikoiksi. Enemmistö suomalaisista kokee, että kunnallisvaaleissa äänestämällä ei ole juuri vaikutusta ja vain kolmasosa kiinnostaa kunnallispolitiikka ylipäänsä. Muutos parempaan edellyttää nykyistä vahvempaa avoimuutta, kumppanuutta kansalaisten kanssa ja demokratiamallin laajentamista. Kunnan työntekijöille tämä tarkoittaa toimenkuvien muutosta (avoimuus ja kumppanuus) ja edustuksellista järjestelmää hallitseville poliittisille ryhmille omasta päätösvallassa tinkimistä kuntalaisten ja käyttäjien suoran vaikuttamisen hyväksi.

Digitaaliset sovellukset ovat yksi mahdollisuus osallistumisen vahvistamiseen. Erilaisia käytäntöjä, toimintamalleja ja työkaluja on runsaasti olemassa. Näistä voidaan mainita vaikkapa Mini Public -tyyppiset raadit, konsensuskonferenssit, deliberatiiviset -kaupunkikokoukset, World Cafe -tilaisuudet sekä osallistuva budjetointi.

Tärkeintä on saada kaikki voimavarat käyttöön. Tavoitteena on tilanne, jossa kuntaorganisaatio, järjestöt, ihmiset ja yritykset muodostavat yhteisen resurssipoolin kunnassa. Ihmisten ja yritysten kautta kytkeydytään globaaleihin yhteisöihin ja saadaan niiden ongelmanratkaisukyky käyttöön. Eikä vain seurata mitä naapurikunnassa tapahtuu tai minkälaista informaatio-ohjausta ministeriöt antavat.

5.4 Digitaalisuuden hyödyntäminen

Viime vuodet ovat olleet tieto- ja viestintäteknologian tai laajemmin digitalisaation nopean kehityksen aikaa. Käynnissä olevaa digitalisaatiokehitystä on kutsuttu teollisen vallankumouksen kolmanneksi vaiheeksi. Kehitys on jo muuttanut radikaalisti teollisuuden, kaupan ja palveluiden rakenteita ja liiketoimintamalleja. Tämä kehitys ei ole vielä saavuttanut täysimittaisesti julkista sektoria, vaikka hyviä esimerkkejä tuottavuuspotentiaalinsa hyödyntämisestä on saatu vaikkapa verohallinnosta, Maanmittauslaitoksen karttapalvelujen sähköistämisestä ja terveydenhuollosta sähköisistä ajanvarausjärjestelmistä. Palvelujen digitalisoinnilla voidaan tehostaa ja parantaa monia yhteiskunnan tarjoamia palveluita ja se on tärkein yksittäinen tekijä palvelutuotannon tuottavuuden parantamisessa. Käytännössä valtaosa kuntasektorin palvelutuotannosta tehdään edelleen malleilla, jotka on otettu käyttöön ennen internetin tuloa Suomeen.

Tulevina vuosina digitalisoituminen muuttaa kaikkialla maailmassa radikaalisti tapoja organisoida, tehdä päätöksiä, jaella palveluita ja ostaa hyödykkeitä. Ihmisten noussut osaamistaso ja internetin tarjoamien työkalujen yhdessä mahdollistama tehokas organisointuminen synnyttävät uudenlaisen voimavaran. Moni asia, jonka toteuttaminen aiemmin on hoitunut lähes pelkästään kunnan palkkatyönä, voidaan tulevaisuudessa hoitaa nojautuen osin tai kokonaan sähköisiin asiointipalveluihin tai kolmannen sektorin vapaaehtoispanokseen. Monet jakamistalou-

den sovellukset tarjoavat mahdollisuuden vertaistuotannon hyödyntämiselle: Maailmalla Uber yhdistää jo ihmisten autot ja liikkumistarpeet, Airbnb välittää enemmän majoituksia kuin Hilton-ketju, suomalainen PiggyBaggy yhdistää kansalaisten – ja miksei kuntienkin – tavarakuljetukset ja Yhteismaa tuottaa kansalaislähtöisiä tapahtumia. Nopeus, joustavuus ja ekologisuus lisääntyvät ja koordinaation tarve vähenee.

Tämän panoksen aktivoinnissa kuntien työntekijöillä voi olla tärkeä rooli: erilaisten toiminnallisten ryhmien tunnistajina, verkottajina, resursoijina ja hyvin toimivien käytäntöjen levittäjinä. Näiden ryhmien toiminta voi tulevaisuudessa tukeutua yhä enemmän esimerkiksi erilaisten itsepalvelusovellusten tai digitaalisten oppimissäältäöjen ympärille ja kytkeytyä globaaleihin saman aihepiiriin verkostoihin. Etuna tässä lähestymistavassa on se, että sen ansiosta pystytään parhaimmillaan tuottamaan paljon nykyistä laajempi ja käyttäjien tarpeisiin paremmin personoitu palvelutarjonta.

Tämä lähestymistapa edellyttää uudenlaista analyysia siitä, miten muuttaa pitkälti keskitettyyn tuotantomalliin perustuva julkinen palvelujärjestelmä joissain asioissa hajautetuksi ja itseohjautuvaksi. Erityisen merkittävä tee-se-itse-ratkaisumalli on maaseutupitäjissä. Niissä monipuolisen palvelutarjonnan ylläpitäminen kustannustehokkaasti on perinteisillä menetelmillä vaikeaa, mutta toisaalta hajautettujen digitaalisten ratkaisujen lupaus on vahva. Potentiaalisesti myös lähiöissä, joissa asukas pohja ei riitä enää aiemman tasoihin palveluihin, voivat tee-se-itse-ratkaisut parantaa palvelutasoa.

Digitalisaatiossa on kaksi eri suuntiin vetävää voimaa. Monet palvelut voidaan hajakeskittää. Palvelujen maantieteen asettamat rajoitteet höllenevät, jos ihmisten ei tarvitse matkustaa asioille. Toisaalta digitalisaatio edellyttää yleisiä standardeja ja järjestelmien yhteensopivuutta valtakunnallisella tasolla. Jos jokaisella sote- tai tuotantoalueella on omat, yhteensopimattomat järjestelmät, digitalisaatio käy kalliiksi ja sen potentiaali valuu hukkaan. Tästä syntyy uudenlainen paikallisuuden ja valtakunnallisuuden välinen jännite.

Kunnilla on hallussaan valtavat määrät verovaroin tuotettua dataa, jonka täysimääräiseen hyödyntämiseen kunnilla ei ole omia resursseja. Kuntien datan avaamiseen liittyy vahva odotus siitä, että avoimen datan avulla voidaan tuottaa kustannustehokkaasti uusia ja laadukkaita ratkaisuja, jotka palvelevat ihmisiä ja yrityksiä nykyistä kohdennetummin. Datan avaaminen mahdollistaa myös kunnan oman organisaation sisällä tehokkaamman toiminnan. Esimerkki hyvästä ratkaisusta tähän on ollut Helsingin kaupungin kumppanikoodari-malli, jossa kaupungin organisaatioon palkattu osaaja on auttanut eri virastoja vaativissa IT-hankkeissa sekä raivannut helposti korjattavia esteitä digitaalisten ratkaisujen tehokkaalta hyödyntämiseltä. Pienemmät kunnat voisivat toteuttaa samaa toimintamallia palkkaamalla yhteisen osaajan vahvistamaan kapasiteettiaan tarttua digitalisoitumisen tuomiin muutoksiin.

Digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntämiseksi on aloitettu hanke kansallisen palveluväylän toteuttamiseksi. Kuntasektorilla tulee käynnistää ohjelma kaikkien kunnallisten palvelujen kytkemiseksi osaksi palveluväylää. Käytännössä tämä tarkoittaa kunnissa syntyvien tietovarantojen avaamista palveluväylän kautta sekä palvelujen prosessien uudelleenmäärittämistä. Osa palveluista voidaan toteuttaa kokonaan digitaalisesti ja osassa digitaalisuudesta tulee vain osa palvelukokonaisuutta. Digitaalisten palvelujen tuotanto voidaan toteuttaa kuntien yhteispalveluina eivätkä ne ole samalla tavoin riippuvaisia ajasta ja paikasta kuin perinteiset palvelut.

6 Tulevaisuuden kunta –keskustelun kymmenen kysymystä

Asiantuntijaryhmän tehtävä ei ollut esittää uutta valmista mallia, vaan käynnistää keskustelu tulevaisuuden kunnasta. Käsillä olevassa raportissa on esitetty muutama vaihtoehtoinen visio keskustelun konkretisoimiseksi sekä tehty ehdotuksia miten kuntien keskeisiä toiminnallisuuksia voidaan kehittää. Erilaisista perusoletuksista ja –lähtökohdista päädytään erilaisiin ratkaisuihin.

Sen sijaan, että esittäisimme yhden vision valitsemista tai toteuttamista, esitämme kuntakeskustelulle ja vaihtoehtoisten mallien jatkokehittämiseksi joukon kysymyksiä. Jokaisen kuntakeskustelijan tulee tavalla tai toisella vastata ainakin seuraaviin kysymyksiin. Näitä ei voi ohittaa.

- 1) Pitääkö Suomessa olla samanlainen kuntamalli joka paikassa, vai voiko olla erilaisia kuntia? (Visio 1)
- 2) Mitkä asiat ratkaisevat optimaalisen kunnan koon? Onko ylipäänsä olemassa optimaalista kuntakokoa? Millä perusteilla kunnan tulee olla iso tai pieni?
- 3) Onko palvelujen maantieteen logiikka hyväksyttävä? Siis, hyvä saatavuus, korkea erikoistumisaste ja laaja valikoima eivät ole mahdollisia kohtuullisiin kustannuksiin joka paikassa. Miten paljon palvelujen maantieteestä poikkeaminen saa maksaa?
- 4) Missä asioissa valtion tulee luoda / määrätä yhtenäiset valtakunnalliset normit? Missä asioissa kukin kunta voi päättää itse?
- 5) Pitääkö kuntalaisen itse saada valita peruspalveluja (perusterveydenhuolto, päivähoido, peruskoulu) vai tuleeko kaikilla olla samanlaiset viranomaisten määrittelevät palvelut?
- 6) Voiko kuntamalli olla ristiriidassa valtakunnan edun kanssa?
- 7) Vahvistaako uusi kuntamalli paikallista demokratiaa? Mikä on paikallisen demokratian merkitys?
- 8) Kohtaavatko päätöksenteossa verorahoitus ja vaaleilla valitut päättäjät?
- 9) Mikä malli toteuttaa parhaiten perustuslain mukaiset reunaehdot?
- 10) Miten uusi kuntamalli vaikuttaa kestävyysvajeeseen? Tukeeko uusi malli resurssien lisäystä vai olemassa olevien resurssien parempaa kohdentamista?

