

POLEMIA

Pekka Sauri

Kunnat jälkeen soten

Kunnat jälkeen soten

Pekka Sauri

Kunnat jälkeen soten

KAKS – KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

KUNNAT JÄLKEEN SOTEN

Kieliasun tarkistus:

Sirpa Ovaskainen

Kunnallisalan kehittämissäätiön

Polemia-sarjan julkaisu nro 108

© Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat

Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2017

ISBN 978-952-7072-86-8 (nid)

ISBN 978-952-7072-87-5 (pdf)

ISSN 1235-6964

Sisällys

ESIPUHE	7
SUOMI, SOTE JA MAAILMA	9
GLOBALISAATION VAIKUTUKSET ALUE- JA PAIKALLISHALLINTOON	15
KUNNAT KOMMUNIKAATION VALLANKUMOUKSEN JÄLKEEN	19
SUOMEN PAIKALLISHALLINNON LYHYT HISTORIA	23
MAAKUNNAT VAILLA ITSEHALLINTOA	30
DIGIKANSALAISISTA DIGIKUNTAAN	41
KAINUUN HALLINTOKOKEILUN OPETUKSET	46
ELINKEINOPOLITIIKASTA ELINVOIMAPOLITIKKAAN	51
OVATKO KUNNAT VALMIITA AVOIMUUTEEN?	57
LUOVUUS + LUOTETTAVUUS = MENESTYS	65
LÄHTEET	70

Esipuhe

Kunnat eivät kuole. Ne eivät näivety. Ne mukautuvat maailman muutokseen, parhaimmillaan johtavat sitä. Paikallishallinto on aina ollut joustava.

Sosiaali- ja terveystuudistus sekä uudistuvat maakunnat mietittävät kuntaväkeä. Mihin järjestykseen palikat asettuvat? Mikä on itse kunkin tuleva rooli, niin kuntien, maakuntien kuin valtion? Ennen kaikkea: Millainen on tuleva kunta?

Kuntapäätäjii on eduskunnassa vähintään kolme neljästä. On todennäköistä, että valtuutettujen osuus on samaa suuruusluokkaa myös uusissa maakuntavaltuustoissa. Tämä varmistaa osaltaan kuntien ja maakuntien yhteyttä.

Pitkäaikainen poliitikko, virkamies ja yhteiskunnallinen keskustelija Pekka Sauri maalaa tässä Polemia-sarjan kirjassa ”Kunnat jälkeen sotien” kuntien tulevaisuutta. Pensseli on leveä, mutta myös tarkka. Tarkista lukemalla.

Helsingissä lokakuussa 2017

Antti Mykkänen

asiamies

KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö

Suomi, sote ja maailma

Suomen paikallishallintojärjestelmä on parastaikaa keske-
lä historiallista mullistusta, jonka seurauksia kyetään vas-
ta arvailemaan. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ta-
voitteena on sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtäminen kunnilta
perustettavien maakuntien vastuulle. Tätä kirjoittaessani syys-
kuussa 2017 suuren uudistuksen muoto ja toteutumisaikataulu
ovat monelta osin vielä hämärän peitossa.

Valmisteluprosessi on ollut vaikea. Ensimmäisiä maakunta-
vaaleja on jo jouduttu lykkäämään puolella vuodella syksyyn
2018. Lähdän kuitenkin hyvässä uskossa tarkastelemaan kuntien
tulevaa roolia ja mahdollisuuksia siitä olettamuksesta käsin, että
tämänhetkisestä poliittisesta epävarmuudesta huolimatta sote-
ratkaisu toteutuu ennemmin tai myöhemmin tavalla tai toisella.

Suomen sote-uudistus osuu ihmiskunnan kehitysvaiheeseen,
jossa globalisaatio kaikkine uhkineen ja mahdollisuuksineen pa-
kottaa arvioimaan myös julkishallinnon järjestämistä uudesta näkö-
kulmasta. Maailmantalouden heilahtelut, kaupungistumisen nopea
kasvu ja monikulttuuristuminen, ihmisten muuttaminen alueelta
toiselle tai maasta toiseen työn ja toimeentulon perässä sekä tekno-
logian edistyminen koskevat Suomea samalla tavoin kuin muuta-
kin maailmaa, vaikka joiltakin osin ehkä hiukan hitaammin.

Hallituksen sote-ratkaisut

Sipilän hallitus päätti keväällä 2016 kuntien, maakuntien ja valtion tehtävänjaon periaatteista.

Kunnat ovat edelleen ensisijaisia paikallisen osallistumisen, demokratian, sivistyksen ja elinvoiman yhteisöjä. Kunnilla on itsehallintoon kuuluva yleinen toimiala sekä lakisääteisiä paikallisia tehtäviä. Kunnat vastaavat tulevaisuudessakin työllisyyden hoidosta ja edistämisestä. Kunnilla on edelleen vastuu opetuksesta ja varhaiskasvatuksesta sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, liikunta-, kulttuuri- ja muista vapaa-ajan palveluista, nuorisotoimista, elinkeinopolitiikasta, maankäytöstä, rakentamisesta ja kaupunkisuunnittelusta.

Maakunnat puolestaan vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollosta, alueellisista kehittämistehtävistä ja elinkeinojen edistämisen tehtävistä, alueiden käytön ohjauksesta ja suunnittelusta sekä maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämisestä sekä muista lakisääteisistä alueellisista palveluista.

Käsillä on Suomen itsenäisyyden ajan merkittävin hallinnollinen muutos. Siksi on tuiki tärkeää, että tämä muutos toteutettaisiin mahdollisimman avoimesti ja muidenkin kuin alan asiantuntijoiden tai päättäjien kannalta ymmärrettävästi.

Kun kuntalainen lähettää lapsensa päivähoittoon tai kouluun, hakee kalastuslupaa tai perustaa yrityksen, hän tuskin suuresti välittää siitä, minkä niminen julkishallinnon organisaatio nämä palvelut tuottaa – pääasia on, että joku tuottaa. Käyttöliittymä ratkaisee, ei sen takana toimiva organisaatio. Mutta uudistuksen muut ulottuvuudet ja seuraukset kuntien ja kuntalaisten kannalta kaipaavat selkokielistä arviointia.

”Kumpi tulee ennemmin, Länsimetro vai sote?”

Keskustelua ei helpota se, että hallinto on abstrakti asia, jota on vaikea saada yleisen mielenkiinnon kohteeksi konkreettisempien puheenaiheiden uutisvirrassa. Pidän luultavana, että jos vaikka Helsingin Aleksanterinkadulla pysäytettäisiin sata satunnaisesti valittua kansalaista, heistä viisi tai kuusi osaisi omin sanoin selittää, mistä sote-uudistuksessa on kaiken kaikkiaan kysymys.

Toivon tietysti olevani väärässä. Mutta prosessi on kestänyt niin pitkään, että kansalaisten keskuudessa alkaa jo näkyä jonkinlaista sote-väsymystä. Se ilmenee muun muassa erilaisten keskustelupalstojen ja sosiaalisen median kyynisessä huumorissa: ”Kumpi pääsee liikkeelle ennemmin, Länsimetro vai sote?”

Tätä kirjoittaessani näyttää siltä, että Länsimetro ehtii ensin.

Sote-kyynisyys saattaa johtua siitäkin, että keskusteluun ovat osallistuneet lähinnä alan ammattilaiset ja päättäjät. Kuntalaisen tai asiakkaan näkökulma ei ole kovinkaan selkeästi tullut edustetuksi – suurelta osin varmasti siksi, että kuntalaisten on ollut vaikea pysyä prosessin kaikissa käännteissä kärryillä. Otsikkoihin ovat nousseet lähinnä hallituspuolueiden keskinäiset kiistat uudistuksen toteuttamistavasta ja perustuslaillisuudesta. Uudistuksen ylimääräisenä painolastina on ollut se, että siinä yritetään väen väkisin yhdistää maakuntahallinto ja terveydenhuollon valinnanvapaus. Toivottavasti tämä painolasti ei upota koko proomua.

Mutta lisätäänpä harjoituksen vaikeusastetta vielä pykälän verran.

Satavuotias Suomi globalisaation kourissa

Sote-uudistus on itsenäisen Suomen tasavallan omaehtoinen prosessi, jossa joko onnistutaan tai epäonnistutaan aivan omin avuin. Tämä kansallinen suurhanke sattuu kuitenkin sivilisaation kehityksen vaiheeseen, jossa globalisaatioksi nimitetty ihmiskunnan ja biosfäärin kehitysvaihe tekee kansalliset rajat yhä matalammiksi. Globalisaation päivänvarjon alle voidaan lukea useampikin toistaan ruokkiva historiallinen siirtymä. Näistä suurimpia lienevät ilmastonmuutos, kansainvaellukset ja kommunikaation ja tiedon vapautuminen. Nämä kaikki vaikuttavat myös – suoraan tai epäsuorasti – suomalaisen paikallishallinnon toimintaympäristöön.

Tutkijat Ilpo Laitinen, Jari Stenvall ja Petri Virtanen kuvaavat ”Tulevaisuuden kunta” -teoksessa meneillään olevaa kehityksen vaihetta siirtymisenä suljetuista järjestelmistä avoimiin: ”Suppeinta tulkintaa avoimesta systemistä edustaa ajatus, jonka mukaan kyse on avoimesta tiedonlähteestä. Julkisen sektorin yhteydessä suppea tulkinta olisi tällöin lähinnä kansalaisten tai kuntalaisten pääsyä ja lukuoikeutta julkiseen päätöksentekoon kuuluviin

dokumentteihin ja tallenteisiin. Laajempi ja kokonaisvaltaisempi tulkinta koskee julkisten palveluiden kehityskulkua hierarkkisuudesta palveluiden ekosysteemeihin. Suljettujen systeemien hierarkkisuus on ilmennyt esimerkiksi valtion pyrkimyksenä varmistaa kuntien palvelutuotannon yhdenmukaisuutta keskittämällä ohjausta tai valvontaa. Avoimen systeemin yhteydessä on alettu korostaa verkostoja, sosiaalista pääomaa ja oppimista, osallisuutta ja asiakaskeskeisyyttä sekä niitä tukevia järjestelmiä.”

Tämä on osuva tiivistelmä Suomen ja maailman nykytilasta. Yritän tässä kirjassessa arvioida sote-uudistusta sekä suomalaisen paikallishallinnon kannalta sekä jatkuvasti kiihtyvän globalisaation taustaa vasten. Globalisaationäkökulma saattaa tässä yhteydessä kuulostaa keinotekoiselta, mutta näin ei ole. Kaikki kansalliset ja alueelliset julkishallinnon järjestelyt on yhä väistämättömämmin kyettävä suhteuttamaan teknologian nopean kehityksen tuottamaan ihmiskunnan ja biosfäärin yhdentymiseen. Ellei tässä onnistuta, uudistukset ovat vanhentuneita jo syntyessään ja edustavat enemmän ongelmaa kuin ratkaisua.

Kysymys on siitä, miten Suomeksi kutsuttu viiden ja puolen miljoonan asukkaan yhteiskunta täällä pohjan perukoilla järjestetään hallinnollisesti parhaalla mahdollisella tavalla vastaamaan sekä kotitekoisiin että globaaleihin muutoksiin.

Parhaassa tapauksessa muutkin valtiot voivat ottaa oppia Suomen mallista. Tätä kirjoittaessani eivät ennusmerkit tosin näytä järin lupaavilta. Esimerkiksi Hollannissa suunta on päinvastainen: alueellistettuja terveyspalveluja palautetaan takaisin paikallistasolle. Mutta tietenkin palvelujen järjestämisen historia on jokaisessa maassa omanlaisensa.

Kuntalaisten kapasiteetti käyttöön

Suomen tärkein voimavara, jota hanakasti toistellaan, on hyvin koulutetut kansalaiset. Tosin OECD:n tuoreimpien vertailuraporttien mukaan tähän uskomukseen ei kannata aivan kriittikittävästi tuudittautua. Joka tapauksessa Suomen tulevan menestyksen edellytys on se, että kansalaisten osaaminen, kekseliäisyys ja kokemus saadaan valjastetuiksi mahdollisimman tehokkaasti yhteishyvän käyttöön. Myös sote-uudistus on syytä asettaa

tähän laajempaan katsantoon. Ellei keskustelua käydä riittävän perinpohjaisesti, toteutuva hyvinvointipalvelujen järjestämismalli luo vaiivikkaa ajattelun ja keskustelun raamit, joiden puitteissa uudet ideat näytävät joko realistisilta tai mahdottomilta.

Parhaassa tapauksessa sote-ratkaisu antaa mahdollisuuden päivittää Suomen paikallis- ja aluehallinto vastaamaan ajan vaatimuksia niin globaalien ongelmien kuin paikallisen elinvoimain kannalta. Sellaisella kunnalla tuskin on menestymisen edellytyksiä, joka ei halua tai osaa soveltaa paikallisia tavoitteita ja paikallista strategiaa globaaleihin muutoksiin.

Disclaimer-osasto

Pitää ehkä varmuuden vuoksi korostaa, etten ole osallistunut sote-prosessiin minkään viran tai päättäjäseman puolesta. Näkökulmani on ensi sijassa yhteiskunnallisista muutoksista kiinnostuneen ja huolestuneen kansalaisen. Vihreästä taustastani huolimatta esittämäni näkökohdat eivät ole peräisin puoluepolitiikasta, vaan nousevat riippumattomasta riippumatostani käsin. Juuri päättynyt neljäntoista vuoden kauteni Helsingin apulaiskaupunginjohtajana kului sekini tyystin eri vastuualueella kuin sosiaali- ja terveystoimessa.

Viiteaineistona käytän ensi kädessä Suomen Kuntaliiton, Tampereen yliopiston ja valtiovarainministeriön keväällä 2017 yhdessä julkaisemaa teosta ”Tulevaisuuden kunta”, joka sai arvokkaan aseman osana Suomen itsenäisyyden satavuotisjuhlallisuuksia (ja jossa on minultakin yksi artikkeli). Toivon mukaan viittaukseni ja poimintani usuttavat lukijan kiinnostumaan myös tästä laajasta teoksesta, jossa maan eturivin asiantuntijat pohtivat kuntien edessä olevaa muutosta monista eri näkökulmista. Oma tekstini on suurelta osin vuoropuhelua kirjan artikkelien kanssa. Yritän nostaa selkokielellä esiin kirjan tärkeimpiä päätelmiä, jotka saattaisivat muuten jäädä keskustelussa katveeseen.

Pitää ehkä vielä huomauttaa, että kokonaiskuvan rakentaminen tekeillä olevista yhteiskunnallisista muutoksista on erityisen vaikeaa siksi, että merkittävä ellei merkittävin osa niistä tapahtuu hallinnon ja päätöksentekojärjestelmän ulkopuolella. Ihmisten yhteisöt ovat muuttumassa suljetuista avoimiksi järjestelmiksi.

Ne luovat uusia käytäntöjä kaiken aikaa, ja kaikki yritykset kuva-
ta nykytilannetta ja ennustaa tulevaisuutta riittävän kattavasti
saati aukottomasti vanhenevat nopeasti. Mutta lähdetään silti
yrittämään.

Globalisaation vaikutukset alue- ja paikallishallintoon

Mitä globalisaatio konkreettisesti tarkoittaa paikallis-yhteisöjen kannalta – siihen liittyvästä tiedon ja kommunikaation digitalisaatiosta puhumattakaan?

Suomen Kuntaliiton tutkimusjohtaja Jenni Airaksinen kiteyttää ”Tulevaisuuden kunta” -teoksen artikkelissaan: ”Globalisaatio muokkaa voimakkaasti aluerakennetta. Se muovaa hallinnollisia rajoja, rikkoo etupiirejä ja muokkaa markkinavoimien avulla uusia aluekokonaisuuksia, jotka saattavat sijaita yhden valtion sisällä tai muodostaa rajat ylittäviä alueita.”

Globalisaatio hämärtää tai madaltaa valtioiden, maakuntien ja kuntien rajoja tiedon ja kommunikaation vapautumisen kautta. Globalisaatio tarkoittaa talouksien avautumista ja keskinäisriippuvuuksien kasvua. Tämä lienee jo useimmille kansalaisille tuttua. Mutta rajojen madaltuminen ei jää pelkästään hallintoon. Se ulottuu myös yksilötasolle.

Helsingin yliopiston Ruralia-instituutin tutkimusjohtaja Tors-ti Hyyryläinen kirjoittaa: ”Digitalisaation aikaansaamista muutoksista vaikuttavin onkin globaalien kietoutuminen persoonallisuuteen. -- Maailmaan kytkeytyminen ja maailman avautuminen yksittäisen henkilön, persoonan näkökulmasta tulee mullistamaan

hänen toimintaympäristönsä ja sitä kautta myös identiteettinsä. Ihmiset mieltävät yhä vahvemmin olevansa osa maailmanlaajuis- ta yhteisöä (ihmiskuntaa), ehkä jopa luomakuntaa. He etsivät, kokevat ja kommunikoivat globaalissa verkossa ja alkavat määritellä omaa toiminnallista identiteettiään, arvojaan, etiikkaansa sekä mahdollisuuksien avaruutta tämän tietoisuuden kautta.”

Tässä lennetään jo aika korkealla, mutta on vaikea väittää vastaan. Hyyryläinen jatkaa: ”Ihmisten kognitiivinen ja fyysinen liikkuvuus lisääntyy kaikessa ja kaikkialla. Tämä liike haastaa käsityksemme kansalaisuudesta oikeuksineen ja velvollisuuksineen. Se vaikuttaa kansalaisuuden erityisiin paikkasidonnaisiin muotoihin, kuten kuntalaisuuteen. Elämä ja työ monipaikkaistuvat. Kehittyvä teknologia vahvistaa työn, tuotannon ja palvelujen mobiilisuutta. Työ tehdään projekteina monissa työpisteissä ja -yhteisöissä, kotoa, asiakkaan luona, työryhmissä ja paikoissa, joilla on lisäarvomerkitys työn sisältöön. Ihmisen ja älykkäiden koneiden yhteistyö tiivistyy. Monille työ merkitsee entistä enemmän luovaa tekemistä, joka hakee koko ajan vaihtelua ja uutta inspiraatiota. Paikat ovat edelleen tärkeitä inspiraation lähteitä. Tulevaisuuden työ ja tekijät hakeutuvat tilanteen mukaan energisoiviin paikkoihin. Työpaikasta tulee liikkuva ja muuttuva yhdessä tekemisen tila. Toimistorakennuksia muutetaan uuteen käyttöön.”

Nämä muutokset on syytä ottaa huomioon myös kuntien ja kaupunkien maankäytön ja liikenteen suunnittelussa. Vaikka tulevaisuuden työstä yhä suurempi osa tapahtuu digitaalisesti, se pikemminkin lisää kuin vähentää rakennettujen ympäristöjen merkitystä. Virtuaalinen vuorovaikutus ja kasvotusten tapahtuva kohtaaminen täydentävät toisiaan. Edellinen ei korvaa jälkimmäistä.

Tärkeätä on ymmärtää, että globaalien ongelmien ratkaiseminen on suureksi osaksi paikallishallinnon vastuulla. Ilmastonmuutos on tästä akuutti esimerkki. New Yorkin entinen kaupunginjohtaja Michael Bloomberg tiivisti tilanteen Pariisin ilmastokokouksessa joulukuussa 2015: ”Mitä hyvänsä ilmastopimuksia valtiot täällä tekevätään, niiden toteuttaminen jää kaupunkien vastuulle.” Tämä huomio näyttää pitävän paikkansa, kun seuraa ilmastopimuksen toteutumista Pariisin jälkeen: sen jalkauttaminen tapahtuu paikallistasolla.

Kun vastuu sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä siirtyy maakuntiin, Suomen kunnille avautuu entistä parempia mahdollisuuksia keskittyä muun muassa tähän globaaliin tehtävään. 1960-luvun puhki kulunut iskulause ”Ajattele maailmanlaajuisesti, toimi paikallisesti” on tänään entistä ajankohtaisempi.

Globalisaatioon liittyy myös kiihtyvä pakolaisuus köyhiltä, rauhattomilta ja näköalattomilta alueilta vauraille, rauhallisille ja parempaa tulevaisuutta lupaaville alueille. Eurooppa – pussinperä Suomi mukaan luettuna – sai tästä ilmiöstä havahduttavan kokemuksen vuonna 2015, eikä pakolaiskysymystä ole vielä kukaan kyetty likimainkaan tyydyttävästi ratkaisemaan.

Pakolaispolitiikasta on päivä päivältä lyhyempi loikka työllisyys- ja koulutuspolitiikkaan, joiden onnistumisesta kansainvaellusten hallitseminen ja viime kädessä maailmanrauha suurelta osin riippuvat.

Monimutkaisempaan maailmaan

Tampereen yliopiston kunnallispolitiikan professori Arto Haveri ja Kuntaliiton emerita-tutkimusjohtaja Kaija Majoinen luonnehtivat globalisaation aiheuttamia muutoksia: ”Hallinnon uudistusten ja velvoitteiden ylikuorman ohella murroksen aikakaudelle on ollut leimallista hallinnan kompleksisuus eli monimutkaistuminen. Kompleksisuus on sekä toimintaympäristön ominaisuus että niiden keinojen seuraus, joilla muutoksiin yritetään vastata. Monimutkaisuuden lähtökohta on verkottuneessa maailmassa, globalisaatiossa ja teknologian kehityksessä. -- Siihen liittyy instituutioiden rajojen murtuminen, mm. lisääntyvät konfliktit julkisen ja yksityisen sfäärin välillä, moninaisuutta heijastava kulttuuri, elämäntapojen erilaistuminen, mielikuvien merkitys ja median kasvava valta sekä karisman, ideologioiden ja retoriikan uusi nousu.”

Listaan voisi lisätä myös populismin nousun, jota on saatu todistaa niin Euroopassa kuin Yhdysvalloissakin. Ilmiölle on tyyppillistä mustavalkoisten, yksinkertaisten ratkaisujen esittäminen monimutkaisiin ongelmiin ja ihmisten karsinoiminen puolesta tai vastaan -menetelmällä. Tämä toimintatapa vetoaa tunteisiin ja harhauttaa osan kansalaisista uskomaan, että yksinkertaiset

ratkaisut monimutkaisiin ongelmiin ovat mahdollisia. Eivät ne ole, mutta selvää on, että asiantuntijoiden ja päättäjien on kyettävä kertomaan monimutkaisista ongelmista ja niiden ratkaisuvaihtoehdoista niin selkeästi, että maallikotkin pystyvät ne ymmärtämään.

”Ne asiat, joiden kanssa kunnat toimivat, ovat yhä epäselvempiä, vaikeampia ja kietoutuvat yhteen yhä monimutkaisemmin. Toimintapolitiikkojen sisältöön myös pyrkivät vaikuttamaan monet erilaiset tahot pyrkimyksineen. Ydin on siis yhtäältä hallinnan kohtaamisissa ilkeissä ongelmissa mutta toisaalta hallinnon edellyttämässä vuorovaikutuksessa ja verkottumisessa, joka puolestaan lisää tunnetta monimutkaisuudesta.”

Kun ihmiset saavat tietoa rajattomasti haluamistaan lähteistä, joiden luotettavuutta ei kukaan pysty arvioimaan, saamme jättää jäähyväiset turvalliselle ja kyseenalaistamattomalle tiedolle. Hyvää kehityksessä on se, että ihmiset hankkivat tietoa omin päin. Huolestuttavaa taas on se, että tutkimustieto ja yksilön kokemukset asettuvat usein samalle viivalle.

Asia-argumentointi näyttää monesti hautautuvan tunteisiin vetoavan retoriikan alle. Ilmiötä on kutsuttu ”totuuden jälkeiseksi ajaksi”. Siksi koulutuksen merkitys on tulevaisuudessa vielä entistäkin suurempi. Erityisesti kriittinen medialukutaito nousee päivä päivältä tärkeämmäksi maailmalta kantautuvien uutisten käydessä yhä sekavimmiksi ja absurdeimmiksi – ja mikäpä muu taho sitä kriittistä medialukutaitoa varttuville kansalaiselle tarjoaa kuin koulutusta järjestävä kunta.

Jyväskylän yliopiston koulutustutkimuksen professori Jouni Välijärvi tiivistää: ”Näköpiirissä olevat hallinnon uudelleenjärjestelyt muuttavat kunnan roolia koulutuksen järjestäjänä. Koulutus on tulevaisuudessa kunnan keskeisin toimiala, jonka varaan koko suomalaisen yhteiskunnan tulevaisuus entistä voimallisemmin rakentuu. Kunnan keskittyminen koulutuksen järjestämiseen on oivallinen mahdollisuus entistä laadukkaampien, lasten ja nuorten kehitystarpeita tehokkaasti tukevien sivistyspalvelujen järjestämiseen.” Tähän ei juuri ole lisättävää.

Kunnat kommunikaation vallankumouksen jälkeen

Globalisaatiota on vuosituhannen vaihteen jälkeen kiihdyttänyt sähköisen kommunikaation dramaattinen eteneminen, jota globalisaatio puolestaan kiihdyttää.

Käsillä on käännekohta ihmiskunnan kehityksessä. Kun lähes jokaisella kansalaisella on älylaitteen kautta pääsy kaikkeen maailmassa julkaistuun tietoon, julkishallinnon ja viranomaisten vuosituhansia kestänyt tiedon monopoli on nopeasti ja lopullisesti murtunut. Tiedon säännöstely tai panttaaminen ei enää ole mahdollista, ja julkishallinnon tuottama tieto voidaan haastaa ”vaihtoehtoisella tiedolla” ja ”vaihtoehtoisilla tulkinnoilla” kulloistenkin intressien mukaan.

Kun tiedon avautumiseen lisätään se muutos, että lähes jokaisella kansalaisella on samaisessa älylaitteessa tehokas julkaisu- alusta – jokainen voi halutessaan olla oman mediakanavansa päätoimittaja – julkishallinnon perusta on nopeasti vaihtunut hierarkkisesta, muodollisesta oikeutuksesta ja asemavaltuutuksesta argumentaation varaan rakentuvaan oikeutukseen, jossa kommunikaatiosta, vuorovaikutuksesta, dialogista pidättäytyminen ei enää ole mahdollista. Keskustelun osanottajien on perus-

teltava näkemyksiään, eikä näkemyksen esittäjän asema jossakin hierarkiassa enää riitä vakuuttamaan muita.

Tässä maailmassa päättäjien ja hallinnon on oltava mukana kompetenssiinsa liittyvistä aiheista käytävässä keskustelussa. Elleivät ole, keskustelu jatkuu joka tapauksessa aktiivisten osanottajien kesken, ja keskustelun ulkopuolella oleva hallinto menettää nopeasti legitimitteettinsä.

Avoimeen maailmaan

Kommunikaation vallankumous mahdollistaa avoimuuden yhteiskunnan kaikessa toiminnassa – ja jos avoimuus on teknisesti mahdollista, sitä tullaan myös yhä painokkaammin vaatimaan kaikelta päätöksenteolta, hallinnolta ja viranomaistoiminnalta.

Avoimuus kattaa paitsi tiedon ja kommunikaation, myös julkishallinnon toiminnassaan tuottaman ja keräämän datan. Pääkaupunkiseudun avoimen datan ohjelma Helsinki Region Infoshare julkaisee jäsenkuntiansa tuottamaa tietoa avoimena datana kaikkien kiinnostuneiden käyttöön ja on kansainvälisesti tunnustettu esimerkki tämän periaatteen soveltamisesta käytäntöön. Tästä lisää tuonnempana.

Joka tapauksessa ja yhtä kaikki: kaksisuuntainen, reaaliaikainen ja monenkeskinen vuorovaikutus on tullut jäädäkseen. Vaikka kommunikaation tekniset alustat, sovellukset ja kanavat epäilemättä muuttuvat ja kehittyvät, avoimuus lisääntyy edelleen joidenkin diktaattorien sensuuripyrkimyksistä huolimatta.

Maailma on yhä läpinäkyvämpi, ja ihmisten todellisuus lakeineen, säädöksineen, sopimuksineen ja käytäntöineen rakentuu yhä selvemmin kommunikaatiossa.

Uusilla kommunikaatiokanavilla on toki myös omat ongelmansa ja lieveilmiönsä, jotka saattavat nostaa erityisesti viranhaltijoiden kynnystä käyttää niitä työssään. Tämä on toki ymmärrettävää: esimerkiksi sosiaalinen media murtaa usein virallisen ja epävirallisen tai julkisen ja yksityisen välisen rajan. Sosiaalisen median käyttö on kuitenkin helpompaa ja riskittömämpää kuin sen ulkopuolelle jääneet pelkäävät.

Viime kädessä on paljon yksinkertaisempaa elää yhtä elämää, jossa virallinen ja epävirallinen kulkevat yhtä jalkaa. Tämä ei tarkoita,

että viranhaltijan pitäisi alkaa esitellä vaatekomeronsa sisältöä tai urheilusuorituksiaan julkisesti. Se tarkoittaa, että myös viranhaltija voi esittää asiansa omin sanoin ja omalla persoonallisella tyylillään.

Omistamisesta jakamistalouteen

Kommunikaation vallankumous on mahdollistanut myös uusia taloudellisen toimeliaisuuden muotoja, jotka toteutuvat omia aikojaan ja hallinnosta riippumatta – joskus piittaamattakin. Jakamistalous on hyvä ja nopeasti kasvava esimerkki. Jakamistaloudella tarkoitetaan verkkoteknologiaan perustuvia sosiaalisia ja taloudellisia yhteyksiä, joiden avulla ihmiset voivat jakaa tai vaihtaa omistusta, resursseja ja taitoja.

Helsingin yliopiston kaupunkiekologian professori Jari Niemelä kuvaa ”Tulevaisuuden kunta” -teoksessa ilmiötä: ”Ominaisista jakamistaloudessa toimiville on, että he mieluummin vuokraavat tavaroita kuin ostavat omaksi. Jakamistalous lisää taloudellista toimeliaisuutta, sillä jakamistaloudessa hyödynnetään erilaisia uusia kommunikaatiovälineitä vaihdannan ja tuotannon apuna. Jakamistalous on synnyttänyt yllättäviä uusia markkinoita. Esimerkiksi oma piha tai parkkipaikka voi olla vuorattavana silloin, kun se ei ole omassa käytössä. -- Älypuhelinsovellusten avulla esimerkiksi autojen yhteiskäyttö on muuttunut kätevämmäksi. Lisäksi internet helpottaa jakamispalveluiden maksamista.”

Ei ole suuri ihme, että autojen yhteiskäyttö ja jakaminen on suurissa kaupungeissa nopeasti yleistynyt. Keskimääräinen henkilöauto liikkuu kaksi tuntia päivässä ja seisoo loput 22 tuntia tyhjän panttina varaamassa katutilaa. Auton hyötysuhde on näillä luvuilla alle kymmenen prosenttia. Suosittu jakamistalouden palvelu on myös AirBnB, jonka avulla ihmiset voivat vuokrata asuntoaan matkailijoiden käyttöön silloin, kun eivät sitä itse tarvitse.

Niemelä jatkaa: ”Jakamistalouden suosiota on lisännyt myös ihmisten halu vähentää riippuvuuttaan globaaleista jättiyrityksistä. Heille jakamistalouden viehätys perustuu yhteisöllisyyteen ja siihen, että sen puitteissa asioidaan vertaisten kanssa. Jakamistalous onkin yhdistelmä yhteisöllisiä arvoja ja toimintatapoja sekä uutta teknologiaa.”

Kysymys tulevaisuuden kunnille kuuluukin, miten tällaisiin kansalaisten itsenäisesti luomiin yhteisöllisiin käytäntöihin pitäisi suhtautua. Vähintäänkin voisi odottaa, että kunnat pyrkisivät purkamaan hallinnollisia esteitä uuden yhteisöllis-taloudellisen toiminnan tieltä. Jakamistalous tulee joka tapauksessa laajenemaan – joko hallinnon myötävaikutuksella tai ilman sitä – ja tuo todennäköisesti mukanaan uusia toimintatapoja, joita on jo kehitetty käytännössä. Kunnat säästyvät riskialttiilta piloteilta, kun kuntalaiset ovat uusia käytäntöjä jo omin neuvoin pilotoineet.

Suomen paikallishallinnon lyhyt historia

Palaan globalisaation sfääreistä takaisin kotimaan kamaralle. Hallinnon tulevaisuuden suunnittelu vaatii hallinnon menneisyyden tuntemista. Käytän ”Tulevaisuuden kunta” -teoksen artikkeleita Suomen paikallishallinnon historian nopeaan kertaukseen.

Haveri ja Majoinen piirtävät ”Tulevaisuuden kunnan” johdantoluvussa kuvaa kuntien itselleen ottamien ja valtiovallan osoittamien tehtävien kehityksestä 1800-luvulta alkaen: ”Kunnallishallinnon idea Suomessa pohjautuu ajatukseen paikallistason yhteisöjen itsehallinnosta: siitä, että tietyllä alueella asuvat ihmiset hoitavat itse mahdollisimman pitkälle omaan asuinalueeseensa vaikuttavia asioita, liittyivät nämä sitten elinkeinoihin, palveluihin tai ympäristöön.”

Suomi ei ole ollut tässä kehityksessä yksin. Paikallisen itsehallinnon juuret ovat syvällä.

”Kunnallisen itsehallinnon taustalta on tunnistettavissa germaaninen yhteisöteoria, joka luo perustaa kunta-valtiosuhteen jäsentämiselle. Yhteisöteorian mukaan kunnat eivät ole valtion luomia yhdyskuntia vaan syntynsä puolesta valtion kanssa yhdenvertaisia yhteisöjä, jotka valtion alaisuuteen jouduttuaankaan eivät

ole menettäneet niille alun perin kuulunutta oikeutta olemassa-oloon. Kunnallishallinnon historia osoittaa, että kunta-valtiosuhde sekä siihen läheisesti liittyvä liikkuma-ala ovat olleet kamppailun kohteena koko historiansa ajan.”

Kansalaisten arkielämä kehkeytyy päivä päivältä nimenomaan paikallistason askareissa ja riennoissa. Ne ovat ihmisten yhteiselämän perusta, jolla on oma kansallisvaltioista riippumaton oikeutuksensa. Kunnat pikemminkin loivat ja luovat edellytyksiä valtiolliselle itsenäisyydelle kuin päinvastoin.

”Kansallinen itsenäisyys, vapaus ja kuntien itsehallinto liittyvät yhteen kunnallishallinnon valmistelusta lähtien. Kunnallinen itsehallinto teki työtä kansallisen itsenäisyyden eteen luomalla perustaa yhteisten asioiden hoitamiselle ja demokraattiselle poliittiselle kulttuurille kouluttamalla ja kasvattamalla, kytkemällä vapauden ja vastuun yhteen paikallisella tasolla. Samalla se loi vastavoimaa valtiolliselle ja ylikansalliselle keskittämislle ja virkavaltaisuudelle.”

Yhteisöteorian mukaan kunta ei siis ole valtiolle alisteinen, vaan kunnalla on oma, valtiosta riippumaton itseisarvonsa paikallisyhteisönä. Tämä olennainen periaate näyttää vaipuneen näkyvistä sitä mukaa kuin kuntien palveluvelvoitteet ovat lisääntyneet.

”Kansanvaltaisen päätöksentekojärjestelmän syntyminen kuntiin vaikutti myös eri väestöryhmien välisiä eroja kaventavasti. Aluksi talonpoikaiset luottamushenkilöt eivät saaneet osakseen erityistä arvostusta kunnallisten luottamustehtävien vuoksi, mutta vähitellen sääty-yhteiskunnan vallitessakin kunnallisten tehtävien hoito antoi heille sosiaalista arvonantoa murtaen näin sääty-yhteiskuntaa.”

Suomalainen kunnallishallinto perustettiin tsaari Aleksanteri II:n valtakaudella vuoden 1865 kunnallisasetuksella ja vuoden 1873 kaupunkien kunnallisasetuksella. Tsaari ei aivan turhan takia seisoin pilarin päässä Helsingin Senaatintorilla vielä tällä vuosituhannella. Paikallishallinto irrotettiin seurakunnista eli maallistettiin, sekularisoitiin.

Kunnat demokratian kivijalkana

Paikallisen demokratian toteuttaminen säilyi pitkään kuntien keskeisenä tehtävänä. Haveri ja Majoinen kirjoittavat: ”Kunnallis-

hallinnon ensimmäinen suuri kertomus ajoittuu aikaan kunnallishallinnon perustamisesta 1860-luvulta 1930–1940-luvuille, jolloin valtio alkoi määrätä kunnille tehtäviä ja hyvinvointivaltio otti ensimmäisiä askeleitaan. Tässä vaiheessa kuntien tehtävissä korostuu erityisesti demokratiatehtävä. Kunnallishallintoa tarvittiin aluksi kouluttamaan kansalaisia demokraattiseen osallistumiseen ja vaikuttamiseen matkalla kohti kansallista itsenäisyyttä. Tämä tehtävä kansallisen yhtenäisyyden rakentamisessa nousi entistäkin vahvemmin esille kansalaissodan jälkeisinä vuosina, kun nuori kansakunta tarvitsi yhtenäisyyttä monien vaikeuksien keskellä.”

Saattaa olla, että nuori tasavalta saa kiittää kuntia varsin nopeasta siirtymisestä vakaisiin oloihin itsenäistymisprosessiin liittyneiden traumojen jälkeen.

”Itsenäisyyden alkuaikaan liittyvä kansallinen epävakaus, erityisesti kansalaissota traagisine tapahtumineen toivat monenlaisia jännitteitä kunnallishallintoon ja muutoksia juuri hyväksytyihin kunnallislakeihin. Samanaikaisesti alkoi kuitenkin näkyä myös kunnallishallinnon yhteiskuntaa ylläpitävä ja kehittävä rooli. Kun kunnallisen päätöksenteon kautta oli opittu tuntemaan punaisia ja valkoisia ihmisiä, oltiin valmiita suojelemaan toisen osapuolen päättäjiä ja rakentamaan siltaa eri leirien välille.”

Sama toistui toisen maailmansodan vuosina ja niiden jälkeen.

”Kun myöhempinä vuosia ja vuosikymmeninä kuntien hallitus-työssä vahvistui eri puolueiden laaja-alainen edustavuus hallitus-oppositio-asemaa karttaen, tämä vahvisti suomalaisen yhteiskunnan vakautta ja kykyä selviytyä poikkeuksellisista murroskausista. Tämä näkyi myös sotien välisenä aikana ja sen jälkeen, kun kunnat pystyivät sulauttamaan uudet toimijat, so. evakot, yhteisöä ja yhteiskuntaa rakentavaksi voimaksi.”

Toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa suomalainen kunnallishallinto ei ole rakentunut parlamentaariselle hallitus-oppositio-asetelmalle. Periaatteessa kunnanhallitukset ja -valtuustot joutuvat rakentamaan kulloisenkin enemmistön päätös kerrallaan – sillä varauksella, että monessa kunnassa enemmistö on käytännössä pysyvä, vaikkei se teoriassa sitä olekaan. On kiinnostavaa seurata, miten sote-palvelujen siirtäminen maakunnille vaikuttaa tähän perinteeseen.

Paikallisyhteisöstä palvelukoneeksi

Valtiovalta alkoi 1900-luvun alussa vähitellen osoittaa palveluja erityislainsäädännöllä kuntien tehtäväksi. Näihin kuului muun muassa kansakoulujen perustamisvelvoite, joka loi puolestaan perustaa sivistysvaltion syntymiselle – vaikka laki yleisestä oppivelvollisuudesta säädettiin Suomessa vasta 1920-luvulla.

Valtiolta kunnille siirrettiin työttömyyden ja köyhyyden ehkäiseminen, kunnanlääkärien palkkaaminen, rokotusten järjestäminen, maanteiden rakentaminen ja kunnossapito, satamien ylläpito sekä yleinen järjestys ja turvallisuus alueellaan. Aina 1920-luvulle asti kunnat olivat melko riippumattomia valtion paimentamisesta ja järjestivät omilla resursseillaan niin köyhäinhoidon kuin kansanopetuksenkin.

Palvelutehtävä alkoi vähitellen ottaa yhä suurempaa jalansijaa kuntien päivittäisessä toiminnassa. Poliittisten yhteisöjen sijaan kunnista muodostui palveluorganisaatioita.

Uusien velvoitteiden säilyttäminen kunnille jatkui kautta vuosikymmenten, ja 1960-luvulle tultaessa kunnat saivat lopulta vastuulleen *kaikkien* hyvinvointipalvelujen tuottamisen. Haveri ja Majoinen kirjoittavat:

”Kuntien vastuulle tulleilla uusilla palvelutehtävillä oli suuri merkitys koko yhteiskunnan kehityksen kannalta. Tästä esimerkkinä voidaan mainita mm. 1970-luvulla toteutettu peruskoulu-uudistus, jolloin aikaisempi rinnakkaiskoulujärjestelmä korvattiin yhdeksänvuotisella peruskoululla. Tämä laajensi aiempaa tasavertaisemmin pääsyä toisen asteen koulutukseen sekä peruskouluun sisältyvän pakollisen kielikoulutuksen johdosta loi myös perustaa suomalaisten nuorten kansainvälistymiselle.”

Tutkijat Sami Moision ja Ilppo Soininvaara tulkitsevat tapahtunutta kehitystä yhteiskunnan modernisaation näkökulmasta:

”Valtio pyrki viimeistään 1950-luvun lopulta lähtien tempaamaan hyvinvointitehtävän kauemmas perheistä, suvuista ja muista ei-valtiollisista paikallisista järjestelmistä ja luomaan kokonaan uudenlaisen suhteen valtion ja kansalaisten välille. Tämä pyrkimys vahvistui 1960-luvulla, institutionalisoitui erilaisina kuntiin sidottuina tulonsiirto-, tuki- ja palvelujärjestelminä 1970-luvulla ja saavutti ikään kuin kypsyyssvaiheen 1980-luvulla.

Nykymuotoinen kunta on pääosin tulosta toisen maailmansodan jälkeisestä valtion modernisaatioprosessista.”

Kuntien henkilöstömäärän kasvu kuvaa tätä kehitystä: vuonna 1970 kuntien palveluksessa oli 193 000 työntekijää, ja vuoteen 1985 mennessä luku oli jo 404 000. Viidessätoista vuodessa kuntien työntekijämäärä enemmän kuin kaksinkertaistui. Samalla valtion ohjaus ja valvonta lisääntyivät. Kunnat nähtiin keskusjohtoisen hyvinvointivaltion osana – palveluiden toteuttajina eduskunnan määrittämällä tavalla –, ja lopulta jatkuvasti lisääntyvien velvoitteiden ja niiden toteuttamissäädösten taakka alkoi käydä kunnille työlääksi tai peräti ylivoimaiseksi.

Kunnallinen palvelukone, kuten mikä hyvänsä julkishallinnon organisaatio, pyrkii luonnonlainomaisesti laajentumaan. Julkisen talousjohtamisen yliopistonlehtori Lotta-Maria Sinervo ja kunnallistalouden emeritusprofessori Pentti Meklin kiteyttävät dynamiikan näin:

”Esimerkiksi tarpeiden muotoutuminen palvelutarpeiksi ja lopulta palvelujen käytöksi ja on monimuotoinen ketju. Mielenkiintoinen on myös kysymys, ovatko tarpeet aidosti kuntalaisten tarpeita vai määritteleekö palvelutarpeet poliittinen järjestelmä tai professiot. Viime kädessä lainsäädännössä vahvistetaan palveluiden järjestämisveloitteet. Empiirisesti tarkasteltuna on selvää, että palvelutarpeilla on taipumus kasvaa koko ajan.”

Vaikka kuntien työntekijämäärän kasvu vähitellen hidastui ja on viime vuosina kääntynyt peräti laskuun, se oli vuonna 2015 noin 422 000. Kuntien kokemasta palveluveloitteiden ylikuormituksesta sai alkunsa se hyvinvointivaltion uudistamisprosessi, jota olemme saaneet sekavin tuntein seurata jo parin vuosikymmenen ajan ja joka nyt näyttää lopulta kulminoituvan sote-ratkaisussa.

Uudistusprosessissa on käyty läpi monenlaisia käännteitä, joista jotkut ovat jo vaipuneet kansalaisten enemmistöltä unohduksiin.

Vielä vuosikymmen sitten kuntien määrän vähentäminen liittosten kautta nousi suoranaiseksi itseisarvoksi. Kuntien määrä on vähentynyt viimeisimmän kymmenen vuoden aikana noin 120:llä, vaikka pakkoliitoksia ei joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta ole tehty.

Haverin ja Majaisen mukaan ”2005 alkanut Matti Vanhasen hallituksen PARAS-hanke oli ensimmäinen yritys muuttaa rakenteita

tavalla, jota voidaan luonnehtia vähintäänkin puolittaiseksi pakoksi. -- Vuonna 2011 toimintansa aloittanut Jyrki Kataisen hallitus meni vielä pidemmälle suunnitelmissaan. Hallitus esitti koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena oli vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Tavoitteena oli voimakkaasti supistaa kuntien lukumäärää. Samalla tarpeen kuntien välisille yhteistoimintarakenteille nähtiin vähenevän. -- Kataisen hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskevat suunnitelmat kaatuivat perustuslaillisiin ongelmiin ja varsinainen kuntauudistus poliittisen tahdon puutteeseen.”

Perustuslailliset ongelmat ovat viivästyttäneet myös Sipilän hallituksen sote-uudistusta. Poliittisen tahdon riittävyys jää vielä nähtäväksi.

”Palvelukoneen korostuminen kuntakäsityksissä on ollut sekä vahvuus että heikkous”, arvioivat Haveri ja Majoinen. ”Ammattilaisten työhön perustuvat organisoidut palvelujärjestelmät huolehtivat lähes kaikista tehtäväalueista. Olemme kuitenkin tulleet tilanteeseen, jossa tämä ei enää riitä, vaan tarvitsemme entistä enemmän yhteisöllisyydestä ja vuorovaikutuksesta kumpuavaa toimintaa ja lähestymme kuntakäsitystä kunnista poliittisina, elinvoimaa luovina yhteisinä.”

Paradoksaalista kyllä, paikallishallinnon suuri ympyrä näyttää nyt sulkeutuvan: sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtyessä maakuntien vastuulle kunnat palaavat lähemmäksi 1800-luvun kunnallislain säätämää tilannetta. Valtion ohjaus kohdistuu sote-uudistuksen myötä enemmän maakuntiin, ja kunnille saattaa aueta enemmän mahdollisuuksia yleisen toimialansa toteuttamiseen. Jos toimeen tartutaan.

Mikä siis on Suomen kunnallishallinnon tila vuonna 2017 kaikkien edellä kuvattujen vaiheiden jälkeen? Annetaan Haverin ja Majaisen vetää yhteen:

”Kunnallishallinto on elänyt murrosvaihetta jo yli kaksikymmentä vuotta. Saattaa olla, että tämän kirjan julkaisuaika on eräänlainen käännekohta, jonka seurauksena voi alkaa uusi suuri kertomus kunnallishallinnosta. Siinä muutoksen pakottavana moottorina toimii sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus sekä maakuntahallintouudistus. Vuosikymmentä vallalla ollut tapa ajatella on

muuttumassa. Käsitys kunnista ensisijaisesti palvelukoneena on ollut syvälle juurtunut suomalaiseen kuntia koskevaan ajatteluun. Voidaan puhua institutionaalisesta kuntakäsityksestä, jossa mielipiteet kunnasta jäsenyvät pääasiallisesti palveluroolin näkökulmasta. Tästä institutionaalisesta käsityksestä on hyvin vaikea päästä eroon. Muutos edellyttää kuitenkin uutta ajattelua. Jos yritetään toimia kuten ennenkin, kohdataan vaikeuksia. Pahimmillaan käy niin, että kuntapäätäjät käpertyvät murehtimaan menetettyä valtaa palveluissa. Haikaillaan menneeseen, jonka muistot aika on vahvasti kullannut.”

Maakunnat vailla itsehallintoa

Juha Sipilän hallitus on siis moninaisten vaiheiden jälkeen päättänyt, että Suomeen muodostetaan 18 maakuntahallintoa, joiden vastuulle sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut siirtyvät. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoiden päätöksen alla esittämien näkemysten mukaan paljon pienempi määrä sote-alueita olisi palvelujen tuottamisen kannalta järkevin ratkaisu. Toiminnan järjestämisen näkökulmasta viisi aluetta riittäisi. Tämä tuotantotaloudellinen näkemys ei kuitenkaan lopulta painanut hallituspuolueiden keskinäisessä neuvotteluväynnössä.

Lopputuloksena onkin erikoinen. Kahdeksantoista maakunnan ratkaisua on vaikea perustella läpinäkyvin argumentein. Yleinen elämäkokemus näyttäisi pikemminkin osoittavan, että kahden täysin erillisen päämäärän yhdistäminen väen väkisin tuottaa epävakaa sekasikiön, jonka elinikäennuste on heikko.

Moisio ja Soininvaara arvioivat hallituksen ratkaisua: ”Suomeen muodostuu kovin erilaisia maakuntia. -- Ensinnäkin maakuntien asukasluvut poikkeavat suuresti toisistaan. Kun Uudellamaalla oli vuoden 2014 lopussa hieman yli 1,6 miljoonaa asukasta, on väestöltään toiseksi suurimmassa maakunnassa Pirkanmaalla noin puoli miljoonaa asukasta. Uudellamaalla asuu enemmän

ihmisiä kuin kolmessa sitä kokoluokaltaan seuraavassa maakunnassa yhteensä. Ainoastaan seitsemässä maakunnassa kahdeksastatoista asukkaita on yli 200 000. Suomeen muodostuu näin pääosin väestöltään vaatimattomia maakuntia. Väkiluvultaan pienimmistä maakunnista Kainuussa asukasluku oli vuonna 2014 vajaat 80 000 ja Keski-Pohjanmaalla 68 000. Uusimaa on asukasluvultaan toisin sanoen melkein 24 kertaa Keski-Pohjanmaan kokoinen.”

Asukasmäärien erilaisuuden lisäksi myös maakuntien riippuvuus valtion tuesta vaihtelee suuresti.

”Maakunnat erilaistuvat suhteessa julkiseen talouteen. Kun tarkastellaan kuntien verotuloja maakunnittain, havaitaan, että Uudellamaalla verotuloja kerättiin vuonna 2014 lähes 4600 euroa asukasta kohden. Tämä vastaava summa on Pohjois-Karjalassa noin 3200 euroa. Kun edelleen tarkastellaan kuntien valtionosuuksia maakunnittain vuodelta 2014, havaitaan, että eniten valtionosuuksia kerättiin asukasta kohden Kainuussa, missä summa ylitti 3000 euroa. Lapissa, Etelä-Savossa, Pohjois-Karjalassa, Etelä-Pohjanmaalla, Pohjois-Savossa ja Keski-Pohjanmaalla ylitettiin kaikissa 2000 euron taso. Uudellamaalla valtionosuuksien kertymä asukasta kohden oli noin 500 euroa. -- Tulonsiirtojärjestelmien rakentaminen aikaisempaa selkeämmin tulospohjaisiksi ja alueiden omaa tulonmuodostusvastuuta korostaviksi johtaisi jo keskipitkällä aikajänteellä kiihtyvään alueelliseen eriytymiseen niin maakuntien sisällä kuin niiden välillä.”

Mikäli tämä ennustus käy sote-uudistuksen toteuduttua toteen, lopputulos näyttää olevan aluepoliittisessa katsannossa päinvastainen kuin mihin maakuntien nostamisella sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajiksi tavoiteltiin.

Heikkeneekö kuntien itsehallinto – vai vahvistuuko?

Suomi on toistaiseksi ollut ehkä maailman paikallishallintovetoisin valtio. Kaikki peruspalvelut poliisitointa lukuun ottamatta ovat kuntien järjestämiä. Tämä kuulostaa erinomaiselta, mutta käytännössä kunnallinen itsehallinto on etenkin sotien jälkeisenä aikana ollut enemmän teoriaa kuin käytäntöä. Erityisesti terveyspalvelut ovat niin tiukasti valtion normittamia, että niiden osalta

itsehallinto on ollut lähinnä näennäistä. Niiden siirtäminen maakunnille voi suorastaan vahvistaa kuntien itsehallintoa tai ainakin avata sille uusia mahdollisuuksia.

Mikäli sote-uudistus toteutuu esitetyllä tavalla, kuntien nettokustannuksista (30,9 mrd. euroa vuonna 2016) siirtyy maakunnille noin 17,7 mrd. euroa eli noin 57 prosenttia. Kunnille jäisi vastaavasti noin 13,2 mrd. euroa eli noin 43 prosenttia.

Luvut ovat suuria, mutta kun kyse on sosiaali- ja terveystalveista, jotka ovat varsin tiukasti säänneltyjä, kunnilla on käytännössä ollut melko vähän todellista päätösvaltaa palvelujen järjestämisessä. Kuten Kainuun hallintokokeilua tutkinut Anni Jäntti kirjoittaa, kuntien ”itsehallinnon ei voida sanoa suoranaisesti heikentyvän”.

Kuntien itsehallinto ei siis heikkene, kun sitä ei aiemminkaan ole sosiaali- ja terveystalveiden osalta juuri ollut. Vakavampi ongelma on maakunnallinen itsehallinto, joka näyttää sote-uudistuksen jälkeen jäävän lähinnä näennäiseksi.

Tuotantotalouden näkökulmasta julkiset palvelut kannattaa antaa sellaisen organisaation järjestettäväksi, joka on optimaalinen sekä palveluiden saatavuuden että niiden kustannusten kannalta. Terveystalvet ovat palveluista kalleimpia, ja kun sosiaali- ja palvelut on alettu nähdä terveystalveiden rinnalla saumattomana osana hyvinvointipalveluverkostoa ja terveyden edistämistä, niitä ei enää voida hallinnollisesti erottaa terveydenhuollosta. Tämä on sote-uudistuksen hyvin perusteltu lähtökohta.

Palaavatko läänit?

Maakuntien itsehallinnosta on tällä tietoa tulossa itsehallinnon irvikuva. Moisio ja Soininvaara kirjoittavat: ”Vuoden 2016 kuluessa julkituodut luonnokset maakuntalaiksi viittaavat siihen, että alueellinen itsehallinto ei Suomessa toteudu sen laajassa merkityksessä. Itse asiassa *on täysin mahdollista, että uudistuksen seurauksena Suomeen muodostuu hyvin kapean tai lähes olemattoman itsehallinnon maakuntia, kaventuvan itsehallinnon kuntia ja näin muodoin vahvistuva valtion keskushallinto* -- Maakuntien olemusta ja maakuntavallan oikeutusta tai tarkoitusta koskeva keskustelu on Suomessa ollut paljon vähäisempää kuin tehtävien

jakamista tai maakuntien rajoja taikka määrää koskeva poliittinen ja hallinnollinen debatti. Tämä on perin omituista tilanteesta, jossa koko maakuntauudistuksen lähtökohdaksi on otettu alueellisen itsehallinnon idea.”

Tämä on varsin rankkaa tekstiä maakuntauudistuksen kannalta. Moision ja Soininvaara väentävät vielä rautakangesta:

”...maakunnat ja niiden itsehallinto tulevat jäämään sekä resursseiltaan että kompetenssilohkoiltaan vajavaisiksi. Kärjistäen voitaisiin sanoa, että maakunnille muodostuu osittainen legitimitetti hoitaa tehtäviä, joiden sisältöön ja toteutukseen niillä ei kuitenkaan ole määräysvaltaa.”

Kunnallisoikeuden emeritusprofessori Aimo Ryyänen lyö lisää löylyä: ”Vireillä olevan maakuntahallintouudistuksen (31.8.2016 päivätyt lakiehdotukset) toteutuessa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien hoitaminen siirtyy kuntaperustalta käytännössä valtion ohjaukseen. -- Maakunnalla ei olisi verotusoikeutta eikä kuntien yleistä toimialaa vastaavaa oikeutta ottaa itselleen tehtäviä. Nyt esille tuotu ehdotus ei vastaisi perustuslakivaliokunnan määritelmää maakunnallisesta itsehallinnosta.”

Tuleva maakuntahallinto jää myös kauas muiden Euroopan maiden itsehallintokäsityksestä.

”Konkreettisen perustan maamme maakuntahallinnon toteuttamiselle itsehallinnon näkökulmasta tarjoaisi Euroopan neuvoston vuonna 2008 antama suositus nro 240 alueellisesta demokratiasta. Kyseistä asiakirjaa ei kuitenkaan näytetä Suomessa tunnettavan. -- Tämän Euroopan neuvoston pitkään valmistellun asiakirjan mukainen maakunta ei voi olla tiukassa valtionvalvonnassa ja -ohjauksessa toimiva hallintotaso. Siltä puuttuisivat itsehallinnolle olennaiset poliittista toimintavapautta koskevat edellytykset.”

Jottei ongelman ydin jäisi epäselväksi, annettakoon vielä sananen pitkään Kuntaliiton johtavana lakimiehenä työskennelleelle Kari Prättälälle: ”Uudistuksessa peruskuntien asema muuttuisi lähemmäksi yleistä eurooppalaista kahden tason itsehallinnon mallia. Ratkaisussa on kuitenkin hukattu mahdollisuus aitoon ylemmän tason itsehallintoon. Perustuslaki ei sinänsä edellytä, että maakuntien itsehallinto täyttäisi kaikki kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteet. Perustuslain mukaan itsehallinnosta

kuntia laajemmalla alueella säädetään lailla. Nyt mallia on haettu enemmänkin yliopistojen itsehallinnosta kuin kunnallisesta itsehallinnosta. Maakuntavaltuusto tosin valitaan suoralla vaalilla, mutta sen päätösvaltaa rajoittaa poikkeuksellisen vahva valtion ohjaus.”

Joku voisi kuvitella, että sote-palvelujen siirtäminen maakuntiin toisi suomalaista järjestelmää lähemmäksi ruotsalais-pohjoismaista mallia. Tämä on turha luulo.

”Ero naapurimaahamme Ruotsiin on merkittävä”, kirjoittaa Prättälä. ”Ruotsissa myös maakunnat, maakäräjät ovat saman itsehallinnon suojan piirissä kuin peruskunnat ja niitä molempia koskee Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirja.”

Palaavatko vuonna 2010 lakkautetut läänit kartalle uuden maakuntahallinnon hahmossa? Siltä alkaa näyttää, kun maakuntien itsehallinnollinen elementti jää kovin teoreettiseksi.

Soininvaara ja Moisio ovat tunnustelleet aluekehittäjien mielialoja: ”Aluekehittäjille lähettämämme kyselyn vastauksissa nousi esille eräänlainen institutionaalinen hämmennys ja konfliktiherkän tulevaisuuden visio, jossa maakunnan muodostumiseen vahvana aluekehitystoimijana ei juuri uskottu. Näin katsottiin, ettei maakunnan vaaleilla ja niiden turvaamalla legitimitetillä ole tosiasiallista merkitystä, jos maakunnilla ei ole omia resursseja tai maakuntien tehtävät ovat ylhäältä määrätyt, eli jos maakuntien tehtävälakompetenssi on heikko.”

Kaikkiaan näiden tutkijoiden ja asiantuntijoiden näkemys maakuntien itsehallinnon asteesta on tyly: ellei hallitus muuta esitystään, sote-maakunnilta tulee puuttumaan itsehallinto sanan missään tavanomaisessa merkityksessä.

On kovin kummallista, ettei tutkijoiden esittämä järeä kritiikki ole juurikaan noussut yleiseen keskusteluun saati vaikuttanut hallituksen valitsemaan maakuntamalliin.

Mitä muita tehtäviä sote-maakunnille?

Toinen kysymys on, mitä muita tehtäviä sote-palvelujen lisäksi on järkevää osoittaa maakunnille. Tätäkin asiaa on maallikon vaikea hahmottaa. Kuntaliiton johtava lakimies Kirsi Mononen vertailee kuntaa ja maakuntaa:

”Kunnilla on yleinen toimiala ja suuri harkintavalta sen suhteen, mihin tehtäviin se lähtee mukaan ja mitä ottaa hoitaakseen. Toimialaa rajoittavat vain yleiset oikeusperiaatteet, kuten hallinnon toissijaisuus, paikallisuus, spekulatiivisen toiminnan kieltö ja yhdenvertaisuus. Yleisen toimialan tulkinta on elänyt ajassa, ja sitä voidaan pitää voimavarana, joka on mahdollistanut kunnan asukkaiden kannalta perustelluista syistä hyvinkin erilaisia ratkaisuja osallistua yhteistyöjärjestelyihin yritysten, järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa.”

Kuntien yleinen toimiala on hämärtyneet kuntien palveluvelvoitteiden lisääntymisen myötä, mutta ainakin se on juridisesti olemassa. Maakuntien asema on lainsäädännön kannalta aivan toisenlainen.

”Sen sijaan maakunnilla on lakiluonnosten mukaan yksinomaan maakuntalaisia määritellyt lakisääteiset tehtävät. *Voidaan perustellusti kysyä, rajoittaako maakunnan yleisen toimialan puuttuminen mahdollisuuksia hoitaa niitä tehtäviä, joita maakunnassa sen tehtäväksi halutaan antaa.* Maakunta ei voi päättää esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja laajemmista palveluista, tuesta tai avustuksista, joilla vältettäisiin tarve raskeampiin palveluihin myöhemmin. Mikäli maakunnilla olisi yleinen toimiala, sen toimialaa rajoittaisi samaan tapaan kuin kuntien toimialaa kuitenkin aina se, että se ei voisi hallinnon yleisten periaatteiden mukaisesti ottaa hoitaakseen kuntien tai järjestöjen ja yritysten jo hoitamia tehtäviä.”

Toisin sanoen maakunta ei voisi hoitaa sosiaali- ja terveydenhuollon ennaltaehkäiseviä toimintoja, joita on kuitenkin vaikea erottaa varsinaisista sote-palveluista. Asiaa ei tee yhtään yksinkertaisemmaksi se, että viime kädessä miltei kaikki julkishallinnon palvelut ja ratkaisut – maankäytön ja liikenteen suunnittelua myöten – voidaan ja itse asiassa pitääkin nähdä terveydellisten ja sosiaalisten ongelmien ennaltaehkäisyinä.

Mihin maakuntavaaleja tarvitaan?

Alkaa näyttää aika merkilliseltä, että maakuntavaltuustot valitaan omana vaalinaan, vaikka maakunnilla ei ole verotusoikeutta ja sote-palvelujen rahoitus osoitetaan maakunnille valtion kassasta.

Kun vielä maakuntien yleinen toimiala on epämääräisissä kanti-
missa, kansalaisten on luultavasti vaikea ymmärtää, mistä vaa-
leilla valittavat maakuntavaltuutetut heidän puolestaan päättävät.
Tämän luulisi vaikuttavan maakuntavaalien äänestysaktiivisuu-
teen etenkin, jos maakuntavaalit järjestetään erillään muista
vaaleista. Alun perin kaavailtu maakuntavaalien järjestäminen
yhdessä presidentinvaalien kanssa olisi todennäköisesti nostanut
äänestysprosenttia, mutta tästä vaihtoehdosta jouduttiin keväällä
2017 luopumaan perustuslakivaliokunnan palautettua hallituk-
sen esityksen uuteen valmisteluun.

Näistä lähtötelineistä käsin on vaikea kuvitella, että suomalaiset
rientäisivät innosta hihkuen maakuntavaaliuurnille valitsemaan
valtion rahoittamien sosiaali- ja terveystalvelujen toimeenpani-
joita. Vaalikampanjointi saattaa jäädä vaisuksi, ja puolueiden into
pystyttää perinteisiä vaalimökkejä ja -teltoja toreille ja turuille
voi olla vähänlääntä, kun eduskuntavaalitkin odottavat heti ke-
väällä 2019. Olisi demokratian hengen kannalta kiusallista, jos
maakuntavaaliaktiivisuus jäisi Euroopan parlamentin vaalien ta-
solle tai peräti sen alle.

Summa summarum: mitä useammasta näkökulmasta vireillä
olevaa maakuntauudistusta tarkastelee, sitä pahemmin muoto-
puolelta se näyttää. Jos maakunnalla ei ole verotusoikeutta ja rahat
tulevat jonkin laskentakaavan mukaisesti valtiolta, miksi maakun-
tapäättäjät pitää valita suorilla vaaleilla? Ja jos maakunnille jonkin-
lainen verotusoikeus joskus myönnettäisiinkin, nyt esitetyt kah-
deksantoista maakuntaa ovat väkiluvultaan niin erikokoisia, että
kaikkien niiden resurssit eivät todennäköisesti riittäisi sote-pal-
veluita tuottamaan. Jouduttaisiin taas palaamaan lähtöruutuun.

Toimivaa ratkaisua on näillä eväillä vaikea nähdä. Yksi mah-
dollisuus olisi tietenkin palata ns. aluekuntamalliin ja yksin-
kertaisesti nimittää maakuntia kunniksi, jolloin ei tarvittaisi uut-
ta maakuntalainsäädäntöä – mutta siinä tapauksessa tarvittaisiin
jonkinlaiset kunnanosavaltuustot huolehtimaan paikallisesta pää-
töksenteosta, mihin taas tarvittaisiin uusi juridinen perusta.

Olisiko syytä miettiä asiaa vielä kerran ja maakuntavaalien
sijasta säilyttää epäsuora maakuntavaltuutettujen valinta – että
kunnat nimittäisivät nuijan kopautuksella edustajansa maakunta-
valtuustoon ja hallitukseen, kuten nykyäänkin?

Edustuksellisesta suoraan demokratiaan

Maakuntien demokraattinen legitimitetti jättää nykyisillä suunnitelmilla paljon toivomisen varaa. Tilannetta ei lainkaan helppota se, että vuosituhannen vaihteen jälkeen tapahtunut uusien kommunikaatiokanavien hyöky asettaa myös edustuksellisen demokratian uuteen valoon.

Kun (ainakin kaikilla kiinnostuneilla) kuntalaisilla on pääsy samaan tietoon kuin valtuutetuilla tai edustajillakin, edustuksellisen päätöksenteon painoarvo todennäköisesti vähenee – kansalaiselle on tarjolla samat tiedonhankintakanavat kuin hänen valtuuttamallaan päättäjällä, hän tietää samat asiat kuin edustajakin eikä välttämättä tarvitse mitään edustajaa ajamaan asiaansa. Verkkoadressit tai -kampanjat voivat kerätä paljon allekirjoittajia, ja edustukselliseen päätöksentekijään kohdistuu yhä kovempia paineita.

Etenkin suurissa kaupungeissa kysymys saattaa nousta esiin ennen kuin arvataankaan. Esimerkiksi koko Helsinki (640 000 asukasta heinäkuussa 2017) on yhtä ainoaa vaalipiiriä, eivätkä valtuutetut välttämättä edusta mitään tiettyä kaupunginosaa tai intressiä. Jotkut kaupunginosat voivat pahimmassa tapauksessa jäädä kokonaan ilman valtuutettuja, kuten muutama vaalikausi sitten oli laita Helsingin pinta-alaltaan suurimmassa kaupunginosassa, lähes 40 000 asukkaan Vuosaarella. Pienissä kunnissa edustuksellisuus saattaa toimia paremmin, ja henkilökohtaisesti tuttu ”oma” valtuutettu on varmasti yleisempi ilmiö kuin suurkaupungissa.

Kuntaliiton tutkimuspäällikkö Marianne Pekola-Sjöblom on tutkinut kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamistapojen kehitystä vuosituhannen vaihteen jälkeen. Selvältä näyttää, että suorien osallistumistapojen vetovoima on kasvamassa edustuksellisen demokratian kustannuksella.

”Tuoreimpien tulosten mukaan peräti kahdeksan kymmenestä kuntalaisesta on käyttänyt vähintään yhtä suoran osallistumisen tapaa vuonna 2015. Käyttö on kasvanut merkittävästi 1990-luvun puolivälistä ja 2000-luvun alkuvuosista, jolloin osuus oli vähimmillään 52 % vastanneista. Vuosien 1996, 2000 ja 2004 kyselyaineistoja analysoineessa raportissa ’Kuntalainen – kansalainen’ todettiin, että osallistuminen on arkipäiväistynyt. Merkittävä osa

silloisesta suorasta vaikuttamisesta liittyi kuntalaisten arkirooleihin esimerkiksi asiakkaana ja työntekijänä. Viimeisten vuosien aikana tilanne on sen sijaan pysynyt suhteellisen stabiilina. Myös arviot suorien osallistumistapojen tehokkuudesta ovat muuttuneet positiivisemmiksi aina vuodesta 2004 alkaen.”

Sen sijaan kiinnostus yhdistystoimintaan näyttää olevan hiipumassa tässä tuhansien yhdistysten maassa, vaikka kylä- ja kaupunginosayhdistykset näyttävätkin edelleen vetävän:

”Yhdistysaktiivisuus näyttäisi vähentyneen ajanjaksolla 2004–2015. Vähintään yhtä yhdistysosallistumisen tapaa käyttäneiden osuus on pudonnut vuoden 2004 noin 75 prosentista 53 prosenttiin vuonna 2015. Yleisintä yhdistysosallistumisen muotoa edustavat liikunta- tai urheiluseurat ja harvimminkin käytettyjä ympäristö- ja nuoriso- tai opiskelijajärjestöt. Poliittiset järjestöt ja puolueet ovat melko vähän käytetty yhdistysmuoto, mutta siitä huolimatta niitä pidetään vaikuttavimpina yhdistysosallistumisen tapana. Myös kylä- ja kaupunginosayhdistyksiä pidetään yhä vaikuttavimpina yhdistysosallistumisen muotoina.”

Kylä- ja kaupunginosayhdistysten merkitystä vähentää kuitenkin se, että ne eivät välttämättä edusta kylän tai kaupunginosan asukkaita missään perinteisen demokratian merkityksessä.

Kunnalliset luottamustehtävät – ei kiitos

Edustuksellisen demokratian kannalta erityisen huolestuttava on tutkimustulos, että kunnalliset luottamustehtävät eivät näytä kuntalaisista lainkaan houkuttelevilta. Marianne Pekola-Sjöblom jatkaa:

”Tämä ilmenee kuntavaaliehdokkaiden määrän vähenemisenä sekä kuntalaiskyselyyn 2015 vastanneiden kuntalaisten vastauksista. *Kuntalaisista vain viisi prosenttia ilmoitti olevansa valmis ottamaan vastaan hänelle tarjottavan kunnallisen luottamustehtävän.*” Kursivointi minun: vain viisi prosenttia suomalaisista ottaisi vastaan kunnallisen luottamustehtävän! Onkin erittäin mielenkiintoista nähdä, saadaanko maakuntavaltuustojen vaaleihin lainkaan muita kuin jo entuudestaan luottamustehtävissä ahavoituneita ehdokkaita.

Sama ilmiö näkyy kunnallispolitiikan vetovoimassa. ”Kunnallispolitiikka ei herätä suurta mielenkiintoa. Vain noin kolmannes

(34 %) vuoden 2015 kyselyyn vastanneista ilmoitti olevansa melko tai erittäin kiinnostunut oman kunnan kunnallispolitiikasta. Lähes yhtä suuri osuus ilmoitti, ettei kunnallispolitiikka kiinnosta lainkaan tai vain vähän.”

Tämä on outoa erityisesti siksi, että kunnallispolitiikan luulisi käsittelevän nimenomaan ihmisten lähiympäristöön liittyviä asioita. Mutta ilmiö ei taida olla Suomessa uusi.

Nettivaikuttamisen mahdollisuudet

Mihin sitten kuntalaisten osallistuminen suuntautuu, jos edustuksellinen demokratia ei kiinnosta? Pekola-Sjöblom vastaa: ”Vuodesta 2012 eniten yleistyneitä osallistamisen tapoja edustavat kuntalaispalautte sekä keskustelupalstat internetissä, sosiaalisessa mediassa tai vastaavassa. Yhä edelleen varsin vähän käytettyjä, mutta mitä todennäköisemmin yleistyviä tapoja ovat kuntalais- tai kansalaisraadit, osallistuva budjetointi, verkkovaltuustot ja kuntalaishaastattelut. Todennäköistä on, että myös erilaiset omaehtoiset kansalaistoiminnan muodot tulevat yleistymään.”

Uudet vaikuttamisen tavat näyttävät perustuvan suurelta osin uusiin kommunikaation ja tiedon väyliin. Puolueiden kautta vaikuttaminen on laimenemaan päin.

”Edustuksellisessa demokratiassa on nähty paitsi meillä myös laajemmin länsimaisittain siirtymistä puoluevetoisesta demokratiasta kohti yleisödemokratiaa. Yleisödemokratiassa ihmisten yhteiskunnallisen osallistumisen ja poliittisten mielipiteiden katsotaan rakentuvan yhä enemmän monikerroksisesti ja yksittäisten asiakysymysten kautta, jolloin media ja internet voivat saada korostuneet roolit viestintäkanavina.”

Vaatimukset suorista kansanäänestyksistä edustuksellisen päätöksenteon rinnalle tai sijasta tulevat näistä muutoksista päätellen todennäköisesti lisääntymään. Toistaiseksi suoria kansanäänestyksiä on kunnissa käytetty säästeliäästi ja useimmiten kuntaliitoksiin liittyen. On odotettavissa, että kansanäänestyksiä esitetään järjestettäväksi myös muista paikallisista kysymyksistä – etenkin sellaisista, joissa kuntalaisten mielipiteet ovat voimakkaasti jakautuneet. Helsingissä ajankohtainen esimerkki on Malmin lentokentän kohtalo: asuntoja vai harrastuslentotoimintaa? Kansan-

äänestysten ohella on käyttöön tullut kansalaisaloite, joka eduskunnan on käsiteltävä, jos sen allekirjoittaa yli 50 000 henkilöä.

Suorat kansanäänestykset tai kansalaisaloitteet eivät varmaankaan syrjäytä edustuksellista demokratiaa ja korvaa valtuuston valtaa kunnan päätöksenteossa. Kansalaiskeskustelun siirtyminen sähköisille keskustelupalstoille ja sosiaaliseen mediaan edellyttää kuitenkin valtuutetuilta mukana oloa keskustelussa, jos heillä on intressi perehtyä niihin argumentteihin ja näkökulmiin, joita eri foorumeilla esitetään eri näkemysten tueksi.

Erityisesti sosiaalinen media pakottaa päättäjät kohtaamaan myös omien näkemystensä vastaisia puheenvuoroja. Esimerkiksi Twitterissä kuka tahansa kansalainen voi ryhtyä seuraamaan ketä hyvänsä päättäjää tai vaikuttajaa häneltä lupaa kysymättä ja seurattavan pitää kyetä vastaamaan esitettyihin kysymyksiin ja näkökohtiin. Voi niihin tietysti jättää vastaamattakin, mutta se kosta tautuu ennemmin tai myöhemmin. Keskustelu jatkuu toisaalla, ja jos päättjä jättää vastaamatta hankaliin kysymyksiin tai välttelee niitä, sana tästä leviää nopeasti.

Digikansalaisista digikuntaan

Jos kansalaisten kiinnostus kunnallisiin luottamustehtäviin on näin surkealla tasolla ja netti- tai digivaikuttamisen suosio on kasvamaan päin, pitää kysyä, mitä se käytännössä tarkoittaa.

Lapin yliopiston hallintotieteen professori Antti Syväjärvi ja saman yliopiston hallintotieteiden tutkijatohtori Ville Kivivirta ovat tutkineet digitalisaation tähänastisia ja tulevia vaikutuksia paikallishallintoon.

”...digitalisaatio nostaa esiin osan kuntien asukkaista digikuntalaisina. Siirtymä digikuntalaisuuteen vaikuttaa kunnan perinteiseen rooliin ja toimintakäytäntöihin paikallisen identiteetin ja hyvinvoinnin rakentajana, koska vahvasti aikaan ja paikkaan sidottujen perinteisten kuntatoimijoiden toimijuus on muuttamassa muotoaan. Digitalisaation myötä uudistukset voivat olla nopeita, sillä digikuntalainen tai joku globaali toimija kykenee nopeampaan muutokseen kuin kunnan organisaatio. Esimerkiksi kunnan kyky kuntalaisten osallistamiseen, digitalisaation osalta valveutunut tietohallintokulttuuri sekä tietohallinnon kapasiteetti vaikuttavat kuntien valmiuteen toimia digikuntalaisen kanssa digitalisaation tarjoamia mahdollisuuksia yhdessä etsien ja edistään. Kuntatutkimuksen kannalta ei ole hedelmällistä tarkastella

digitalisuutta tavalla, jossa teknologiaa ja sosiaalista toimintaa tarkastellaan erillisinä tai jopa irrallaan kuntien kompleksisesta toimintatodellisuudesta.”

Digitalisaatiolle on tyypillistä, että kansalaiset oppivat käyttämään uusia viestinnän ja tiedon hankinnan mahdollisuuksia ennen hallintoa – ja joskus paljonkin ennen, kuten sosiaalisen median käyttö osoittaa. Kovin usein hallinto laahustaa aktiivisten kansalaisten perässä ja yrittää pysyä kartalla uusista sovelluksista. Usein hallinto tekee myös sen virheen, että uusia kommunikaatiokanavia ajatellaan ensi sijassa teknologiana eikä niinkään sosiaalisena ilmiönä ja mahdollisuutena.

Kuten Syväjärvi ja Kivivirta toteavat, ”julkinen hallinto ja kunnat ovat vasta mukautumassa digitaalisen toimintatodellisuuden vaatimuksiin. Mukautuminen ilmentyy sähköisen hallinnan rakenteissa ja prosesseissa, mutta ei vielä niinkään kehittyneenä, vuorovaikutteisena kuntien toiminnassa, hallinnassa ja johtamisessa.”

Päätösten passiivisesta kohteesta aktiiviseksi toimijaksi

Digitalisaatio muuttaa myös kuntalaisten roolia. Hallinto ei enää voi eikä ole enää pitkään aikaan voinut suhtautua kansalaisiin päätösten kohteina ja palvelukoneen asiakkaina, vaan aktiivisina ja vaativina osanottajina kunnan, kaupungin ja valtion kehityksessä. Syväjärvi ja Kivivirta kirjoittavat:

”Kuntalainen ei ole enää niinkään passiivinen toimija, vaan enemmän partneri ja yhteistoimija. Kuntalainen tuo digitalisaation aikakaudella aiempaa selvemmin omat kokemukset ja mielitymukset osaksi kunta-arkea ja toisaalta valitsee vapaammin, miten, koska ja kenen kanssa hän asioi. Hän odottanee kuntalaisuutteen hallintaa, jossa esimerkiksi tietoihin ja palveluihin pääsee osalliseksi hänen omien mieltymystensä mukaisesti. Tulevaisuuden kunta digitalisaation kanssa kohtaa siten tarpeita, jotka yhä enemmän edellyttävät digikunnan prosessien virtaviivaistamista, kehittyneitä tiedon hallinnan käytänteitä sekä itsepalvelun ja -ohjautuvuuden hyödyntämistä. Konkreettisesti kyse voi olla esimerkiksi tieto- ja viestintäteknologian, sosiaalisen median tai tulevaisuudessa vaikka robotiikan haltuunotosta.”

Sosiaalinen media sekoittaa osallistujiensa yksityisen ja ”virallisen” roolin. Kansalaisen kannalta tämä ei ehkä ole suuri ongelma, mutta hallinnon näyttää olevan vaikeampi sopeutua tähän. Työminän ja siviiliminän välinen rajankäynti vaatii jatkuvaa harkintaa ja hienosäätöä. Osa hallinnon piirissä työskentelevistä odottaa selviä ohjeita ja sääntöjä, joiden mukaan uusia vuorovaikutuskanavia uskallettaisiin käyttää. Veikkaan kuitenkin, että luontevat sosiaalisen median toimintatavat pitää kunkin käyttäjän opetella oman kokemuksen kautta.

Syvjärvi ja Kivivirta jatkavat: ”Digitalisaation myötä uudistukset voivat olla nopeita, sillä kuntalainen tai joku globaali toimija saattaa kyetä paljon nopeampaan muutokseen kuin kunnan organisaatio. -- Vaikuttaa siltä, että paikoin kuntaorganisaatiot tulevat digitalisaatiokehityksessä kuntalaisten jäljessä, joten kuntien on lähivuosina kurottava kuilua löytääkseen uudelleen haastettu toimijuutensa.”

Tällä kuilun kuromisella alkaa olla melkoinen kiire.

Digitalisaatio ja kuntalaisten yhdenvertaisuus

Kaiken innostuksen ja hypetyksen lomassa on syytä pitää mielessä, että digitalisaatio on vielä pitkälle tulevaisuuteen myös tasa-arvokysymys.

”Suomessa joudutaan vielä vuosia tarjoamaan erilaisia valmiuksia omaaville kuntalaisille rinnan erilaisia palvelukanavia, eikä myöskään sähköisiä palveluita voida muotoilla puhtaalta pöydältä”, kirjoittavat Syväjärvi ja Kivivirta.

Vaikka moni kansalainen elää ja hankkii tietoa digitaalisessa maailmassa, kaikki eivät elä eivätkä hanki. Haitari on leveä: siinä missä osa kansalaisista on varttunut pienen ikänsä digitalisaation ihmemaassa, suuri osa lukee edelleen paperilehteä ja kerääntyy uskollisesti Ylen puoli yhdeksän tv-uutisten ääreen kuulemaan Matti Röngän kertovan maailman kriiseistä ja katastrofeista rauhoittavalla baritonillaan.

Näihin muutoksiin on kyettävä vastaamaan kaikilla osallisuuden ja osallistumisen tasoilla, jos mieli pitää kiinni demokratian kunniakkaasta traditiosta globalisaation myllerryksessä.

”Keskeistä lienee se”, päättelevät Syväjärvi ja Kivivirta, ”miten kunnissa kyetään hoitamaan ja osittain määrittelemään uudella tavalla kuntalaiskeskeistä digitaalista toimintaympäristöä ja missä määrin kunta on potentiaalinen digitoimija. Kunta ja kuntalainen ovat digitalisaation myötä osallisina, tai ainakin niillä on mahdollista olla, yhä useamman verkoston ja sidosryhmän kanssa. Digitalisaation myötä aika-, paikka- ja tilakäsitykset muuttuvat, jolloin yhteistyön, yhteistoiminnan, vuorovaikutuksen ja osallisuuden merkitykset tulevat korostumaan asianosaisten välillä. Tälle vuorovaikutuksen kokonaisuudelle digitalisaatio antaa uudenlaisen foorumin. Digitaalisuus luo edellytyksiä, ja niin hahmottaessa mahdollistaa aktiivista ja reaaliaikaisempaa kuntaa ja kuntalaisuutta. Samalla voi syntyä myös kunnan ja kuntalaisen kannalta epäedullisia, ilkeitä digihaasteita ja digihallitsemattomuutta, jotka tulee kunnissa kohdata ja ratkoa tai ainakin sietää ja ymmärtää osana yhteiskunnan laajempaa digitalisoitumista.”

Tämäkin ilmiö todennäköisesti eriarvoistaa tulevaisuuden kuntia – kaikilla kunnilla ei ole samanlaisia mahdollisuuksia ja voimavaroja omaksua uusia käytäntöjä eikä ehkä samanlaista asennettakaan. Sitä tärkeämpää on, että kuntaorganisaatio kykenee mobilisoimaan kunnan asukkaiden osaamisen ja kokemuksen mahdollisimman hyvin.

Osallisuuden uusi kuvaus

Avoin yhteiskunta johtaa myös osallisuuden käsitteen uudelleenmäärittelyyn. Osallisuus on näihin asti tavattu ymmärtää lähinnä demokratian näkökulmasta: ketä on kuultu päätöksiä valmisteltaessa, onko huomautukset ja vaatimukset otettu huomioon, onko tiedotettu riittävästi.

Tämä on tietenkin olennainen osallisuuden ulottuvuus, mutta kommunikaation avautuminen on avannut osallisuudelle toisen ulottuvuuden – missä määrin yhteisön osaaminen, kokemus, ideat ja muu potentiaali kyetään mobilisoimaan yhteiseksi hyväksi.

Syksyllä 2016 Nobelin taloustieteen palkinnon saanut Bengt Holmström on luonnehtinut suomalaisia alisuorittajiksi, jotka eivät syystä tai toisesta kykene hyödyntämään korkeatasoista

koulutustaan ja hyvinvointivaltion muita antimia uusiksi keksinöiksi ja edelleen tuotteiksi likimainkaan optimaalisesti.

Kommunikaatioteknologian nopea kehitys on tuonut jokaiselle kansalaiselle ennen kokemattomat mahdollisuudet pitää yhteyttä muihin kansalaisiin ja löytää yhteistyökumppaneita. Ideanikkareiden, toteuttajien ja sijoittajien voisi kuvitella löytävän toisensa huomattavasti helpommin kuin aiempina hitaan kommunikaation aikoina.

Tulevaisuuden kuntayhteisön, koko yhteiskunnan ja viime kädessä ihmiskunnan edun mukaista olisi luoda mahdollisimman hyvät edellytykset asukkaidensa yhteistyölle, joka tuottaisi mahdollisimman paljon yhteistä hyvää eli uutta arvoa. Kunta tai kaupunki on syytä nähdä alustana, joka mahdollistaa monenlaista uutta arvoa luovaa toimintaa. Tämä osallisuuden määritelmä on syytä nostaa perinteisen demokratianäkökulman rinnalle.

Kainuun hallintokokeilun opetukset

Onneksi nyt vireillä olevaa sote-uudistusta on jo kehitetty käytännössä. Vuosina 2005–2012 toteutettiin ns. Kainuun hallintokokeilu, jota Anni Jäntti on väitöskirjatyössään tutkinut. Kokeilun aikana maakunta hoiti perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon, sosiaalipalvelut, toisen asteen koulutuksen ja maakuntaliiton tehtävät. Kokeilun päättyessä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut jatkoivat Kainuun soten palveluina, maakuntaliiton tehtävät siirtyivät Kainuun liitolle ja toisen asteen koulutus palasi kuntien tehtäväksi.

Kokeilun tulokset näyttävät pikemminkin rohkaisevilta kuin lässähdykseltä. Jäntti kirjoittaa: ”Kainuulaiset kunnat ovat hallintokokeilun myötä jo vuosien ajan eläneet sitä tulevaisuutta, joka hallinnonuudistamisen ja kuntien tehtävien vähenemisen myötä on edessä myös muissa suomalaisissa kunnissa.”

Tutkimuksessaan Jäntti tuo ”näkyväksi ne kuntaa perustavalla tavalla jäsentävät tehtävät, joiden varaan kunnan olemassaolo paikallishallinnon perusyksikkönä rakentuu ja jotka painottuvat eri tavoin kuntien toiminnassa luoden mosaiikkimaisen, erilaisia kuntana olemisen tapoja ilmentävän kokonaisuuden.”

Kainuun kokeilun kiinnostavin viesti ei näytäkään liittyvän sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen sinänsä, vaan pikemminkin sote-palveluilta vapautuneen kapasiteetin käyttöön. ”Kuntien lakisääteisten tehtävien vähenemisen myötä kuntien toiminnassa on mahdollista vahvemmin keskittyä paikallisesti tärkeiksi katsottuihin asioihin, minkä voi olettaa lisäävän kuntien keskinäistä erilaisuutta.”

”Paikallishallinnon tarpeellisuuden”, Jäntti kirjoittaa, ”voi jakaa toiminnallisen ja tiedollisen arvon varaan. Toiminnallisesti kyse on siitä, ettei valtion keskushallinto voi vastata kaikesta yhteiskunnallisesta toiminnasta, vaan osa tehtävistä on luonteeltaan paikallisia, minkä vuoksi niitä tulisi hallinnoida paikallistasolla niiden ihmisten joukossa, joita nämä asiat koskevat. Toiminnalliseen arvoon liittyy tiedollinen arvo: keskushallinnolla ei ole tiedollisia edellytyksiä tarttua kaikkiin paikallisiin asioihin. Paikallistason etuna nähdään, että paikalliset instituutiot ja niissä työskentelevät ihmiset ovat nimenomaisesti paikallisuuden asiantuntijoita pystyen ymmärtämään ja tulkitsemaan sekä paikallisia olosuhteita että paikallisyhteisöjen tarpeita.”

Tässä on paikallisen itsehallinnon ydin. Ihmiset tietävät itse parhaiten, miten paikallisia oloja kohennetaan ja mitkä ovat paikalliset tarpeet. Valtio ei sitä tiedä kuin monen välikäden kautta eikä välttämättä maakuntakaan. Ensi käden tieto on kuntalaisilla ja kuntalaisten yhteisöllä.

Erilaistuvat kunnat – dystopia vai utopia?

Mutta mitä suurempi toiminnan vapaus kunnilla on, sitä suuremmalla todennäköisyydellä kunnat myös eriytyvät toisistaan sekä taloudellisin että laadullisin mittarein arvioituina. Anni Jäntti kirjoittaa:

”Sen lisäksi, että kunnilla on jonkinasteinen immuniteetti ja suvereniteetti valtiosta tai muusta ylemmän asteen hallinnosta vapaina toimijoina, paikallinen itsehallinto edellyttää siis kuntien vapautta toimia haluamallaan tavalla. Kunnilla tulee olla mahdollisuus vaikuttaa paikallisesti alueellaan tapahtuviin asioihin ja hyödyntää normatiivista vapauttaan esimerkiksi vaikuttamalla asukkaidensa hyvinvointiin. *Paikallistasolla tehtävistä päätöksistä*

aiheutuu täten erilaisia seurauksia eri kunnissa. Itsehallinto merkitsee osaltaan näin ollen oikeutta erilaisuuteen, joten itsehallinnon ja vapauden korostumisen myötä kiihtyy myös kuntien välinen erilaistuminen. Paikallinen itsehallinto vaatii toteutuakseen, että alueiden väliset erot niin toiminnan tuloksissa kuin politiikan tekemisen tavoissa hyväksytään.”

Kuinka lienee – onko alueiden ja kuntien todennäköinen erilaistuminen riittävästi tiedostettu ja otettu huomioon sote-uudistuksen valmistelun yhteydessä? En ole kuullut, että aihetta olisi liiemmälti käsitelty julkisessa keskustelussa. Syytä olisi.

”Kunnalle ei (Kainuun) hallinnonuudistuksessa ole tullut lisää valtaa suhteessa sen päätösvallassa oleviin tehtäviin, mutta kuitenkin kunnan vapauden koetaan lisääntyneen. Tiukasti säänneltyyn tehtäväkokonaisuuden siirron myötä resursseja on suunnattu kunnan muuhun toimintaan, joka ei ole yhtä tiukasti säänneltyä. -- Paikallisuudella ja kunnan vapaudella on enemmän tilaa päätöksenteossa, kun kyse on tehtävistä, joita ei voimakkaasti ohjata valtion taholta. -- Kunnan on mahdollista suunnata toimintansa fokusta valtion sijaan enemmän kuntayhteisöön päin.”

Jäntin käsitys kunnan roolista ja mahdollisuuksista sote-palvelujen siirtymisen jälkeen näyttää optimistiselta.

”Kunnan palvelutehtävän kapenemisesta huolimatta kuntien vastuulla on edelleen merkittävä määrä lakisääteisiä palveluja ja näiden lisäksi kunnasta riippuen vaihteleva määrä kunnan itselleen ottamia palveluja. Palvelujen järjestäminen muodostaakin analyysini perusteella merkittävän osan kuntana olemista, mutta suhtautumisessa palvelutehtävään on nähtävissä muutos. Kunta nähdään aiempaa voimallisemmin muunakin kuin palvelujen järjestäjänä: kunnan olemuksessa korostuu kunnan laaja-alaisuus ja monipuolisuus. Palvelutehtävien väheneminen on vienyt ajatuksellisesti kunnan painopistettä aikaisempaa enemmän politiikkatehtävien suuntaan. Kunnan olemuksessa näytetään muutoksen myötä tasapainoisemmin palvelu- ja politiikkatehtävien yhdistelmä palvelutehtävän merkityksen heikentyessä.”

Sallimus suokoon, että näin käy sote-uudistuksen jälkeen myös valtakunnallisesti. Tässä todennäköisesti nähdään melkoista hajontaa sekä maakuntien että kuntien välillä.

”Käsitys kunnasta palvelujen järjestäjänä on Kainuun kokemusten perusteella laajentunut kattamaan niitä monia ulottuvuuksia, jotka kunnan toiminnassa ovat läsnä. Tähän liittyy myös hyvinvoinnin näkeminen palveluja, ja erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluja, laajempuna kokonaisuutena, joka sisältää perinteisesti hyvinvointipalveluiksi miellettyjen palvelujen lisäksi myös esimerkiksi kuntien infrastruktuuri-, kulttuuri-, sivistys- ja vapaa-ajan palvelut. Lisäksi ymmärrys yhteisöjen ja omaehtoisen toiminnan merkityksestä osana ihmisten hyvinvointia on kasvanut, ja yhteisöjen tukemisesta on tullut tärkeä osa kuntien hyvinvointitoimintaa. Kuntien hyvinvointitehtävässä siis on kyse niistä toimituksista, joita kunta voi tehdä parantaakseen kuntalaisten elinympäristöä ja elinoloja.”

On tärkeää pitää mielessä, että hyvinvointitehtävä ei katoa kunnista mihinkään sote-palvelujen siirtyessä maakuntiin. Kunnat päättävät myös tulevaisuudessa monista palveluista, joilla on vaikutusta asukkaiden hyvinvointiin, kuten varhaiskasvatus, koulutus, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimi, ateriapalvelut sekä kaavoitus ja liikennejärjestelyt. Hyvinvointipolitiikan strateginen asema näyttää kuitenkin olevan hyvin erilainen eri kunnissa.

”Pienemmissä kunnissa ei ole vielä mietitty tulevan maakunta-uudistuksen velvoittavaa hyvinvoinnin koordinoimista, kun isoimmissa kaupungeissa on nähty hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen jopa kaupungin elinkeinopolitiikaksi. Lisäksi suurimmissa kaupungeissa hyvinvoinnin edistämistyötä tehdään osana kaupungin strategiaa”, kirjoittavat asiaa selvitelleet Elsa Paronen, Sari Rissanen, Helena Taskinen ja Sanna Laulainen. He suosittelevatkin, että ”kuntien tulee jatkossa nähdä hyvinvoinnin edistämistyö yhtenä osana kunnan elinvoimaisuustehtävää, ja sen tulee olla osa kuntastrategiaa”.

Kuntien erilaistumisesta on jo saatu kokemusta Kainuun hallintokokeilun kautta. Jäntti kirjoittaa: ”Osa Kainuun kunnista on proaktiivisesti alkanut rakentaa uudenlaista kuntakäsitystä ja muovannut kunnan toimintaa sen mukaisesti. Osa kunnista on puolestaan jäänyt tiukemmin kiinni menneeseen: uudenlaisen roolin löytäminen on ollut vaikeampaa, ja kunnat ovat toimineet ennenkin reaktiivisesti. Joissakin Kainuun kunnissa painottuu nyt muutoksen jälkeisessä tilanteessa kunnan hyvinvointitehtävä,

joissakin taloustehtävä, joissakin korostuu yhteisötehtävän merkitys ja joissakin demokratiatehtävä. Osassa kuntia panostetaan useaan perustehtävään, osassa vain yhteen tai ei välttämättä yhteenkään.”

Samankaltainen prosessi on todennäköisesti odotettavissa myös valtakunnallisen sote-uudistuksen jälkeen. Toisaalta aktiivisille, innokkaille ja kekseliäille kunnille uudistus avaa uusia toimintamahdollisuuksia, toisaalta taas passiiviset, vastahakoiset ja näkemyksettömät kunnat putoavat kehityksen jarruvaunusta.

Edessä on uusi vaihe Suomen kuntien historiassa. Kun kuntien tehtävät puolittuvat, viranhaltijoiden ja päättäjien voimavaroja voidaan suunnata sellaisiin tehtäviin, joissa paikallista liikkumavaraa on enemmän. Resursseja voidaan suunnata uudelleen ja keskittyä enemmän niihin asioihin, joita kunnassa pidetään tärkeinä.

Jäntti ennustaa: ”Yhtenäiskunta-ajattelu tulee väistymään tehden tietä moninaiskunta-ajattelulle. Vaikka kuntia yhä lainsäädännössä tarkastellaan ja käsitellään yhtenäiskunta-ajattelun mukaisesti, käynnissä oleva kuntien keskinäistä erilaisuutta paremmin salliva ja korostavakin kehitys muokkaa instituutioita ja institutionaalista maaperää moninaiskunta-ajattelun suuntaan.”

Kuntalaisten muodostaman kuntayhteisön omaehtoinen aktiivisuus ja avoimuus uusille mahdollisuuksille nousevat ratkaisevaan asemaan.

”On odotettavissa, että kuntien määrä jonkin verran vähenee, kun kaikki kunnat eivät löydä paikkaansa ja tarkoitustansa muuttuneessa tilanteessa tai niiden taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset heikkenevät muutoksen myötä niin voimakkaasti, ettei niiden säilyminen itsenäisinä kuntina ole enää mahdollista.”

Jäntin kuvaama skenaario vaikuttaa helposti synkeältä. Mutta olisiko tällainen tulevaisuus kunnan asukkaiden kannalta niin kohtalokas? Se saattaa päinvastoin olla aiempaa tilannetta valoisampi. Heikkoon asemaan ajautunut kunta voi parantaa asukkaidensa tilannetta liittymällä menestyneempään naapurikuntaan. Taloustieteilijöiden luova tuho -termi voi soveltua myös kuntiin soten jälkeen: vanhat toimintamallit eivät enää toimi ja joutavatkin jäädä historiaan. Jäntti päättää artikkelinsa suorasukaiseen julistukseen: ”Yhtenäiskunta-ajattelun aika on ohi, käsillä on useiden rinnakkaisten kuntatodellisuuksien aika.”

Elinkeinopolitiikasta elinvoimapolitikkaan

Sote-uudistus voi siis avata kunnille uusia mahdollisuuksia löytää menestymisen eväitä. Perinteisen elinkeinopolitiikan keinot ovat vaihdelleet erilaisten ja erityisesti erikokoisten kuntien välillä. Kuntaliiton alueet ja yhdyskunnat -yksikön johtaja Jarkko Huovinen kuvaa ”Tulevaisuuden kunta”-teoksen artikkelissaan asetelmaa: ”Kaupungeissa ja kaupunkiseuduilla kaavoituksen merkitys elinkeinopoliittisena instrumenttina on selvästi maaseutupaikkakuntia korostuneempi. Kaupunkiseutujen elinkeinopolitiikassa on niin ikään korostunut innovaatiopolitiikka ja sitä kautta myös yliopistojen ja korkeakoulujen sekä teknologiakeskusten rooli. Maaseutukunnissa elinkeinopoliittiset panostukset kohdistuvat lähinnä matkailun kehittämiseen, teollisuustilojen tarjontaan, maaseudun pienyritystoiminnan neuvontaan ja kehittämishankkeisiin.”

Digitalisaation myötä elinkeinopoliittiset toimet ovat suuresti monipuolistuneet. ”Hajautettuun pienyritysverkostoihin pohjautuvan yritystoiminnan yleistyminen on korostanut innovaatioalustojen ja paikkakunnan vetovoimaisuuden merkitystä. Menestyvä yritys ei aina tarkoita suurta tuotantolaitosta, vaan osaavien,

innovatiivisten ihmisten verkostoa, joka voi perustaa yrityksensä sinne, missä verkoston jäsenet haluavat asua.”

Samalla tavoin kunnat ja kaupungit ovat parhaassa tapauksessa osaavien ihmisten verkostoja, jotka tuottavat uutta arvoa kaikkien yhteiseksi hyväksi. Vaikka kuntien ja kaupunkien välillä on suuria eroja, jokaisessa kunnassa ja kaupungissa on kuitenkin jokin määrä osaavia ihmisiä, joiden potentiaali on mahdollista saada yhteisen hyvän asialle.

Elinvoimapolitiikka ja verotusoikeus

Onko elinvoimapolitiikan tyyssija sitten kunta vai maakunta? Huovinen vastaa kysymykseen erinomaisen selkeästi:

”Hallituksen linjausten mukaan tulevaisuuden kuntien ja maakuntien toiminnan keskeinen ero elinkeinopolitiikassa on, että kunnat voivat ns. yleisen toimialan puitteissa ottaa hoitaakseen tehtäviä, jotka edistävät alueen elinvoimaa ja kuntalaisten hyvinvointia, kun taas maakunnille ei tällaista yleistä toimialaa tule. Maakunnat toteuttavat elinkeinopolitiikkaan liittyen ainoastaan niille osoitettuja lakisääteisiä tehtäviä. *Elinkeino-*politiikan osalta *maakunnan rooli tulee olemaan aluekehittämisen painopisteiden määrittelyssä sekä hankerahoituksen ja yrityksille myönnettävien tukien hallinnoinnissa. Elinkeino-*politiikan operatiivisen toteuttamisen vastuu on kunnissa.”

Taidatkos sen selvemmin sanoa. Huovinen jatkaa ja sanoo vielä selvemmin (kursivointi edelleen minun):

”*Elinvoimapolitiikan toteuttaminen asemoituu sinne, missä on motiivi sen toteuttamiseen. Kunnissa motiivi säilyy niin kauan kuin kunnalla on verotusoikeus.*”

Tämän toteamuksen käänköpuoli on tietenkin se, että niin kauan kuin maakunnilla ei ole verotusoikeutta, niillä ei ole myöskään luontaista motiivia toteuttaa elinvoimapolitiikkaa.

Tätä taustaa vasten maakunnille lainsäädännössä osoitetut tehtävät kuulostavat enemmän tai vähemmän keinotekoisilta tai näennäisiltä. Vanhat tuttavamme Moisio ja Soininvaara luettelevat näitä tehtäviä:

”Maakunta saa järjestettäväkseen sosiaali- ja terveyspalvelut. Mutta niille siirtyy myös muita keskeistehtäviä, joiden kokonai-

suutta kutsumme maakuntien aluekehittämistehtäväksi. Vuonna 2017 perustettavat maakunnat liittyvät aluekehittämisjärjestelmään toisin sanoen näiden tehtäviensä kautta. Niitä ovat muun muassa aluekehittämisen viranomaistehtävät, maaseudun kehittämistehtävät, julkiset kasvupalvelut, kotoutumisen edistäminen, maakunnallisen kulttuurin ja identiteetin edistäminen, alueiden käytön ohjaus ja suunnittelu, kuntien alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen, maakunnan elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittäminen ja rahoittaminen sekä näihin liittyvän osaamisen ja koulutuksen kehittäminen, maakuntien välinen yhteistyö ja kansainvälinen edunvalvonta.”

Siis kehittämisen edistämistä, edistämisen kehittämistä ja kansainvälistä edunvalvontaa, mitä se sitten onkin. Mutta mistä kumpuaa maakunnan motiivi hoitaa yllä lueteltua tehtävälistaa aktiivisesti, ellei verotusoikeutta ole? Ehkä tähän kysymykseen on olemassa jokin uskottava vastaus, mutta minä en ole sitä vielä hoksannut. Ehkä se on se ”maakunnallisen kulttuurin ja identiteetin vahvistaminen”.

Joillakin maakunnilla saattaa hyvinkin olla oma kulttuurinsa ja identiteettinsä, en sitä epäile. Mutta tässäkin asiassa on varmasti suuria eroja maakuntien välillä. En tunne ainuttakaan Uudenmaan maakunnan asukasta, jonka identiteetti perustuisi uusmaalaisuuteen. Aika paljon on vettä virrannut Vantaanjoessa siitä, kun Uudenmaan maakuntavaltuuston kokous viimeksi avattiin kajauttamalla yhteen ääneen Uusmaalaisen laulu.

Myös Jarkko Huovinen muistuttaa, että sote-ratkaisu voi parhaassa tapauksessa vahvistaa kunnan asemaa ja elinvoimatehtävää: ”Elinvoiman edistämisen kannalta uusia instrumentteja merkittävämpää uudistuksessa on kuitenkin se, että sote-tehtävien siirtyminen maakuntaan johtaa kuntapäätäjien mielenkiinnon kohdistumiseen entistä enemmän paikkakunnan elinvoimaisuutta vahvistaviin toimiin. On oletettavaa, että tämä lisää elinvoimasta kiinnostuneiden ihmisten hakeutumista kuntapäätäjiksi samalla kun elinvoimanäkökulma nousee vahvasti esiin kaikessa kunnan päätöksenteossa. -- *On toivottavaa, että muutoksen myötä kuntapäätäjien huomio kiinnittyy entistä enemmän palveluiden järjestämisestä paikkakunnan kehityksen mahdollistamiseen,*

johon kuuluu keskeisesti kuntalaisten, alueen yritysten ja yhteisöjen mukaan saaminen kehitystyöhön. Se edellyttää onnistuneita ratkaisuja, joilla suoran demokratian kanavat kytketään vahvasti mukaan kunnallisen päätöksenteon valmisteluun. -- Kuntatiedon avaamiseen liittyvät avoimen datan ratkaisut antavat näille ryhmille alustaa, joka mahdollistaa monenlaisen uudistamiseen osallistumisen.”

Elinvoimapolitiikan rooli sote-uudistuksen jälkeisessä maailmassa näyttäisi vähin erin kirkastuvan. Mikkelin kaupunginjohtaja Timo Halonen tiivistää: ”Kuntien hyvinvointitehtävän muoto on tulevaisuudessa sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen sijaan ennen muuta ennaltaehkäisyssä. -- Elinvoimatehtävän korostuminen johtanee maineen ja maineyön merkityksen sekä kilpailullisten elementtien kasvuun kaupunkien toiminnassa.”

Pienten kuntien elinvoimapolitiikka – ja suurten

Vantaan kaupungin elinkeinojohtaja Jose Valanta kiinnittää hankin huomiota paitsi kuntien erilaisuuteen ja erikokoisuuteen tulevan elinvoimapolitiikan näkökulmasta, myös kaupungistumisen asemaan päätöksenteossa.

”Maakuntauudistus tullee arvatenkin palvelemaan erityisesti pienten kuntien elinvoimakehittämistä varsin hyvin ja uskoakseni monin paikoin jopa nykyistä vaikuttavammin. Monilla pienillä kunnilla ei ole ollut enää aikoihin omista lähtökohdista johdettua tai suunnitelmallista elinkeinopoliittista kehitystoimintaa, vaan asioita on hoidettu joko alueellisen elinkeino-yhtiön toimesta, osana kunnanjohtajan tai kaavoitusosaston muuta toimenkuvaa tai jonkinlaisena näiden hybridinä. Tällaiseen taustaan pohjaavassa maailmassa uusimuotoinen maakunnallinen kasvupalvelu voi tuoda aitoja lisämahdollisuuksia yhtä kuntaa laajemmalla tasolla.”

Mutta erikokoisten kuntien saama hyöty maakunnan hoitamisesta elinvoimakehittämisestä on kovin erilainen. Erityisesti suuret kaupungit kykenevät hoitamaan elinvoimapolitiikkansa ominkin avuin – ehkä peräti niin omin avuin, että maakuntien ei toivota siihen sekaantuvan.

Valanta jatkaa: ”Suurten kaupunkien osalta tilanne on tyystin toinen. On siksi varsin luultavaa, että maakuntauudistus luo

maahamme kahdentyypisiä elinkeinotodellisuuksia. Eli yhtäältä pienten kuntien elinkeinokehittämisen sisällöstäkin varsin pitkälle vastaavia maakuntakokonaisuuksia ja toisaalta suurten kaupunkien edelleen varsin autonomisia elinkeinoyksiköitä. Suurempien kaupunkien tarve autonomiselle elinkeinopolitiikalle ei katoa uudistuksen myötä. Ennemminkin tarve omaleimaiseen, paikalliseen yritys- ja tapahtumatoimintaan keskittyvän ja aktiiviseen kehittämiskumppanuuteen tähtäävään elinvoimapolitiikkaan vain korostuu jatkossa. Uusilla maakuntakokonaisuuksilla ei ainakaan alkuvaiheessa ole tarjolla myöskään sellaista osaaamista – eikä elinkeinopolitiikan kovana ytimenä olevaa kaavoitusmonopolia – jonka avulla se kykenisi vastaamaan hyvin lokaaleihin ja kuntaspesifeihin tarpeisiin.”

Näyttää siltä, että sote-uudistuksen jälkeen sekä maakunnat että kunnat erilaistuvat voimakkaasti nimenomaan elinvoimapolitiikan näkökulmasta.

Pitää kuitenkin muistaa, että elinvoima ei ole nollasummapeliä. Todennäköisesti elinvoimaisuus ei pysähdy kunnan tai maakunnan rajalle, vaan naapurit pääsevät mukaan menestyvän kunnan tai maakunnan imuun. Tai näin ainakin pitää optimistin toivoa.

”Keskeinen rajankäynti elinkeinokehittämisen osalta tulee uudistuksessa kulkemaan nimenomaan siinä, mille kohdalle vedetään raja maakuntahallintoon kuuluvien viranomaistehtävien ja kaupunkeihin jäävien vapaaehtoisten elinkeinopalvelujen välillä.”

Tätä taustaa vasten ei ole suuri ihme, että nimenomaan suuret kaupungit ovat suhtautuneet vastahakoisimmin sote-uudistukseen – ja nimenomaan tehtävien siirtämiseen kunnilta maakunnille. Ne kykenisivät suoriutumaan sekä sote-palvelujen järjestämisestä että elinvoimapolitiikasta siinä missä maakunnatkin, tai (ainakin omasta mielestään) paremminkin.

Kaupungin valot

Suomen poliittisen kentän jakautumista suhteessa kaupungistumiseen kuvaa paljonpuhuvasti se, että Helsingin 85-jäsenisessä kaupunginvaltuustossa pääministeripuolue keskustalla on kevään 2017 kuntavaalien jälkeen kaksi valtuutettua.

Suomen kolmanneksi suurimman kaupungin asemaa hätyyttelevän Vantaan Jose Valanta nostaa kissan keskelle pöytää: ”Suomessa on -- viime vuosiin asti vallinnut melko ristiriitainen ja komplisoitu suhtautuminen kaupungistumista kohtaan. Tähän luontaiseen kehitykseen on suhtauduttu kuin epätoivottavana rytmihäiriönä, jonka hillitsemiseksi pitäisi löytää hidasteita tai jonka aiheuttamiin ongelmiin tulisi kehittää lääkkeitä. Ei ilmiönä, jonka dynamiikkaa tulisi tukea tai jonka edellytyksiä tulisi vahvistaa myös muun kuntakentän hyvinvoinnin ja elinvoiman lisäämiseksi. Moni tunnistaa tuotantorakenteiden hitaan muutoksen jälkiteollisesta yhteiskunnasta palvelulähtöiseksi osaamistaloudeksi. Mutta vain kohtuullisen harvat ovat uskaltaneet kovin pontevasti puolustamaan muutoksen edellytyksenä olevaa kaupungistumista ilmiön perusedellytyksenä.”

Täällä pohjan perukoillakaan ei enää kovin pitkään ole mahdollista uskottavasti kyseenalaistaa kaupungistumisen globaalia megatrendiä. Planeetanlaajuiset ongelmat tullaan ratkaisemaan kaupungeissa, jos niitä ylipäätään onnistutaan ratkaisemaan.

Ovatko kunnat valmiita avoimuuteen?

Kuntien ydintehtävä sote-uudistuksen jälkeisessä maailmassa on kuntayhteisön – kunnan asukkaiden – menestyksen jos ei nyt takaaminen niin ainakin edistäminen. Tämä tehtävä edellyttää mahdollisimman avointa vuorovaikutusta kuntaorganisaation ja kuntalaisten kesken. Jo ennen uudistuksen toteutumista kuntien on syytä varmistaa, että valmiudet avoimeen vuorovaikutukseen ovat olemassa – eikä ainoastaan tekniset, vaan ja erityisesti kulttuuriset valmiudet: rakentuuko kunnan toimintatapa avoimuudelle vai arkaluontoiseksi koettujen tietojen, päätösten tai suunnitelmien salaamiselle?

Tarkastelen tätä kysymystä lyhyesti muutaman aihealueen osalta. Nämä alueet ovat kuntalaisten tai median tietopyyntöihin vastaaminen, kuntajohtajien sosiaalisen median käyttö ja avoin data.

Tietopyyntöihin vastaaminen

Aleksi Kosken ja Heikki Kuutin tutkimusraportti ”Läpinäkyvyys kunnan toiminnassa – tietopyyntöihin vastaaminen” antaa melko sekalaisen kuvan suomalaisten kuntien toimintakäytännöistä

ja -kulttuurista. ”Tietopyyntöjen käsittely ja niihin vastaaminen osoittautuivatkin monessa kunnassa varsin ongelmallisiksi. Julkisuusperiaatteen tunteminen ja hallintolain viranomaisille asettamien palveluvelvoitteiden tunnistaminen vaihtelevat merkittävästi kunnittain. Tämän seurauksena tietoja kyselevät joutuvat eriarvoiseen asemaan asuinkunnastaan saamiensa palvelujen suhteen.”

Erityisesti viranomaisen vuorovaikutuskyky tietopyyntöihin liittyen näyttää kovin vajavaiselta.

”Tämän tutkimuksen aineistosta löytyi useita viitteitä siitä, että viranomainen ei aina kykene vuorovaikutukseen. Monella kunnalla on puutteelliset resurssit vastata tietopyyntöihin, tai kunta on organisoitu siten, että toiminnassa on ongelmia ja esteitä riittävästä resurssista huolimatta. Ilmeisesti toimintaa ja esimerkiksi henkilöstömenoja suunniteltaessa ei ole varattu aikaa vuorovaikutukselle.”

Resurssien puutteeseen on aina helppo vedota kunnan toiminoista päätettäessä, mutta resurssit ovat aina kunnan budjetissa, joka puolestaan perustuu – tai ainakin sen pitäisi perustua – kunnan strategiaan ja siitä johdettuihin toiminnallisiin tavoitteisiin. Vuorovaikutus kuntalaisten kanssa ei monessa kunnassa ilmeisesti ole strateginen tavoite.

Kosken ja Kuutin havainnot ovat kuvaavia: ”Viranomaisen puutteellisesta oman toiminnan järjestelystä käyvät esimerkkeinä seuraavat havainnot:

- Tietopyynnöt ohjataan erittäin kiireiselle henkilölle, kuten kunnanjohtajalle, vaikka organisaatiossa olisi muutakin osaavaa henkilöstöä vastaamaan tietopyyntöön.
- Tietopyynnöt ohjataan henkilölle, joka on lomalla, poistumassa tai jo poistunut organisaatiosta. (!)
- Tietopyynnöt eivät jätä merkkiä tai muistutusta järjestelmään ja jäävät ’unohtuessaan’ vastaamatta. Yksilön tekemä virhe johtaa viranomaisen virheeseen.”

Varsinkin listan toinen havainto on suorastaan koominen: organisaatiosta poissa olevalle tai poistuvalla henkilölle kannattaa säilyttää kaikki kiusalliset asiat siinä toivossa, että ne katoavat hänen mukanaan näyttämöltä. Toisaalta voi tietysti olla, että menetelmä toimii ja ne katoavatkin.

Koski ja Kuutti tiivistävät tutkimustuloksensa:

”Kuntien vuorovaikutuskyvyn heikkoudesta kertovat tässä tutkimuksessa seuraavat kolme ongelmaa:

- Tietopyyntöön jätetään kokonaan vastaamatta.
- Vastaanotetun pyynnön käsittely katkeaa jostakin syystä.
- Kunta ei toteuta ongelmallisen pyynnön kohdalla selonotto- ja neuvontavelvollisuuttaan.

Kaikki nämä ovat perustus-, julkisuus- ja hallintolakia rikkovia ilmiöitä.” (kursivointi minun)

Järeää tekstiä. On erikoista, ettei edes perustuslain rikkominen näytä herättävän kunnissa kiinnostusta toimintakulttuurin muuttamiseen. Erikoista on myös, ettei ketään ole tiettävästi haastettu näistä lainrikkomuksista mihinkään oikeusasteeseen.

Koski ja Kuutti nostavat tutkimusraportissaan esiin myös kuntien korruptionomaiset käytännöt tietopyyntöihin vastaamisessa. Suomessa korruptio määritellään usein kapea-alaisesti lahjuksen ottamiseksi tai antamiseksi. Määritelmää pitää laajentaa yleiseksi vastuullisen aseman väärinkäytöksi omaksi tai läheisten eduksi.

”Kuntien vastauksissa esiintyi toiveita epäviralliselle viestinnälle, vastaamisen delegointia johdon tasolle ja tietopyyntöjä tarvittaessa hankaloittavia käytäntöjä. Tämäntapainen asetelma täyttää lähtökohtaisesti korruption tunnusmerkit.” Tutkimuksen mukaan ”on helppoa luovuttaa tietoja toivotuille tiedonpyytäjille, esimerkiksi viranhaltijan tutuille” ja vastaavasti ”on helppoa jättää luovuttamatta tietoja ei-toivotuille tiedonpyytäjille sekä hidastaa ja hankaloittaa näiden tekemien tietopyyntöjen käsittelyä”.

Raportissa kuvataan lisäksi hykerryttävästi Jyväskylän yliopiston Julkisuuslaki-kurssin opiskelijan kokemuksia yli neljä kuukautta kestäneessä tietopyyntöurakassa. Viimeistään tämän kuvauksen lukemisen luulisi saavan kunnan kuin kunnan hieman kirkastamaan prosessejaan tältä osin.

Sosiaalisen median rooli tulevaisuuden kunnassa

Olen vuosien mittaan puhunut ja kirjoittanut sosiaalisen median merkityksestä ja toimintaperiaatteista monella foorumilla (esim.

Polemia-sarjan julkaisu ”Julkishallinto ja sosiaalinen media”) enkä käy tässä toistamaan jo moneen kertaan sanottua. Aiheesta on vähitellen alkanut kertyä myös tutkimustietoa, kuten Antti Syväjärven, Jaana Leinosen, Anu Pruikkosen ja Rauno Korhosen tutkimusraportti ”Sosiaalinen media kuntajohtamisessa”. Tutkijoiden mukaan kuntajohtajat yleensä tunnistavat sosiaalisen median merkityksen, mutta somen käytössä on suurta hajontaa kuntajohtajien ja kuntien välillä.

”Kuntakentästä löytyy samanaikaisesti määrätietoista osaamista ja pyrkimystä sosiaalisen median hyödyntämiseksi, mutta toisaalta sosiaalisella medialla on edelleen paljon uutuusarvoa ja sellaista erityislaatuisuutta, joka tuottaa sameutta ja hajanaisuutta kuntajohtajien sosiaalisen median käyttöön.” Erot sosiaalisen median käytössä näyttävät liittyvän myös sukupolvien eroihin: nuoremmat kuntajohtajat käyttävät somea aktiivisemmin ja rohkeammin kuin vanhemmat, mikä ei tietysti ole suuri yllätys.

Paitsi sosiaalisen median käyttö yleensä, kiinnostavaa on myös sosiaalisen median käyttötapa. ”Kuntajohtajien työssä sosiaalista mediaa käytetään paljon yksisuuntaisena tiedottamisen kanavana eikä niinkään kommunikatiivisena eli kaksisuuntaisena, esimerkiksi kuntayhteisölliseen vuorovaikutukseen ja kuntalaisten keskusteluttamiseen tähtäävänä.” Sosiaalinen media ei ole itsessään sosiaalista – sitä voi käyttää yksisuuntaisesti tai kaksisuuntaisesti.

Yksisuuntainen sosiaalisen median käyttö ei juuri eroa vanhojen hyvien aikojen faksilla lähetetyistä tiedotteista. Somen interaktiivisuus riippuu kokonaan käyttäjän valmiudesta interaktiivisuuteen. Pitäytyminen yksisuuntaisessa tiedottamisessa tekee somesta epäsosiaalisen median.

Tutkijat esittävät joukon suosituksia sosiaalisen median käytöstä kunnan johtamisessa. Tärkeimmät lienevät nämä kaksi: ”Kuntajohtajien tulee -- asemoida ja kehittää sosiaalinen media osaksi johtamisviestinnän ja -vuorovaikutuksen käytäntöjä” ja ”rakentaa kunnalle strateginen ja tietohallinnollinen sosiaalisen median kokonaisuutta palveleva aseointi niin viestinnällisesti, toiminnallisesti kuin kulttuurisesti.”

Jälleen pitää lisätä, että tähän ei ole juuri lisättävää. Paitsi ehkä se, että sosiaalisen median opettelu ei ole aloittelijallekaan vaarallista:

esimerkiksi Twitterissä voi vasta-alkaja ensin alkaa seurata kiinnostavia ja oman toimenkuvan kannalta relevantteja ihmisiä, sitten rohkaistua kommentoimaan meneillään olevaa keskustelua ja lopulta alkaa tuottaa omia sisältöjä ja keskustelunavauksia. Jos sisällöt ja avaukset ovat muiden osallistujien kannalta kiinnostavia, ne herättävät varmasti keskustelua ja sitä mukaa uusia seuraajia – ja mitä suurempi seuraajien määrä, sitä enemmän Twitter-tili alkaa lähestyä perinteisiä medioita tavoittavuutensa ja hyödyllisyytensä kannalta.

Avoim data

Olen edellä viitannut pariin otteeseen avoimeen dataan. Lyhyt katsaus aiheeseen on ehkä paikallaan siksi, että tämä tärkeä kuntien menestymisen väline ei näytä vielääkään nousseen Suomessa yleiseen tietoisuuteen. En tosin tiedä, onko merkittävässä määrin noussut muuallakaan. Suomalaisilla kunnilla ja kaupungeilla on kuitenkin hyvät lähtöasemat avoimen datan julkaisemiseen ja hyötykäyttöön.

Julkishallinnon datan avaaminen on kansainvälinen, Yhdysvalloista ja Isosta-Britanniasta käynnistynyt ilmiö, joka on levinnyt nopeasti. Avoin julkinen data on ajatusmalli, jossa julkis sektorin, kansalaisten, verkkopalveluiden kehittäjien ja muiden datan käyttäjien vuorovaikutusta pyritään lisäämään sekä automatisoimaan yhteiskunnallisen hyvän lisäämiseksi.

Julkishallinnon tuottaman ja keräämän tiedon pitäisi olla ensimmäisenä kaikkien kansalaisten nähtävissä ja käytettävissä. Näin jo tehdäänkin. Helsingin seudulla toimiva Helsinki Region Infoshare on jo muutaman vuoden ajan koordinoinut pääkaupunkiseudun kaupunkien hallussa olevan datan avaamista. Muutkin Suomen suuret kaupungit ovat avaamassa dataansa kansalaisten käyttöön.

Avoimella datalla tarkoitetaan julkishallinnolle, organisaatioille, yrityksille tai yksityishenkilöille kertynyttä jalostamatonta informaatiota, joka on avattu organisaation ulkopuolisillekin vapaasti ja maksutta hyödynnettäväksi.

Avoin data ei ole sama asia kuin julkinen tieto. Julkiseen tietoon kaikilla on pääsy – ihmiset pääsevät lukemaan tietoja esi-

merkiksi verkkosivuilta tai kaupungin kirjaamosta. Tässä ei ole pitkään aikaan ollut mitään uutta. Avoin julkinen tieto eli avoin data puolestaan tarkoittaa sitä, että kansalaiset ja yritykset voivat käyttää tietoja omiin tarkoituksiinsa tasavertaisesti julkisen hallinnon kanssa.

Data on digitaalista raaka-ainetta: tilastoja, taloustietoja, karttoja, kuvia, videotallenteita, 3D-malleja ja niin edelleen.

Datan on sisällettävä julkista tietoa, jotta se voidaan avata. Kenenkään yksityisyyden suoja tai yleinen turvallisuus ei saa vaarantua dataa avattaessa, eikä datassa saa olla esimerkiksi henkilö-tietoja tai liikesalaisuuksia.

Data on avattu sellaisessa muodossa, että sitä on helppo käsitellä tietokoneohjelmistoilla. Ihmisen on helppo lukea PDF-dokumenteissa tai HTML-sivuilla olevaa tietoa, mutta sitä on vaikea lukea ohjelmallisesti. Datan koneelliseen tarkasteluun ja hyödyntämiseen sopivat esimerkiksi CSV-, XLS- tai XML-muodot sekä erilaiset rajapinnat suoraan datalähteeseen.

Avointa dataa voi käyttää maksutta. Maksuttomuus helpottaa erityisesti ensikosketuksen saamista dataan. Se mahdollistaa datan hyödyntämiseen liittyvät kokeilut ilman budjettibyrokraatia.

Datan avaaja sallii aineiston uudelleenkäytön ja kertoo sen selkeästi datan yhteydestä löytyvillä käyttöehdoilla. Käyttöoikeuksien selvittäminen voi monesti olla niin työlästä, että datan hyödyntämisestä luovutaan.

Näiden neljän kriteerin lisäksi datan rakenne ja merkitys on kuvattava käyttäjille ymmärrettävästi. Kuvailu eli metadata auttaa käyttäjää hahmottamaan datan sisällön ja tulkitsemaan ja käyttämään dataa ”oikein”.

Datan olemassaolon ja sijainnin tulee olla yleisesti tunnettu. Datan löydettävyyttä voidaan parantaa lisäämällä se julkiseen datakatalogiin. Pääkaupunkiseudun osalta julkisen sektorin avaat datat kootaan HRI:n datakatalogiin.

Myös valtio ja muutamat suuret kaupungit ovat ryhtyneet avaamaan julkisia tietovarantojaan avoimena datana, esimerkiksi Open Data Tampere, Oulu Open Data ja Jyväskylän avoin data. Lisäksi on tarjolla avoimen datan verkoston avoin tukiverkosto www.avoindata.net, josta löytyy avoimeen dataan liittyviä kysymyksiä ja vastauksia. Siellä voi myös esittää datatoiveita.

Helsingin kaupunki avasi syksyllä 2014 tiedot kaupungin tekemistä hankinnoista avoimena datana. Tavoitteena on, että hankintatietojen avaaminen saa toisaalta kaupungin virastot ja laitokset harkitsemaan hankintojaan entistä tarkemmin ja antaa toisaalta kaikille tarvikkeita ja palveluita tuottaville yritykselle käsityksen suuren hankkijan toimintatavoista ja tarpeista. Villeimmissä nelmässä tuloksena voi peräti olla innovatiivisia hankintoja eli innovaatioiden kannustamista hankintaprosessin avulla.

HRI:n avaaman datan Top Ten -lista elokuulta 2017 näyttää tällaiselta: (1) Pääkaupunkiseudun postinumero-alueet, (2) Helsingin ajantasa-asemakaava, (3) Helsingin 3D-kaupunkimallit, (4) Helsingin seudun kuolleet iän ja sukupuolen mukaan, (5) Helsingin kaupunginosat, (6) Helsingin rakennukset, (7) Vantaan tulevaisuuskysely 2017, (8) Pääkaupunkiseudun palvelukartan REST-raja-pinta, (9) Helsingin kaupungin peruskoulujen oppilaak-siottoaluerajat ja (10) HSL:n reittiopas.

Myös kaikki Helsingin kaupungin päätökset ovat saatavilla avoimena datana. Ellei aihepiiri ole tuttu, kannattaa käydä tutustumassa osoitteessa www.hri.fi.

Pormestarin johdolla tulevaisuuteen

Sote-palvelujen siirto maakunnille ja kuntien elinvoimatehtävän (toivottavasti toteutuva) vahvistuminen mahdollistaa myös siirtymisen palveluorganisaation management-johtamisesta paikallisyyhteisön poliittiseen johtamiseen. Tämä muutos näyttäisi tukevan pormestarimallia, johon Tampere, Pirkkala ja Helsinki ovat jo siirtyneet. Kaupunkien ja kuntien johto kannattaa siirtää virkahallinnolta asukkaiden valtuuttamien edustajien vastuulle jo siitäkin syystä, että asukkaat ja asukkaiden yhteisöt tapaavat olla muutaman harppauksen edellä hallintoa erityisesti uusien

kommunikaatio- ja osallisuuskanavien omaksumisessa. Voisi olettaa, että tämä pätee myös asukkaiden valitsemiin päättäjiin.

On syytä toivoa, että mahdollisimman moni kaupunki tai kunta rohkenee siirtyä pormestarimalliin mahdollisimman ripeästi. Siinä missä sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäminen vaatii toimitusjohtajamaista otetta, työ paikallisyhteisön menestyksen eteen edellyttää toisenlaisia kykyjä – vuorovaikutustaitoja, avoimuutta ja innostavuutta.

Luovuus + luotettavuus = menestys

Sote-uudistuksen jälkeen kunnat vapautuvat keskittymään elinvoimapolitiikkaan eli paikallisyhteisön menestyksen ja vireyden edistämiseen. Kuten edellä kävi ilmi, tämä johtaa todennäköisesti kuntien erilaistumiseen omien paikallisten olosuhteidensa ja strategisten valintojensa mukaan, ja varmasti myös kuntapäätäjien innon ja idearikkauden myötä.

Mutta erilaistumisellakin on epäilemättä rajansa. Toimivia menestyksen reseptejä ei ole ääretöntä määrää, eivätkä kaikki kunnat voi julistautua Suomen eukonkanto-, sahti-, valkosipuli- tai suojalkapallokunnaksi. Tällaiset profiloitumiset voivat vaikuttaa lähinnä koomisilta, elleivät ne perustu johonkin olemassa olevaan perinteeseen tai erikoistumiseen.

Säästän kunnilta yhden seminaarin kustannukset ja lahjoitan suuren mittakaavan tiekartan menestykseen ilmaiseksi kaikkien kiinnostuneiden käyttöön.

Kaupungin tai kunnan menestymisen keskeinen edellytys on kultainen leikkaus luotettavuuden ja luovuuden kesken.

Luotettavuus tarkoittaa sitä, että kaikki kansalaiset noudattavat suurin piirtein samoja sääntöjä ja saavat osakseen tasavertaisen kohtelun: liikennevälineet kulkevat ajallaan, päättäjiin saa vaivat-

tomasti yhteyden, lapset ja nuoret saavat parhaan mahdollisen kasvatuksen ja koulutuksen, kraanasta tulee puhdasta vettä ja niin edelleen. Sote-palvelujen pitää tietenkin toimia luotettavasti myös sen jälkeen, kun ne ovat siirtyneet maakuntien vastuulle. Tätä voi kutsua vaikkapa hyvinvointivaltioksi.

Luotettavuus ja ennustettavuus perustuvat yhteisille ja avoimesti sovituille menettelytavoille. Pahat kielet kutsuvat tätä byroslaviaksi ja Sääntö-Suomeksi ja korostavat normien ja ohjeistusten yletöntä määrää. Vaikka kaikki kansalaiset pitävät luotettavuutta suuressa arvossa, byrokralialla ja kaikkinaisella viranomaissääntelyllä on kehno kaiku. Liikoja säädöksiä pitää purkaa ”normitalkoilla”, jotta ankeita esteitä kansalaisten aktiivisuuden ja yritteliäisyyden tieltä saadaan raivatuksi.

Voisi kuvitella, että kansalaisten koulutustason jatkuvasti noustessa tarvittaisiin vähemmän esivallan ohjausta kuin ennen muinoin. Valistuneet suomalaiset osaavat omasta mielestään pitää huolta itsestään ominkin päin ja ilman alituista valvontaa ja kontrollia (samalla tavoin kuin kaikki pitävät itseään keskimääräistä parempana autoilijana tai keskimääräistä huumorintajuisempina ihmisenä, sanoisi vääräleuka).

Helposti unohtuu, että koko hyvinvointivaltio kaikkine etuuk-sineen ja oikeuksineen perustuu normeihin ja säädöksiin, jotka ovat kaikkien tiedossa ja jotka kohtelevat kaikkia samalla tavalla. Samalla yhteisön erilaisten jäsenten – esimerkiksi terassijuhlijoi-den ja yörauhaa haluavien – erilaiset intressit yritetään sovittaa mahdollisimman hyvin yhteen.

Normitalkoista puhuttaessa nousevat usein esiin ravintoloiden aukioloaikojen vapauttaminen ja rakentamissäädösten väljentäminen. Rakentamissäädösten väljentäminen näyttää tarkoittavan lähinnä esteettömyysnormien helpottamista, mikä taas saattaa heikentää kansalaisten tasavertaista kohtelua.

Luovuus puolestaan tarkoittaa sitä, että kansalaisten kekseliäisyyden, innovatiivisuuden ja oma-aloitteisuuden annetaan kukoistaa valtoimenaan ilman tarpeettomia kieltoja ja määräyksiä. Luovuus edesauttaa vallitsevien käytäntöjen, perinteiden ja tottumusten kyseenalaistamista ja uudistamista. Luovuus on ennustamatonta, hauskaa ja innostavaa siinä, missä luotettavuus on ennustettavaa, byrokraattista ja tylsää.

Luotettavuuden ja luovuuden kesken kannattaa etsiä paras mahdollinen suhde. Hyvä kunta, kaupunki tai yhteiskunta on se, joka tämän kultaisen leikkauksen onnistuu löytämään ja säilyttämään. Vielä parempi, jos sama kultainen leikkaus toteutuu mahdollisimman monen kansalaisen korvien välissä.

Normien ja säädösten sekä niiden toteutumista valvovien viranomaisten tehtävä on varmistaa, että yhteiskunnan toiminta pysyy ennustettavana ja luotettavana. Viranomaisen ei voi odottaa luovuuden nimissä poikkeavan sovitusta menettelytavoista tai rikokvan lakeja ja asetuksia. Jos uudet ajatukset ja niiden pohjalta kehkeytyvät käytännöt ovat ristiriidassa vallitsevien normien ja säädösten kanssa, viranomainen joutuu puntaroimaan, miten ristiriitaan puututaan. Jos uudet ajatukset ja käytännöt saavuttavat enemmistön suosion, normeja ja säädöksiä varmasti muutetaan. Muutos voi tietysti olla hidasta, mutta sen kautta sivilisaatio edistyy.

Tästä on ainakin Helsingissä ja varmasti muissakin Suomen kaupungeissa nähty hyviä esimerkkejä. Kansalaisten keksimät ja käynnistämät tapahtumat ja kampanjat ovat nopeasti lisääntyneet. Ravintolapäivä, Siivouspäivä ja monenkirjavat kaupunginosafestivaalit kukoistavat, ja kaupunkiorganisaatio on vähitellen alkanut herätä mahdollistamaan ja tukemaan ihmisten keksimiä tapahtumia ja muita touhuja aiemman kontrolloinnin sijasta. Urbani kulttuuri on Helsingissä muuttunut perin pohjin verrattuna esimerkiksi 1990-lukuun, ja muuttunut myös kaupungin elinvoimaisuuden kannalta oikeaan suuntaan.

Siispä: luovuus + luotettavuus = menestys.

Suomalaisilla kaupungeilla ja kunnilla on käsittääkseni erinomaiset edellytykset tämän yhtälön toteuttamiseen. Vastikään julkaistussa Fragile States Indexissä, joka arvioi valtioiden vakautta tai epävakautta, Suomi komeilee kirkkaana ykkösenä eli maailman vakaimpana valtiona. Tältä perustalta on suomalaisten hyvä ponnistaa itsenäisyyden toiselle vuosisadalle ja sote-ratkaisun jälkeiseen paikallisuuden renessanssiin.

Tulevaisuuden kunta on asukkaidensa ja toimijoidensa yhteisö, jossa kuntalaisten kyvyt ja kokemus valjastetaan parhaalla mahdollisella tavalla yhteisen hyvän käyttöön. Kun sote-uudistuksen jälkeen kuntien keskeiseksi tehtäväksi jää koulutus ja varhais-

kasvatus, joiden avulla varttuvien kuntalaisten osaamispääomaa kartutetaan, uudelleen tehtävänsä määritelleillä kunnilla luulisi olevan hyvät edellytykset menestyä. Kun koulutukseen lisätään paikallinen elinvoimapolitiikka ja avoin kommunikaatio, menestystä ei suorastaan voi estää.

Lopuksi tiivistän keskeiset viestini seuraavasti:

1. Sote-palvelujen siirto yksittäisiltä kunnilta vahvemmille organisaatioille on järkevää. Palvelut kannattaa järjestää tuotantotalouden näkökulmasta parhaalla mahdollisella hyöty-suhteella.
2. Sote-palvelualueiden eli maakuntien määrä ei kuitenkaan palvele tätä periaatetta. Näyttää selvältä, että 18 maakunnan mallissa on yritetty yhdistää toisaalta maakuntahallinnon perustaminen ja sote-palveluiden tuottaminen. On vaikea kuvitella, että tämä malli olisi aikaa kestävä ja pysyvä.
3. Maakuntien asema on esitetyssä mallissa on liian heikko, jotta se edellyttäisi suoria maakuntavaaleja. Tällä tietoa maakunnille ei ole tulossa verotusoikeutta, ja sote-palvelujen rahoitus tulee valtiolta. Maakunnista on tulossa valtiovallan alueellisia etäispäätteitä. Erityisesti maakuntavaltuuston valitseminen suorilla vaaleilla ei näytä perustellulta. Tämä kaipaa vielä vakavaa miettimistä.
4. Kun sote-palvelut siirtyvät kunnilta laajemmille maantieteellisille alueille, kunnille avautuu mahdollisuus muuttua 1900-luvun mittaan rakentuneesta palvelukoneesta asukkaidensa yhteisöksi ja asukkaiden potentiaalin realisoijaksi. Kävi muuten miten kävi, kuntien on syytä varautua tähän rooliin hyvissä ajoin.
5. Kuntien on syytä pikimmiten ottaa avoimuus ja vuoro-vaikutteisuus keskeiseksi strategiseksi tavoitteekseen. Tämä tarkoittaa esimerkiksi tietopyyntökäytäntöjen, sosiaalisen median käytön ja kunnan keräämän datan avaamisen sisällytettäväksi kunnan toimintakulttuuriin ja -käytäntöihin.

Menestys ei kuitenkaan tule itsestään, vaan yhteisön – kansalaisten, heidän valtuuttamiensa edustajien, paikallishallinnon, yritysten ja yhdistysten – tulee se yhteistuumin rakentaa. Passiivisuus kosta-
tautuu, proaktiivisuus tuo palkinnon. Valmistautuminen tähän uuteen toimintamaisemaan kannattaa aloittaa hyvissä ajoin ennen sote-uudistuksen toteutumista. Esimerkiksi heti suljettuasi tämän kirjasen.

Lähteet

- Tulevaisuuden kunta (2017): Nyholm, Inga, Haveri, Arto, Majoinen, Kaija & Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.). Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Tampereen yliopisto ja valtiovarainministeriö. (Tulevaisuuden kunta -teoksen artikkeleihin viitataan merkinnällä TK.)
- Airaksinen, Jenni: Kuntien tulevaisuus ja erilaisuus. TK, 170–187.
- Halonen, Timo: Tulevaisuuden kunta ja maine. TK, 288–296.
- Haveri, Arto & Majoinen, Kaija: Miten tähän on tultu? Kunnallishallinnon muutos polkuriippuvaisena ja evolutionäärisenä kehityksenä. TK, 42–55.
- Huovinen, Jarkko: Kunnat elinvoiman moottoreiksi. TK, 394–404.
- Hyyryläinen, Torsti: Maaseutu ja paikkaperustaisen hallinnan tulevaisuus. TK, 188–205.
- Jäntti, Anni: Mihin kuntaa tarvitaan tulevaisuudessa? – Kunta elämisen edellytyksiä luovana itsehallinnollisena paikallisyhteisönä. TK, 56–68.
- Laitinen, Ilpo, Stenvall, Jari & Virtanen, Petri: Älykäs kunta. TK, 252–264.
- Moisio, Sami & Soininvaara, Ilppo: Kunta, maakunnallinen itsehallinto ja Suomen aluekehittämissjärjestelmä. TK, 312–324.
- Mononen, Kirsi: Kuntien ja maakuntien yhteistyö ja tehtävät. TK, 411–421.
- Niemelä, Jari: Kaupungit kestävän kehityksen moottoreina. TK, 206–220.
- Paronen, Elsa, Rissanen, Sari, Taskinen, Helena & Laulainen, Sanna: Kunnat hyvinvoinnin edistäjinä – hyvinvoinnin edistämisen näkökulmia ja malleja. TK, 336–350.

- Pekola-Sjöblom, Marianne: Kuntalaiset kuntien ja kuntayhteisöjen perustana. TK, 430–447.
- Prättälä, Kari: Lainsäädäntö yhtenäistyy, kunnat erilaistuvat. TK, 278–287.
- Ryynänen, Aimo: Kunnallinen ja maakunnallinen itsehallinto eurooppalaisessa perspektiivissä. TK, 103–108.
- Sinervo, Lotta-Maria & Meklin, Pentti: Riittävätkö tulevaisuuden kunnan rahat? TK, 69–84.
- Syvjäärvi, Antti & Kivivirta, Ville: Tulevaisuuden kunta ja digitalisaatio – kohti digikuntaa ja digikuntalaista. TK, 265–277.
- Valanta, Jose: Elinvoimaisen kaupungin strategiasta. TK, 405–410.
- Väljäärvi, Jouni: Koulutus kunnan palvelujen ytimessä: tulevaisuuden opetus ja oppiminen. TK, 351–363.

Kunnallisan kehittämissäätiön julkaisut:

- Koski, Aleksi & Kuutti, Heikki (2016): Läpinäkyvyys kunnan toiminnassa – tietopyyntöihin vastaaminen. Kunnallisan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 98.
- Sauri, Pekka (2015): Julkishallinto ja sosiaalinen media. Kunnallisan kehittämissäätiö Polemia-sarjan julkaisu nro 98.
- Syvjäärvi, Antti, Leinonen, Jaana, Pruikkonen, Anu & Korhonen, Rouno (2017): Sosiaalinen media kuntajohtamisessa. Kunnallisan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 101.

Polemia-sarjassa ovat ilmestyneet

- 1 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1992
- 2 Erkki Mennola
IDEA KUNNASTA (1992)
- 3 Terho Pursiainen
KRIISIAJAN ETIIKKA (1993)
- 4 Työryhmä Kyösti Urponen (pj.), Raija Julkunen, Olli Kangas,
Jorma Sipilä, Asko Suikkanen ja Petri Kinnunen (siht.)
KASVUSTA VASTUUSEEN
– sosiaalipolitiikan tulevaisuus (1993)
- 5 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1993
- 6 Pekka Ojala–Aulis Pöyhönen
LÄHEISYYSPERIAATE – hallinnon uusjako (1994)
- 7 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1994
- 8 Jorma Hämäläinen–Veikko Teikari
HENKILÖSTÖPOLITIikka PAKKORATKAISUJEN EDESSÄ
(1995)
- 9 Terho Pursiainen
NOUSUKAUDEN ETIIKKA (1995)
- 10 Eero Ojanen
EIPÄJOKI
Fiktiivinen reportaasimatka mihin tahansa suomalaiseen
kuntaan (1995)
- 11 Heikki Koski
KANSALAINEN, KUNTA JA KANSALAISSYHTEISKUNTA
(1995)
- 12 Seppo Niemelä
MUUTOSKIRJA
Rohkaisuksi murroksen maailmaan (1995)
- 13 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1995
- 14 Lauri Hautamäki
MAASEUTU ELÄÄ (1995)

- 15 Juha Kuisma–Heikki Haavisto
KAUPUNKI JA MAASEUTU
– avoliitto vai susipari (1995)
- 16 Olli Pusa
ELÄKEPOMMIN VARJOSSA (1996)
- 17 Satu Apo–Jari Ehrnrooth
MILLAISIA OLEMME?
Puheenvuoroja suomalaisista mentaliteeteista (1996)
- 18 Eira Korpinen
OPETTAJUUTTA ETSIMÄSSÄ (1996)
- 19 Erkki Pystynen
LIITTOKUNTA (1996)
- 20 Martti Sinisalmi
TYÖLLISTÄMISTÄ VAI PALVELUA? (1996)
- 21 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1996
- 22 Olli Mäenpää
KUNTIEN ITSEHALLINTO EU-SUOMESSA (1997)
- 23 Tuula-Liina Varis
KRISTALLIYÖ JOENSUUN KAUPUNGINTALON TORNISSA
(1997)
- 24 Terho Pursiainen
KUNNALLISTEN KÄYTÄNTÖJEN ETIIKKA
Yhteisöopin alkeet (1997)
- 25 Siv Sandberg–Krister Ståhlberg
KUNTALAISTEN KUNTA JA VALTIO (1997)
- 26 Pertti Hemánus
KUNNALLINEN TIEDOTTAMINEN JA JASKA JOKUNEN
Tutkittua tietoa ja tutkimattomia tulkintoja (1997)
- 27 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1997
- 28 Esko Antola
UUSI EU? (1998)
- 29 Eero Ojanen
YHTEISKUNNAN ITSEPUOLUSTUS (1998)
- 30 Pertti Kettunen
ELINKEINOPOLITIIKAN TAITO (1998)

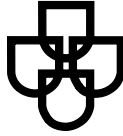
- 31 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1998
- 32 Torsti Kivistö
JOUTILAISUUSYHTEISKUNTA (1998)
- 33 Erkki Mennola
IDEA MAAKUNNASTA (1999)
- 34 Jorma Hämäläinen
MINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 35 SINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 36 Juha Talvitie
KUNTA VAI MAAKUNTA?
Globalisaatio ja regionalismi (2000)
- 37 Juha Sihvola
YKSILÖNÄ YHTEISÖSSÄ
Näkökulmia paikallisuuteen, globalisaatioon ja hyvään elämään
(2000)
- 38 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2000
- 39 Seppo Niemelä
TULISIELU
Verkostoajan aluekehittäjä (2000)
- 40 Kauko Heuru
ITSEHALLINNON AIKA (2001)
- 41 Heikki Eskelinen
ALUEPOLITIIKKA RAUTAHÄKISSÄ (2001)
- 42 Matti Wiberg
PALUU POLITIIKKAAN (2001)
- 43 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2001
- 44 Ilkka Virtanen
YLIOPISTOJEN KOLMAS TEHTÄVÄ (2002)
- 45 Arvo Myllymäki
KUNTIEN KUJANJUOKSU (2002)
- 46 Risto Eräsaari
KUINKA TURVATON ON RIITTÄVÄN TURVALLINEN?
(2002)

- 47 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2002
- 48 Pentti Arajärvi
PAREMMINVOINTIYHTEISKUNTA (2003)
- 49 Eero Uusitalo
MAASEUTU KANSAN VAI HALLINNON KÄSISSÄ? (2003)
- 50 Esko Juntunen
KUNNAN ELINKAARIHYPPY
– strateginen kehittäminen ja yhteistyö (2003)
- 51 Pekka Sauri
SUOMEN DEMOKRATISOIMINEN (2003)
- 52 Esko Aho
SATTUMA SUOSII VALMISTAUTUNUTTA (2003)
- 53 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2003
- 54 Seppo Rainisto
KUNNASTA BRÄNDI? (2004)
- 55 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2004
- 56 Markku Lehto
TAKAISIN TULEVAISUUTEEN
– valtion ja kuntien yhteinen taival (2005)
- 57 Tarmo Pukkila
IKÄVALLANKUMOUS (2005)
- 58 Matti Wiberg
VALTA KUNNASSA (2005)
- 59 Soili Keskinen
ALAISTAITO Luottamus, sitoutuminen ja sopimus (2005)
- 60 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2005
- 61 Samuli Skurnik
OSUUSTOIMINNASTA OPPIA?
Kuntapalvelut uudessa talousmallissa (2006)
- 62 Markku Lehto
PELASTUSRENKAAN PAIKKAUS (2006)

- 63 Pasi Holm
VEROKIRJA (2006)
- 64 Matti Virén
KANSALAISEN KUNTAUUDISTUS (2006)
- 65 Markku Lehto
OI OMA KUNTANI (2006)
- 66 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2006
- 67 Peter Ekholm
POLEMIA – AJATUSPAJAKO? (2007)
- 68 Aatos Hallipelto
PARAS TUOTTAKOON!
Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat (2008)
- 69 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2008
- 70 KUNNON VALTUUTETUT?
Ilmapuntari 2008, osa 2
- 71 Sami Borg
HILJAA HYVÄ TULEE
Puheenvuoro äänestysprosentista ja vaaliaktiivoinnista (2008)
- 72 Matti Wiberg
HALLITSEKO HALLITUS? (2009)
- 73 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2009
- 74 Jussi-Pekka Alanen
HELSINKI
Kansakunnan pääkaupunki – ihmisten metropoli (2009)
- 75 Laura Berg–Mari K. Niemi
KENEN KUNTAVAALIT? (2009)
- 76 Esa Halme–Lauri Kuukasjärvi
UUSI KUNTA VAI KUNTALIITOS –
KUNTALAISEN ITSEHALLINTO (2010)
- 77 Esko Kalevi Juntunen
SULJETUSTA AVOIMEEN –
TALOUDEN GLOBAALIMYRSKY (2010)

- 78 Anne Luomala – Tuomo Puumala
BUDJETTI –
JULKINEN SALAISUUS VAI SALAINEN JULKISUUS? (2010)
- 79 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2010–2011 (2011)
- 80 Terho Pursiainen
MIELEKÄS ELÄMÄ, MIELEKÄS YHTEISKUNTA (2011)
- 81 Antti Mykkänen (toim.)
KUNTAKIRJA – UUDISTUSAJATUKSIA (2011)
- 82 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2011–2012 (2012)
- 83 Antti Mykkänen (toim.)
KUNTAYHTYMÄ PELASTAA? (2012)
- 84 Ari Mölsä (toim.)
KUNTARAKENNEKIRJA (2012)
- 85 Timo Reina
KAHDEN TULEN VÄLISSÄ –
ALUEHALLINNON TILA JA TULEVAISUUS? (2012)
- 86 Tarja Cronberg
ESTEJUOKSU LUOVAAN SUOMEEN (2012)
- 87 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2012 (2013)
- 88 Marja-Liisa Manka, Laura Bordi ja Kirsi Heikkilä-Tammi
PERUSASIOISTA PIENIIN IHMEISIIN –
KUNTAJOHTAMISEN KUVA (2013)
- 89 Kari Välimäki
KAKKUA JAETTAVAKSI (2013)
- 90 Wille Rydman
UNELMASTA PAINAJAISEKSI?
– Kuinka hyvinvointivaltio syö itse itsensä (2013)
- 91 Yrjö Hakanen
MARKKINOIDEN VAI IHMISEN HYVÄKSI?
– Kommunistin puheenvuoro (2013)
- 92 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2013 (2014)
- 93 Heljä Misukka
KOULUTUKSEN SUURVALTA TIENHAARASSA (2014)

- 94 Markku Lehto
MARKKINAT, SOSIAALITURVA JA YKSILÖN VOIMA (2014)
- 95 Mikael Jungner
SATTUMA, TAHTO JA KOHTALO (2014)
- 96 Juha Kuisma ja Matti Mäkelä
KYLIEN TULEVAISUUS (2015)
- 97 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2014 (2015)
- 98 Pekka Sauri
JULKISHALLINTO JA SOSIAALINEN MEDIA (2015)
- 99 Eero Ojanen
HYVÄ PÄÄTÖS?
Filosofisia näkökulmia päätöksentekoon (2015)
- 100 Kauko Sipponen
SE SUURI KUNTAUUDISTUS (2016)
- 101 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2015 (2016)
- 102 Päivi Lipponen ja Antton Rönholm
PULPETISTA TABLETTIIN
– suomalainen koulu edelläkävijäksi maailman muutoksessa
(2016)
- 103 Antti Mykkänen (toim.)
MAAKUNTAITSEHALLINTO (2016)
- 104 Heikki Saxén ja Salla Saxén
MITEN BIOETIIKKA VOI MUUTTA
SUOMALAISTA TERVEYDENHUOLTOA? (2016)
- 105 Raili Mäkitalo
SUOMESTA IKÄIHMISTEN MALLIMAA (2016)
- 106 Karina Jutila
PILAAKO ELIITTI SUOMEN? (2016)
- 107 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2016 (2017)
- 108 Pekka Sauri
KUNNAT JÄLKEEN SOTEN (2017)



KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on tukea ja parantaa kuntien ja niiden organisaatioiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme www.kaks.fi.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite Fredrikinkatu 61 A
00100 Helsinki

Asiamies Antti Mykkänen, antti.mykkanen@kaks.fi,
p. 0400 570 087

Tutkimusasiamies Veli Pelkonen, veli.pelkonen@kaks.fi,
p. 0400 815 527

Taloudenhoitaja Anja Kirves, anja.kirves@kaks.fi,
p. 0400 722 682

Tutustu kotisivuihimme (www.kaks.fi)!

POLEMIA

Pekka Sauri

Kunnat jälkeen soten

Millainen on maakuntien tuleva itsehallinto? Kuinka suoraksi kansanvalta voi tulla? Mitä kunnat tulevaisuudessa tekevät? Miten kuntalaiset käyttävät avointa tietoa? Millaisia taitoja avoimien paikallisyhteisöjen johtaminen vaatii? Millä eväillä kaupungit ja kunnat menestyvät?

Pekka Sauri valottaa tässä Polemiassa "Kunnat jälkeen soten" kuntien ja maakuntien tulevaisuutta.



Otavan Kirjapaino Oy



ISBN 978-952-7072-86-8 (nid)
ISBN 978-952-7072-87-5 (pdf)
ISSN 1235-6964