

## **Miten kuntien rooli muuttuu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen siirtyessä maakunnalliselle vastuulle?**

31.5.2015

### **Johdanto**

Suomalainen kunta on kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellinen. Missään muualla maailmassa ei näin erikokoisten kuntien vastuulla ole näin laajaa joukkoa tehtäviä. Palvelutehtävien laajuus onkin jo pitkään ollut tärkein kuntien roolia leimaava piirre.

Suomen kunnallishallintoa on uudistettu voimakkaasti 2000-luvulla. Toteutuneiden uudistusten lisäksi monet suunnitellut uudistukset ovat jääneet puolitiehen tai kokonaan toteuttamatta. Kuitenkin vasta aivan viime vuosina on ryhdytty käymään aktiivista keskustelua kuntien roolista. Moottorina tälle keskustelulle on ollut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän uudistaminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon ”raskaiden palvelutehtävien” siirto kauemmas kunnan välittömästä päätösvallasta näyttää keskustelun perusteella olevan merkittävin yksittäinen kunnan rooliin vaikuttava ratkaisu. Vasta uhka näiden palvelutehtävien menettämisestä on herättänyt laajempaa kiinnostusta kuntien tehtäviä ja roolia koskeville pohdinnoille. Tätä artikkelia kirjoitettaessa Toukokuussa 2015 kysymys on entistä ajankohtaisempi Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmaan sisältyvän sosiaali- ja terveydenhuollon maakunnallista toteuttamista koskevan kirjauksen vuoksi.

Tässä artikkelissa tarkastellaan kuntien uutta roolia. Artikkelin yleistavoitteena on luoda perustaa kunnallishallinnon asemaa ja kuntien kehittämistä koskevalle yhteiskuntapoliittisille keskustelulle ja ratkaisuille sekä parantaa kunnallisten päätöksentekijöiden edellytyksiä hahmottaa toimintaansa erityisesti erilaisten tulevaisuutta rakentavien valintojen merkitysten kautta. Lähtökohtana on tilanne, jossa kuntien tehtävät ja koko perinteinen tapamme ajatella kuntaa ovat muuttumassa. Vaikka muutos kytketään erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon kaavailtuun uudistukseen (sote-uudistus), ei se yksin ole kunnan roolin ja tehtävien muutoksen takana. Mitenkään vähättelemättä sote-uudistuksen merkitystä voidaan todeta, että kunnan roolin muutoksessa on kysymys myös pitkäaikaisemmasta ja monimerkityksellisemmästä asiasta, jota olemme jo aiemmin käsitelleen esityksissämme ja julkaisuissamme (esim. Haveri, Laamanen & Majoinen 2003; Haveri & Airaksinen 2011; Jäntti 2011).

Kuntien uutta roolia tarkastellaan tässä todennäköisenä ja erilaisten valintojen kautta muovautuvana tulevaisuutena. Tulevaisuuden luotaamisen lähtökohtana ovat kunnallishallinnon tämän hetken tila ja ne kehitystrendit, jotka ovat todennäköisiä vallitsevat arvot ja yhteiskunnalliset kehityspiirteet huomioiden. Tällöin oletetaan tulevaisuuden syntyvän näkyvissä olevien trendien seurauksena ja sen katsotaan olevan jollakin, joskin vaillinaisella tavalla ennustettavissa. Kuntien tulevaisuuden nähdään muotoutuvan ainakin peruspiirteiltään loogisena ja polkuriippuvuuteen perustuvien kehitysprosessien tuloksena. Kuntiin kohdistuva uudistaminen on kompleksista ja vaatii laajaa koordinaatiota ja edellyttää oppimista, mikä osaltaan tukee uudistamisen polkuriippuvuutta. Instituutioiden uudistamisessa on dynamiikkaa, joka tekee toisista, historiallisesti syntyneistä poluista itseään

vahvistavia, menestyksekkäämpiä, pysyvämpiä ja hallitsevampia polkuja kuin joistakin muista. (vrt. Pierson 2000.)

Yleensä kuntien roolia, asemaa ja merkitystä pohdittaessa ja varsinkin kansainvälisissä vertailuissa kiinnitetään huomiota sellaisiin asioihin kuten kuntien määrään ja kokoon, kuntien tehtävien laajuuteen (esim. mitattuna julkisesta kulutuksesta kokonaisuutena), kuntien yleiseen luonteeseen ja asemaan oikeusjärjestyksessä, autonomiaan sekä päätöksentekoon, johtamiseen, kansalaisten osallistumiseen ja yhteistyöhön yritysten ja kolmannen sektorin kanssa. Kaikki nämä seikat ovat merkittäviä silloin, kun halutaan saada kattava kuva kunnallishallinnon roolista ja tilanteesta yhteiskunnallisena instituutina. Tässä artikkelissa keskitymme erityisesti siihen, miten kuntien toiminnan perusluonne, jäsentävä idea ja toiminnan painopisteet muuttuvat palvelutehtävän kutistuessa ja millaisia uusia rooleja kunnille on empiirisen aineistomme perusteella näköpiirissä.

Artikkelin empiirinen osio perustuu haastatteluaineistoon, joka on kerätty keväällä 2015 Kainuussa ja Etelä-Karjalassa. Aineisto koostuu kuntien poliittisen ja viranhaltijajohdon haastatteluista. Haastattelut teemoiteltiin hyvin löyhästi (liite 1). Peruskysymyksemme koskivat kokemuksia kunnan roolista: mitkä asiat ovat haastateltavien mielestä muuttuneet ja miten?

Aluksi keskitymme kunnan aseman muutokseen historiallisena ja teoreettisena ilmiönä. Seuraavaksi tarkastelemme kuntien roolin muutosta empiiriseen aineistoon nojaten. Vastamme kysymykseen: millaiseksi kuntien tulevaisuuden nähdään muotoutuvan? Tutkailemme ajatusta, jonka mukaan kuntien rooli on yhtäältä muuttunut, toisaalta pysynyt varsin samanlaisena. Tämän jälkeen esittelemme neljä huomiota kuntien roolin muutoksesta. Mitkä asiat näyttävät säilyttäneen merkityksensä ja mikä on muuttunut, kun sote-palveluiden järjestäminen on siirretty maakunnalliseen kuntayhtymään? Lopuksi valotamme kunnan mahdollisia uusia rooleja. Hyödynnämme tässä jäsentelyssä ajatusta tulkintakehyksestä (Goffman 1974).

## **Miten tähän on tultu?**

Kunnallishallinnon ja kuntien roolin kehityksessä voidaan hahmottaa kaksi suurta kertomusta. Ensimmäinen kertomus kunnallishallinnon syntyajoilta kunnallislakien säätämisestä toiseen maailmansotaan, on *kertomus itsehallinnon ihanteiden ajasta*, jolloin kunnallinen itsehallinto vaikutti erityisesti demokratian ja itsemääräämisen alueella Venäjältä irtautuvan ja itsenäistä elämää opettelevan kansakunnan kehitykseen. Kunnallishallinto opetti nuorta kansakuntaa osallistumaan yhteiskunnallisiin asioihin ja kehittämään yhteiskuntaa paikallisista olosuhteista käsin. Tuona aikana kuntaidea oli lähimpänä historiallis-organisen tradition mukaista kuntakäsitystä. Kunnat toimivat alueellisina ja sosiaalisina yhteisöinä, jotka eivät olleet valtionhallintoon verrattavissa olevaa ”hallintoa” tai pelkästään palvelutehtävää toteuttamassa.

Toinen suuri kertomus koskee hyvinvointiyhteiskunnan rakentamista, jonka voimakkain vaihe ajoittuu aikaan 1960-luvun lopusta 1980-luvulle. Kunnat yhdessä valtion kanssa sananmukaisesti rakensivat hyvinvointia. Suomeen luotiin hyvinvoinnin instituutiota ja rakenteita, joista monet ovat olemassa vieläkin. Tähän vaiheeseen kuuluu yksityiskohtiinkin menevä valtion ohjaus ja valvonta. Itsehallinnon roolin on yleensä tulkittu tänä aikana olleen vähäinen. Hyvinvointivaltion konstruktiossa kunnat nähdään keskusjohtoisen palvelujärjestelmän osina, joiden tehtävänä oli

järjestää keskushallinnon määrittämät palvelut samaan tapaan joka paikassa olosuhteista riippumatta. Malliin liittyvät olennaisesti byrokraattinen hallinta, edustuksellisen demokratian hegemonia ja selkeät valta- ja vastuusuhteet.

Tulkinta hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisen ajan kunnallisesta itsehallinnosta saattaa kuitenkin olla liian mustavalkoinen. Valtion yksityiskohtaisesta ohjauksesta huolimatta näyttää siltä, että kunnilla oli suhteellisen paljon toimintavapautta valtio-ohjatun hyvinvoinnin rakentamisen ulkopuolella, kunnan yleistoimialaan kuuluvissa tehtävissä. Valtion yksityiskohtainen ohjaus palveluissa ja kuntien hyvä talous mahdollistivat taloudellisten ja henkisten resurssien käyttämisen kunnan itselleen ottamiin tehtäviin, ja etenkin 1980-lukua on muisteltu kuntien kehityksen kulta-aikana. (kts. myös Haveri, Airaksinen, Paananen 2013.)

1990-luvun alun lamasta lähtien olemme eläneet aikaa, jossa suuret kertomukset kunnista ovat pirstoutuneet pieniksi tarinoiksi sopeutumisesta yhteiskunnallisiin muutoksiin. Kunnallishallinto on etsinyt uutta rooliaan keskellä syvälekäyvää yhteiskunnallista muutosta. Nyt elämme kuntatoimijoiden näkökulmasta murrosvaiheessa, jota luonnehtii velvoitteiden ylikuorma, itsehallinnon kriisi ja hallinnan monimutkaistuminen.

Murroksen vaihe lähti liikkeelle 1990-luvun vaihteessa kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta toiveikkaasti vapaakuntakokeilupyrähdyksellä ja useilla muilla hallinnon uudistuksilla, joilla purettiin normeja ja laajennettiin kuntien toimintavapautta muun muassa uudistamalla valtiosuusjärjestelmää. Kuitenkin jo heti 1990-luvun lamavuosien jälkeen vapaakuntakokeiluun liittynyt innostus alkoi taittua, ja kokeilu kulminoitui lopulta erilaisten organisaatiomuotojen kokeilemiseen ja toimivallan uudelleen jakamiseen valtion ja kuntien välillä sekä kuntien sisällä (Haveri 2000, 46; Nummela & Rynnänen 1993).

Laman jälkeen kuntien tehtäviä lisättiin ennätysmäisen nopeasti ja niin kutsuttu pehmeä sääntely voimistui. 2000-luvun puolella sääntely on vain tiivistynyt. 2010-luvulla on entistä enemmän perusteltua puhua paikallisen itsehallinnon kriisistä, jossa olennaista on velvoitteiden ja resurssien välinen epätasapaino, ylikuorma. Talouden ongelmat eivät kosketa vain pieniä tai taloutensa hoidossa epäonnistuneita kuntia. Itsehallinnon heikentymiseen vaikuttavat myös monet muut tekijät kuten hallinnan monimutkaistuminen eivätkä kunnat itsekään ole syyttömiä itsehallintonsa vähentymiseen. Kunnat ovat varsin hanakasti tarttuneet palvelukuntarooliinsa, jossa palvelutehtävän merkitys kunnan toiminnassa on ylikorostunut kunnan muiden tehtävien kustannuksella.

Valtio ja kunnat ovat yrittäneet vastata murroksen aikakauden haasteisiin osin yhdessä, osin erikseen. Erilaiset hallinnonuudistukset, kokeilut ja kehittämisprojektit ovat olleet näkyvä osa suomalaisen kunnallishallinnon arkea 2000-luvulla. Hallinnonuudistukset ovat 2000-luvulla useimmiten tavoitelleet suurempia rakenteita tai ”leveämpiä hartioita” kuten uudistusretoriikassa on ollut tapana sanoa. Kyse on monin paikoin ollut uudelleenskaalaus uudistuksista. Uudelleenskaalauksella tarkoitetaan hallinnon rakenteiden uudistamista niin, että toimintojen järjestämisen mittakaavaa suurennetaan yleensä kuntatasolta seudulliselle tai muulle yhtä kuntaa laajemmalle alueelle. Tarve uudelleenskaalaukseen kehittyi useimmiten tilanteessa, jossa olemassa olevat hallinnolliset rajat eivät enää vastaa toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisia rajoja. Uudelleenskaalaus ei kuitenkaan teoreettisesti kuvaa kattavasti 2000-luvun uudistusorientaatiota. Monin paikoin on lisäksi sovellettu uuden hallinnan teorian (governance) mukaisia oppeja, joissa korostetaan hallinnollisten ja

institutionaalisten raja-aitojen kaatamista ja kurottumista verkostoihin ja etenkin kansalaisyhteiskunnan toimijoihin ongelmien ratkaisussa. Näiden lisäksi on vielä sovellettu NPM-suuntauksen mukaisia oppeja, joiden mukaisesti kunnissa on hyödynnetty erilaisia markkinaehtoisia toimintamalleja sekä johtamisoppeja.

Suomalaisessa kuntakontekstissa uudistusten perimmäiseksi käytännölliseksi tavoitteeksi voidaan tulkita kuntien elinvoiman ja strategisen kapasiteetin lisääminen, jotta kunnat voisivat paremmin selvitä tehtävistään. Strategisen kapasiteetin lisäämisen nimissä kuntarakenteita on muokattu ja kuntien välistä yhteistyötä edistetty, otettu käyttöön markkinoihin perustuvia palveluratkaisuja, uudistettu organisaatiota erilaisilla tilaaja-tuottajamalleilla, edistetty kumppanuuksia, yhtiöitetty toimintoja, kehitetty kuntakonsernia ja sen ohjausmenetelmiä, edistetty sähköisiä palveluja, toteutettu kuntalaisportaaleja ja kuntalaisraateja sekä sovellettu kunnanosahallintoa. Mitään dominoivaa ideaa paikallisesta hallinnasta uudistamisen suunnasta ei ole, on vain monia keskenään kilpailevia suuntauksia (esim. NPM, uudelleenskaalaus ja governance), joista osa painottaa markkinoita, osa verkostoja ja osa hierarkioita hallinnan pääasiallisena välineenä.

Suomalaisessa kuntakentässä näkyvässä oleva murros vastaa monilta piirteiltään niin sanotun postmodernin teorian näkemystä yhteiskunnan muutoksesta. Sen mukaan nykyistä yhteiskuntakehitystä määrittää pirstoutuminen, rajojen muutos ja instituutioiden mureneminen, joko-tai-kysymysten muuttuminen sekä-että-tilanteiksi ja mielikuvien, symbolien, käsitteiden ja merkityksellistämisen nousu politiikassa sisältöjä tärkeämmäksi tekijäksi. Postmoderni tulkinta ei usko suurien kertomusten mahdollisuuksiin.

Toisaalta murroksen tuoreinta vaihetta voidaan tulkita myös ns. uusweberiläisen valtion (Neo-Weberian state) teoriasta käsin, jota ovat muotoilleet mm. sellaiset tunnetut hallinnon tutkijat kuten Geert Bouckaert ja Christopher Pollitt (2011). Uusweberiläisyydellä tarkoitetaan valtiokeskeisen hallinnan uutta tuleamista, jolle on tyypillistä mm. hallinnon teknokraattinen konemaisuus ja instrumentaalinen rationaalisuus. Uutta tässä weberiläisyydessä on muun muassa orientaatio puhtaasta byrokratiasta kansalaisten toiveiden ja tarpeiden täyttämiseen, joka ei kuitenkaan tapahdu markkinoiden kautta, vaan ammattilaisen laatua ja palvelukulttuuria painottaen, erilaisten pehmeän sääntelyn, standardien ja suositusten avulla. Uusweberiläinen valtio voidaan nähdä myös vastaiskuna postmodernia pirstoutunutta hallintaa kohtaan, yrityksenä ottaa takaisin heikentynyt kontrolli ja palauttaa keskusjohtoinen koordinaatio. Mitä pidemmälle 2000-luku on edennyt, sitä enemmän suomalaisessa hallinnon kehittämistä koskevassa julkisessa keskustelussa ja kehittämisen toimenpiteissä on näkynyt piirteitä uusweberiläisyydestä. Esimerkiksi pehmeä sääntely suosituksineen ja standardeineen on lisääntynyt voimakkaasti. Myös pyrkimys hallintouudistusten kokonaisvaltaisuuteen sekä toteuttamiseen tiukasti ylhäältä-alaspäin suuntautuvina komentoketjuina voidaan liittää tähän suuntaukseen.

## **Tutkimusaineisto**

Kuntien roolia palvelutehtävien vähentyessä tarkastellaan empiirisen aineiston valossa Kainuun ja Etelä-Karjalan kokemuksen perusteella. Kainuussa toteutettiin vuosina 2005-2012 hallintokokeilu, jossa suurin osa kuntien sosiaali- ja terveystoimesta sekä toisen asteen koulutus siirrettiin kunnilta maakunnan alaisuuteen. Tehtävien kansanvaltaisesta johtamisesta vastasi suoralla vaalilla valittu

maakuntavaltuusto. Hallintokokeilu päättyi Puolangan kunnan irrottautuessa kokeilusta, vaikka muut kunnat olisivat olleet valmiit jatkamaan sitä. Kokeilun jälkeen sosiaali- ja terveydenhuollon maakuntatasoista toteutusta on jatkettu kuntayhtymämallilla, jossa on tällä hetkellä mukana kuusi kuntaa: Kajaani, Paltamo, Ristijärvi, Hyrynsalmi, Suomussalmi, Sotkamo ja Kuhmo. Kuntayhtymän rahoituksesta vastaavat kunnat.

Vuonna 2010 perustetussa Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden keskuslaitoksen (Eksote), on Etelä-Karjalan maakunnan alueen yhdeksän kunnan muodostama kuntayhtymä, joka vastaa alueella erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon ja sosiaalipalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta. Eksoten ylintä päätösvaltaa käyttää valtuusto ja toimintaa johtaa hallitus. Kuntayhtymässä on käytössä äänileikkuri maakunnan suurimman kunnan Lappeenrannan osalta, jotta yksikään kunta ei voi tehdä yksin päätöksiä. Palveluiden rahoituksesta vastaavat kunnat.

Artikkeli siis perustuu kuntatoimijoiden kokemuksiin tilanteesta, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut on siirretty kunnilta ylikunnalliselle toimijalle. Toimintatapa mukailee periaatteiltaan oletettua mallia, jonka tuleva sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus tuo koko maahan. Aineistoa käsitellään kokonaisuutena, eikä alueita tai yksittäisiä kuntia vertailla keskenään. Aineisto toimii pohjana sen ymmärtämiselle, miten kokonaisvaltainen sosiaali- ja terveystieteiden palveluiden järjestämisvastuun siirtäminen pois kunnalta muuttaa kunnan roolia ja millaisia ovat ne uudet roolit, joista kuntatoimijat löytävät kunnalle merkityksen uudessa tilanteessa.

Tutkimuksen lähtökohtia vahvistaa se, että artikkelin kirjoittajilla on näistä alueista tutkimuksellista kokemusta jo pidemmältä ajalta ennen tätä tutkimusta varten tehtyä haastattelukierrosta. Tampereen yliopiston kuntatutkijat toteuttivat valtiovarainministeriön toimeksiannosta Kainuun hallintokokeilua koskevan arviointitutkimuksen vuosina 2005-2010 (ks. Jäntti, Airaksinen, Haveri 2010). Eksotesta puolestaan tehtiin laaja arviointitutkimus vuonna 2011 (Laine, Airaksinen, Kyösti, Härkönen 2011).

### **Kunnan roolin muutos: Mikä pysyy, mikä on muuttunut?**

Seuraavassa nojaamme empiiriseen aineistoomme ja kuvaamme, millaisista asioista kuntatoimijat puhuvat, kun he kertovat kuntien roolista tilanteesta, jossa sosiaali- ja terveystieteiden palveluista ei enää päätetä omassa kunnassa.

#### ***Havainto 1: Puhe muutoksesta sisältää ristiriitoja***

Kuntien toimijoiden puhe kuntaroolin muutoksesta on osittain ristiriitaista. Lähes kaikki haastateltavat kertovat tarinaa, jonka mukaan kunnan rooli on muuttunut, mutta käytäntöjä luodattaessa roolin muutos ei enää näytäkään niin merkitykselliseltä. Periaatteellisesta itsehallinnollisesta, ajassa taaksepäin suuntautuvasta kehyksestä katsottuna itsehallinnon menetys on selvä ja sen myös sanoittavat kaikki haastateltavamme. Tätä tapahtumaa kuvataan käyttäen termejä, kuten ”menetys”, ”vallan puute”, ”päättövallan pieneminen” ja ”liikkumavaran väheneminen”. Kyse on tulkintamme mukaan periaatteesta siitä, että kunta on menettänyt historiallisen potentiaalisen mahdollisuutensa hallita sosiaali- ja terveystieteiden palveluiden kehittämistä oman kuntansa alueella. Tämä ennen yhteistä rakennetta ollut mahdollisuus tulkitaan tänä päivänä usein kuitenkin *pelkästään* potentiaaliksi, jota ei olisi koskaan kyetty ottamaan käyttöön, koska toiminnot ovat niin vahvasti

säänneltyjä ja koska arki kului lääkäripulan ja asiantuntijapulan kanssa painiessa, yksityisen kanssa neuvotellessa tai terveyskeskuksen henkilöstön välisiä ristiriitoja selvittäessä.

Uudesta roolista ja etenkin tulevaisuudesta puhuttaessa samasta ilmiöstä käytetäänkin myös termejä ”vapautuminen”, ”helpotus”, ”kapasiteetin vapautuminen” ja ”talouden ennakoinnin helpottuminen”. Tulkintamme mukaan kunnan rooli on muutoksen myötä selkiytynyt ja kuormittuminen vähentynyt. Tehtävien vähentyminen on helpottanut kunnan roolia kun on ”päästy eroon” palvelukokonaisuudesta, joka on ollut vaikea monille kunnille. Kunnissa tunnustetaan myös että asiantuntemus sote-asioissa, esimerkiksi henkilöstön rekrytoinnissa on ollut etenkin pienissä kunnissa usein riittämätöntä. Talouden nähdään parantuneen ja ennakoinnin helpottuneen kun ”jokavuotinen jälkilaskutus, vuosittaiset heilahtelut ovat jääneet pois” ja meillä ”keskustellaan nykyisin ylijäämän käytöstä eikä alijäämän kattamisesta”. Järjestelmän positiivisena sivuvaikutuksena mainitaan myös se, että yhteisen soten myötä kunnat ovat ”säilyneet”, säästyneet kuntaliitoksilta ja jatkaneet elämäänsä. Käytännössä työmäärä on vähentynyt ja kunnan uuteen rooliin sisältyy myös mahdollisuuksia. Nämä mahdollisuudet ja roolit avautuvat kiinnostavasti sisältäen hyvin erilaisia ulottuvuuksia ja painotuksia.

### ***Havainto 2: Olennaista on löytää rooli, joka ei nojaa pelkästään palveluihin***

Suurin kuntarooliin vaikuttava muutos kuuluu puheessa kuntien palveluroolin muutoksesta: monet kunnat ovat aikaisemmin luoneet profiilinsa palveluiden kautta. Palveluiden järjestäminen asukkaille on ollut monien kuntien näkökulmasta kaikkein tärkein tehtävä. Haastateltavamme tunnistavat, että palveluroolin korostuneella merkityksellä on kuitenkin ollut myös kääntöpuolensa. Kuntien paisunut palvelurooli voidaankin nähdä myös kuntien, etenkin pienten kuntien taakkana. Palveluita säännellään voimallisesti, niihin kuluu suuri määrä resursseja ja niissä kuntien itsehallinnon voidaan nähdä olevan kapeimmillaan. Ahdinko korostuu tilanteessa, jossa resursseja on liian vähän suhteessa alati kasvaviin tarpeisiin. Kunnan palveluroolin korostuminen nähdään myös eräänä merkittävänä syynä voimakkaaseen tarpeeseen uudistaa kunta- ja palvelurakenteita.

Käsitys kunnista palveluiden järjestäjänä ja jopa tuottajana on syvälle juurtunut suomalaiseen kuntia koskevaan ajatteluun. Se jäsentää edelleen käsityksiä ja mielipiteitä kunnasta ja siitä on hyvin vaikea päästä eroon. Tässä yhteydessä voidaan puhua institutionalisoituneesta kuntakäsityksestä, joka tekee ymmärrettäväksi päältäpäin ristiriitaiselta näyttävää puhetta, jonka mukaan kuntien rooli on muuttunut, mutta ei kuitenkaan ole.

Ristiriitaista suhtautumista voi selittää sote-palveluiden mieltäminen kunnan perustehtäväksi, vaikka päätösvalta niissä onkin ollut normiohjauksen takia jo pitkään pieni. Osittain puhunta on ristiriidassa myös sen kanssa, että palveluiden järjestäminen on jo nyt etäännyttänyt sekä kuntien omien päätösten että valtion interventioiden seurauksena kuntien suorista komentoketjuista kuntayhtymiin ja sairaanhoitopiireihin. Osassa kuntia palveluja tuottavat osittain tai kokonaan yksityisen sektorin toimijat. Vaikka kuntien tehtävät ovat lisääntyneet huomasti, merkittävä osa toiminnoista on nimenomaan palveluiden osalta jo siirtynyt pois niiden omista käsistä.

Yhtäältä palvelutuotannon muutos näyttäytyy puheessa suurena. Se on ikään kuin osa sellaista kehityskaarta, jossa kunnan rooli pienentyy ja johtaa kuntien näivettymiseen. Toisaalta jo seuraavassa lauseessa samat haastateltavat saattavat tuoda esille sen, että muutos on lopulta ollut käytännössä aika

pieni. Yhtäältä kunnissa haikaillaan vallan ja itsehallinnon menetystä, mutta toisaalta ainakin osittain iloitaan siitä, ettei kuntaa ole palveluiden nimissä ollut pakko liittää toiseen kuntaan. Myös kapasiteetin vapautuminen esimerkiksi alueen kehittämiseen ja suunnitteluun nousee esille käytännön työstä puhuttaessa myönteisenä kehityspiirteenä.

### ***Havainto 3. Kahta asiaa kunnat eivät vaihda: demokratiaa ja koordinaatiota***

Palvelujen korostunut asema on vaikuttanut myös kuntien vanhempaan ja perustavanlaatuisen rooliin paikallisen demokratian toteutumisen alustana. Palveluiden näkökulmasta demokratia on muuttunut. Muutos näkyy siinä, että kokonaisuuden katsominen ja yhteiskunnan kehittäminen paikallisista olosuhteista lähtien on monin paikoin korvautunut asukkaiden etujen ajamisella nimenomaan palvelujen kontekstissa. Kunnan etuja ajetaan esimerkiksi suhteessa valtioon sekä palveluja tuottaviin kuntayhtymiin.

*Tarvitaan puolestapuhujat ja kuntalaisten asian ajajat, jotta eläminen myös syrjäseuduilla on mahdollista.*

Toisiaan demokratia tulkitaan pelkästään edunvalvontaroolin kautta. Edunvalvontaroolissa kunnan tehtävänä on valvoa, että maakunnallinen kuntayhtymä säilyttää mahdollisimman hyvät palvelut myös pienissä kunnissa. Äärimmäisinä vaikuttamisen välineinä ovat kuntien liittoutuminen kuntayhtymää tai suurempia kuntia vastaan tai erilaisten painostusmenetelmien käyttö. Tarvittaessa voidaan uhata yksityistämällä tai muilla toimilla, jotka merkittävästi horjuttaisivat sote-kuntayhtymää.

*Tarvittaessa aloitetaan neuvottelut Attendon kanssa, niin alkaa viesti mennä perille.*

Demokratia laajasti ymmärrettynä on kuitenkin kuntatoimijoiden puheessa tärkeää myös uudessa tilanteessa. Se on jopa rooleista tärkein. Kunta nähdään edelleen asukkaiden yhteisönä, joka kokoaa alueen asukkaat yhteen, tarjoaa asukkaille vaikutuskanavan paikallisissa asioissa, muodostaa perustan identiteetille ja toimii asukkaiden edunvalvojana.

*Jokaisessa pitäjässä on omat kulttuurinsa ja tarpeensa, tasapäistäminen menee petäjikköön.*

Uuden roolin löytymistä vaikeuttaa olennaisesti tilanne, jossa kunnan identiteetti on kokonaan tai osittain kiinnittynyt palveluihin. Karrikoiden voidaan sanoa, että joissain tapauksissa kunta on yhtä kuin oma terveyskeskus. Tämän seurauksena paikallisten asukkaiden edunvalvonta on saanut yhtäsuuruusmerkit palveluverkon ylläpitämisen kanssa. Palveluverkkoa venytetään äärimilleen ja muutokset voidaan hyväksyä vain pitkin hampain osana väestön vähenemistä ja ikärakenteen vinoutumista. Isoihin kuntiin tai pelkkään maakuntahallintoon siirtymisen pelätään johtavan keskittymiseen ja kaikkien palvelujen ja pian myös työpaikkojen häviämiseen syrjäseuduilta. Lääkkeenä kapeaan demokratiakäsitykseen on näkymä palvelukunnan jälkeiseen tilanteeseen, jossa kunta pystyy tarkastelemaan itseään muunakin kuin edunvalvontaroolia toteuttavana valvojana. Lähes kaikissa aineistomme kunnissa tunnistettiin muutoksen jälkeinen tilanne, jossa edunvalvontarooli korostuu. Osa kunnista näyttää pääsevän tästä roolista eteenpäin, kun taas toiset näyttävät jumittuvan edunvalvonnan tielle, mikä taas näyttää haittaavan muiden, uusien roolien omaksumista.

*Jollei kunnalle synny uutta lähidemokratiaa se kuihtuu. Roolin muutos on osattava hoitaa. Palvelukunta ei ole enää se jonka kautta rooli voidaan määritellä. Kolmas sektori, yhteisöllisyys on tärkeässä roolissa.*

Paikallisdemokratian uusille muodoille on tilausta. Yksi tapa jäsentää paikallisdemokratiaa on ajatusten ”kunnasta kylä”, tai ”kunta on lähinnä pitäjä” -avulla. Palvelujen skaalautuessa ylöspäin kuntien tehtävä lähenee kyläyhteisöjä eteläeurooppalaiseen tyyliin. Jonkinasteisista vaikutusmahdollisuuksista halutaan kuitenkin pitää kiinni. Ilman omaa kuntaa tämän ei arvioida olevan mahdollista.

*Kunnan olemassaolo antaa pohjan ja tunteen siitä, että omiin asioihin pystytään vaikuttamaan.*

Vaihtoehtona kyläkehitykselle olisi se, että entinen kunta korvautuisi esimerkiksi aluelautakunnalla. Pitkien etäisyyksien alueilla malli olisi kuitenkin ongelmallinen demokratian näkökulmasta, mikäli lähidemokratia puuttuu: ”etäisyydet ovat niin pitkät että asioita pitää hoitaa paikallisesti”.

Kunnallishallinnon tulevaisuus nähdään melko kaksijakoisena, osin sumeana. Paikallisyhteisöjä ja paikallista demokratiaa tarvitaan, mutta on eri asia millaisten alueiden sisällä palveluja tuotetaan. Yhtäältä pienempien kuntien tulevaisuus nähdään jopa synkkänä väestön, palvelujen ja työpaikkojen vähentyessä. Toisaalta uskotaan, että ainakin joillakin kunnilla voi olla mahdollisuuksia myös lisätä elinvoimaansa toimimalla aktiivisesti. Jälkimmäistä ajatusta perustellaan esimerkiksi erikoistumisella ja erilaistumisella. Joistakin kunnista voi muodostua asuin- ja työyhteisöjä vaihtoehtoisia elämäntapoja hakeville ihmisille. Myös paikan merkitykseen uskotaan edelleen. Esimerkkinä mainitaan, että sosiaalisessa mediassa toimii paikallisia ryhmiä, jotka vaihtavat tietoa ja keskustelevat paikallisista asioista.

Demokratiatehtävä on ensimmäinen, jonka kautta kunnat miettivät omaa uutta rooliaan. Toinen samankaltainen tehtävä on koordinaatio, joka kuvaa niitä prosesseja, joiden kautta sovitaan yhteen paikallisesti vaikuttavia toimia. Sote-palveluiden poistuminen kunnista vaikuttaa kuntien hallintasuhteisiin ja koordinaatiotehtävään siirtämällä huomiota kunnan organisaation sisäisistä hallintasuhteista kuntayhteisön sisäisiin suhteisiin ja alueellisiin hallintasuhteisiin. Erityisen merkittävässä roolissa ovat kunnan sekä sosiaali- ja terveystalouden hoitavan kuntayhtymän väliset hallintasuhteet, joihin liittyy palveluiden järjestämisen kannalta olennaisten suhteiden lisäksi myös monia muita ulottuvuuksia, kuten työllisyyden hoitaminen. Toiminta on yleisesti ottaen aiempaa verkostomaisempaa. Kunnilla on entistä enemmän yhteistyötä muiden kuntien ja kuntayhtymän kanssa.

Johtaminen ja sen välineet on sopeutettava muutoksen mukana, kaikkia entisiä toimielimiä ja viranhaltijoita ei välttämättä enää tarvita. Toisaalta tarvetta voi olla uudentilaisille toiminnoille. Pääsääntöisesti palvelutehtävien karsiminen luo paineita johtamisjärjestelmän yksinkertaistamiselle ja koordinaatiopainotuksen lisäämiselle. Tällaisia toimenpiteitä ovat muun muassa lautakuntien lopettaminen ja yhdistäminen sekä hallituksen jäsenten ja valtuutettujen roolien uudistaminen yhteistyötä tukevaksi. Myös kunnanhallituksen kehittäjäroolia pitäisi voida vahvistaa.



*Kunnan olisi pitänyt käydä läpi omaa organisaatiota enemmän, mitä tehtäviä tarvitaan ja minkälainen henkilöstömäärä, mutta se on jäänyt kesken. Kunnan rooli pitäisi katsoa uudella tavalla.*

Paikallisena itsehallintoyhdyskuntana kunnan rooliin kuuluu koordinaation näkökulmasta edelleen ”*kaikki mahdollinen*”. Kunnalta odotetaan kattavaa vastuuta kuntalaisten hyvinvoinnista ja kuntalaiset kääntyvät usein kunnan puoleen ensimmäisinä muutosten jälkeisinä vuosina myös sote-asioissa, vaikka vaikutusmahdollisuudet sosiaali- ja terveydenhuollon käytännön kysymyksiin ovatkin heikentyneet. Sotesta ei siis ole päästy – eikä voidakaan päästä – kokonaan eroon, vaikka vuorovaikutuspinnat ja hallintasuhteet ovat muuttuneet. Kunnallispolitiikan arjessa tämä näkyy siten, että valtuutetut nostavat edelleen silloin tällöin esille joitakin konkreettisia yksittäisiä kysymyksiä, joihin halutaan muutoksia tai parannuksia. Nyt niihin ei juurikaan voi vaikuttaa, joskaan vaikuttaminen ei ole ollut aiemminkaan itsestään selvää.

Jos kuntayhtymä ja kunta ymmärtävät tiedon ja kehittämisen kannalta olevansa riippuvaisia toisistaan omien tehtäviensä onnistumisessa, myös kokonaisuuden menestyminen on todennäköisempää. Ennaltaehkäisy auttaa maakunnallista kuntayhtymää samalla kun palvelujen pelaaminen on tärkeää kunnalle. Vaikka työnjako onkin periaatteessa aika selkeä palvelujen järjestämisen ja ennaltaehkäisyn osalta, käytännössä ne ovat limittyneet monin tavoin toisiinsa ja esimerkiksi ennaltaehkäisy tarvitsee palvelujärjestelmän tuottamaa tietoa onnistuakseen.

*Yhteistyö kuntayhtymän kanssa toimii hyvin, paljon yhteistä kehittämistyötä ennaltaehkäisevissä palveluissa ja yli hallintorajojen. Huolet kunnissa ja maakunnassa ovat yhteisiä*

Riippuvuus on koordinaatoroolille hyvä lähtökohta, mutta se ei sinänsä takaa toimivaa yhteistyötä ilman aktiivista panostusta, toimivia järjestelmiä ja henkilösuhteita. Sote-johdon ja kuntajohtajien tapaamisissa tuodaan esiin molempien osapuolten edustajien suunnitelmat ja tarpeet. Toimivien henkilösuhteiden ja luottamuksen merkitys on huomattava. Vaikutusmahdollisuuksia lisää eniten se, että tunnetaan soten viranhaltijat ja suhteet heihin ovat kunnossa, ja että tiedetään, kuka vastaa mistäkin. Myös maankäytön suunnittelussa ja infrastruktuuria koskevissa kysymyksissä tiivis yhteistyö on menestymisen kannalta erittäin olennaista.

*Kunta rakentaa sotelle seiniä, siinä tarvitaan väistämättä vuorovaikutusta ja jotenkin toimiikin. Yhteistyö muiden kuntien ja kuntayhtymän kanssa on tiivistynyt ja tiivistyy edelleen. Esimerkiksi työllisyyden hoidossa kannattaisi tehdä vielä enemmän yhteistyötä. Samoin tilakysymyksiä pitäisi tarkastella yhteisesti enemmän, jotta saataisiin säästöjä ja järkevöitetäisiin kustannuksia.*

#### ***Havainto 4: Kunnat voivat valita, millaisia asioita uudessa roolissaan painottavat***

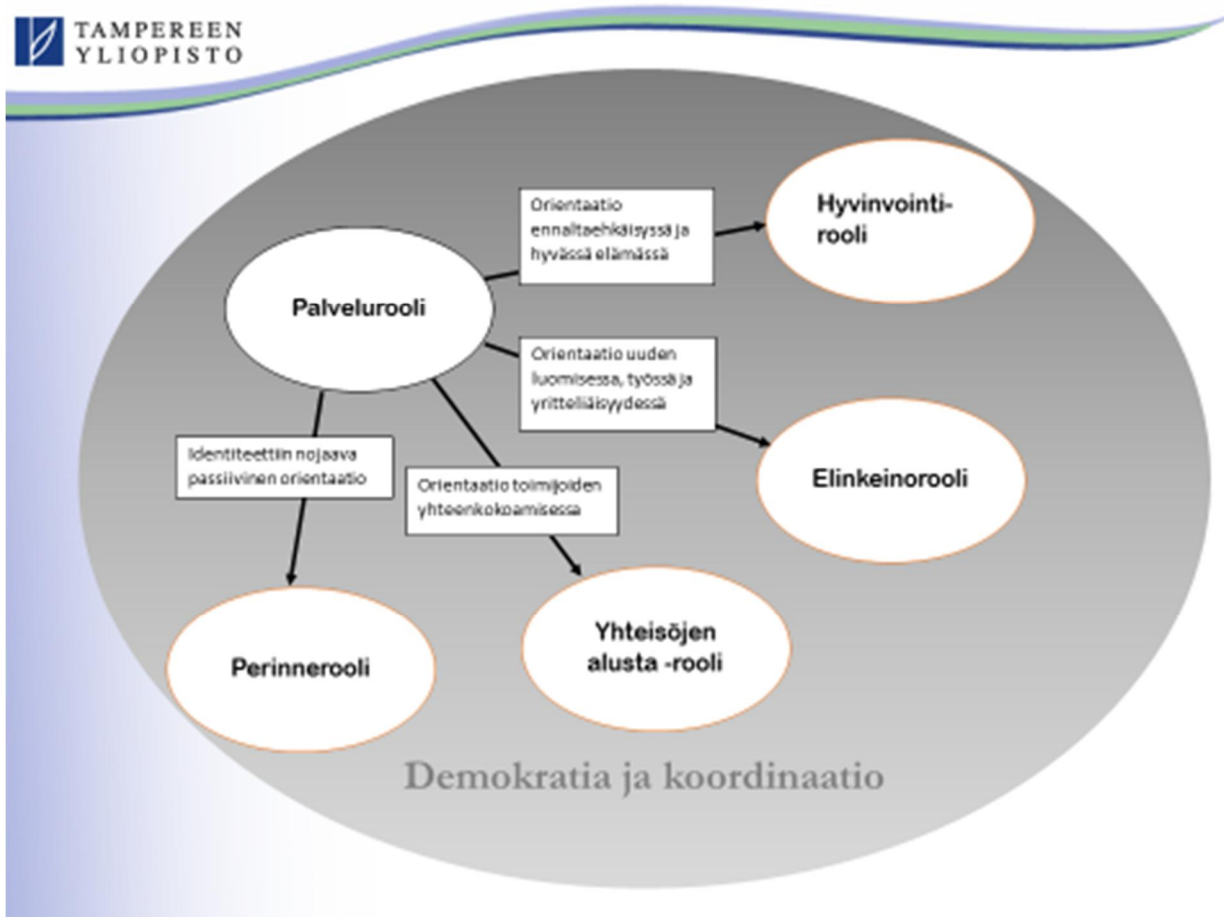
Kunnilla on tänä päivänäkin toiminnassaan erilaisia painotuksia, jotka määrittävät sen, millainen ajatus kunnasta ja sen perustehtävän vivahteista on. Myös tilanteessa, jossa palvelut tuotetaan tai järjestetään jossain muussa rakenteessa, kuntien on mahdollista löytää erilaisia rooleja ja merkityksiä. Ne korvaavat ainakin osittain korostuneen palveluroolin. ja sisältävät sekä demokratiaa että koordinaatiota. Tämä havainto johdattaa meidät kunnan uusiin rooleihin.

## **Kunnan uudet roolit**

Olemme kuntien erilaisia rooleja ja painotuksia analysoidessamme löytäneet ainakin neljä tapaa kehystää kunnan uudet mahdolliset roolit tulevaisuudessa. Roolit ovat hyvinvointirooli, yhteisöjen alusta -rooli, elinkeinorooli ja perinnerooli. Ne perustuvat erilaiselle perusorientaatiolle, niissä käytetään erilaista puhuntaa ja ne painottavat kuntien toiminnassa hiukan erilaisia asioita.

Erilaista puhuntaa uusista rooleista voidaan tulkinta hyödyntämällä analyysissa tulkintakehysten käsitettä. Käsite on peräisin Erving Goffmanilta (1974), joka kuvaa tulkintakehystä tapana, jolla ihmiset organisoivat kokemuksiaan eli havainnoivat, tunnistavat, nimeävät ja merkityksellistävät asioita. Kehyksellä viitataan niihin esioletuksiin, joiden avulla erilaisia tilanteita määritellään. Kehystämisen avulla jäsennetään ja järjestellään maailmaa koskevaa informaatiota ja voidaan myös luodata tulevaisuutta. Kehyksiä voidaan kutsua myös merkityssysteemeiksi (vrt. Suoninen 1997, 92). Kehykset järjestävät kokemuksiamme ja toimivat pohjana toiminnalle, jolloin ne voivat toimia alustana myös kunnan uuden roolin todellistumiselle.

Kehystäminen auttaa meitä sijoittamaan itsemme suhteessa erilaisiin tapahtumiin ja mieltä askarruttaviin kysymyksiin. Kehykset ovat siten tärkeässä asemassa, kun määrittelemme roolimme suhteessa niihin vaatimuksiin, joita koemme itsellemme ja tässä tapauksella myös kunnalle asetettavan. Kehys on oma tulkintamme siitä, mitä nyt tapahtuu (Gray 2003, 12–14) ja miten tapahtumiseen voidaan reagoida. Eri kehysten kautta tapahtumat ja instituutiot saavat erilaisia muotoja ja merkityksiä. Kehysanalyysi on oma tutkimuksen lajinsa, johon liittyy myös erilaisia näkemyksiä kehysten perusluonteesta: osa näkee kehykset kognitiivisina, yksilön muistin rakenteina ja osa puolestaan näkee kehysten olevan enemmänkin sosiaalisia muodosteita. Tässä tutkimuksessa kehys toimii kuvaavana käsitteenä, jolla pyritään näkemään erilaisten kunnan orientaatioiden ja roolien tulkintavaihtoehtojen välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä.



**KUVIO 1: Palvelukunnasta uusiin rooleihin**

### *Perinnerooli*

Toisinaan kunta ei palveluroolin jälkeen löydä uudenlaista tapaa hahmottaa tehtäviään. Tämän nähdään johtavan vääjäämättä kuntien näivettymiseen. Tässä näkemyksessä kunta nähdään passiivisena lopullisen katoamisen odottajana. Perinnekunnan kehityksessä hyväksytään yleisesti se, että kunnan elinvoima vähenee yhteiskunnallisen muutoksen ja esimerkiksi työikäisen väestön vähenemisen myötä eikä kehitykselle ole näkyvissä muutosta. Elinvoiman rakentamiseen ei ole resursseja. Tulevaisuudessa tähyilläään uuden, suuremman kunnan suuntaan. Tässä roolissa pyritään pitämään mahdollisuuksien mukaan kiinni pienistä olemassa olevista hyvistä asioista samalla kun varaudutaan siihen, että jollakin aikavälillä kunta lakkaa olemasta.

*Me ollaan tällä hetkellä liian pieni ja heikko, että meillä olisi mahdollisuuksia, eikä me nytkään olla itsenäisiä. Ja jos mentäisiin isompaan kuntaan, niin ton elinkeinotoimintojen kehittäminen olisi myös ehkä mahdollista. Nyt me ei pystytä investoimaan ja kehittämään sitä niin, että siitä tulisi voimakas elinvoimatekijä. Nyt me kamppaillaan ihan sen kanssa, että saatais rahat riittämään näiden perustehtävien toteuttamiseen.*

Kunnan tehtäväksi jää näin eräänlaisena perinneyhdistyksenä toimiminen. Se vaalii menneisyyden hyvien aikojen muistoa, paikallisia symboleita ja identiteettiä. Toimintakulttuurissa luopuminen on

näkyvä piirre. Kunnan liittäminen johonkin toiseen kuntaan on vain ajan kysymys. Olennaista on kunniakkaasti saatella vanhat identiteetit osaksi uutta kuntaa.

*Meillä on täällä ongelma, että ihmiset vähenee koko ajan paljon, ja osa meistä ei vielä sitä ymmärrä, vaan luulevat, että täällä on vielä (...) mahdollisuus jatkaa itsenäisenä, mutta ei meillä ole.*

Kuntaliitos nähdään yleensä seuraavana rakenteellisena muutoksena osana sitä prosessia, jonka tuloksena on kunnan lakkaaminen tai muuttuminen perinnekunnaksi. Vaihtoehtona kuntaliitoksille on maakunta eräänlaisena telakoitumisalustana kuntapalveluille. Tämä tarkoittaa sitä, että maakunnallisen kuntayhtymän alaisuudessa olevia palveluita lisättäisiin pikkuhiljaa niin, että lopulta lähes kaikki palvelut tuotettaisiin maakuntatasolla. Tällöin kunta voisi vetäytyä ajan kanssa palveluista ja keskittyä toimimaan perinteidensä, symboliensä ja identiteettinsä parissa.

*Olemassaolon tarkoitus ei voi olla pelkästään passiivinen olemassaolon tarkoitus. Jos kunta toimii pelkästään siinä, se odottaa vain viimeistä iskuja.*

### **Elinkeinorooli**

Jos kunta nähdään aktiivisen omaehtoisen kehittämisen ja materiaalisen ja taloudellisen hyvinvoinnin edistämisen kehyksessä, kunnan roolissa korostuu elinkeinojen edistäminen. Palveluroolissa tapahtuneiden muutosten myötä monet kunnat ovat uudelleen ja aiempaa aktiivisemmin palanneet hoitamaan omaa elinkeinotoimintaansa. Kunnan toimintaa jäsentävä idea on uuden luominen.

*Kunnat ovat kehittämissikkö, moottori, hiusverisuonet, jotka ruokkivat koko maata.*

Elinkeinokunta haluaa aktiivisesti suunnata tulevaisuuteen ja pyrkii toiminnallaan edistämään uusiutumista, tulevaisuuden menestystekijöitä ja kestäväää kehitystä. Tähän ilmiöön liittyy muun muassa elinkeinoasiamiesten uusi tuleminen. Myös erilaisia kehittämishankkeita toteutetaan ahkerasti. Keinona elinkeinojen vahvistamiseen ja houkutteluun käytetään liikennejärjestelyjä, kaavoitusta ja yrittäjyyden edistämistä. Monissa kunnissa tunnustetaan kuitenkin resurssien vähyiden kehittämiseksi asettamat rajoitukset. Toiminnan onnistuminen on tällaisessa näkemyksessä enemmän kiinni kekseliäisyydestä ja aktiivisuudesta kuin panostettavista taloudellisista resursseista.

*Kunnan tehtävänä on lyödä kipinää, ei kukaan muu tänne lyö kipinää.*

Elinkeinoelämän kehittämiseen voidaan panostaa esimerkiksi kaavoituksen tehostamisella, maan ostoilla, yritysrakenteen vahvistamisella ja yrittämisen tukemisella. Kuntaa tarvitaan kokonaisuuden hallintaan, se sovittaa eri toimintoja yhteen. Uusi rooli edellyttää uudenlaista kulttuuria, jossa olennaista on paikallisyhteisön tuki uusille kehittämisavauksille ja epäonnistumisten sietäminen. Kunnan elinvoimaa voi estää kunnan riitainen päätöksentekokulttuuri, mutta myös yksittäiset ”tapavalittajat” vaurioittavat tällaisen roolin omaksumisprosessia.

*Viime vuoden ainoa elinkeinopoliittinen päätös, josta ei valitettu hallinto-oikeuteen, oli harkinnanvaraisten avustusten hakemus. Yksi häirikkö, joka kiusaa ihmisiä, valittaa kaikesta. Vaikeuttaa koko kunnan kehittämistä aidosti. Ei se välttämättä kuntaan kohdistu, mutta valittaminen on elämäntapa ja tällä tavoin tämä yhteiskunnan heikkoutta on se, että resurssipulasta johtuen näitä häirikkövalituksia ei riittävän nopeasti pysty käsittelemään ja aika on valittajan puolella. Alueemme hallinto-oikeus on luvattoman huono näissä asioissa.*

*Kuntademokratia kärsii siitä, että yksilöillä on liian laajat oikeudet, joita voi käyttää väärin ilman minkäänlaista pelkoa sanktioista.*

### **Hyvinvointirooli**

Palvelurooli ja hyvinvointirooli niputetaan usein yhdeksi ja samaksi. Aineistomme mukaan kunta voi toimia hyvinvointiroolissa myös ilman massiivista palvelutehtävää. Uudessa hyvinvointikunnan roolissa keskeinen jäsentävä idea on ennaltaehkäisy.

*Tärkein tehtävä on kuntalaisten hyvinvoinnin ylläpitäminen. Keinoina on hallinnolla tietenkin suunnitelmat ja tavoitteet, mutta oikeasti me halutaan lisätä hyvinvoinnin tietoisuutta ja vaikutusten ymmärrystä kaikin tavoin. Vaikka kun tehdään leikkauksia, niin analysoidaan vaikutuksia. Kaikki ihmisiin vaikuttavat päätökset analysoidaan omalla kehikolla, jossa on määritelty ne vaikutukset ihmisiin, joita arvioida halutaan.*

Hyvinvointi nähdään keskeisenä kunnan tehtävänä, jota on pyrittävä edistämään huolimatta siitä, että hyvinvointipalveluina perinteisesti ymmärretyt palvelut eivät ole enää kunnan käsissä. Tässä mallissa hyvinvoinnin ymmärtämisessä korostetaan sen laaja-alaisuutta ja dynaamisuutta. Hyvinvointikunnassa sote-asioita voidaan tarkastella strategisemmin, kun kunnan ei tarvitse olla käytännön työssä ja organisoinnissa mukana. Hyvinvointi on mukana kaikissa kunnan toiminnoissa, ja siten kaikki kuntien tekemiset tai tekemättä jättämiset vaikuttavat myös kuntalaisten hyvinvointiin. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että hyvinvoinnissa ymmärretään aikaisempaa paremmin esimerkiksi koulujen kautta tapahtuvan valistamisen merkitys ja koulutuksen suojaava vaikutus. Hyvinvointipalveluiksi määrittyvät ulkoliikuntapaikat, vapaa sivistystyö ja maankäytön suunnittelu. Uudessa hyvinvointiroolissa ymmärretään liikunnan ja vaikkapa laajakaistan merkitys ihmisten hyvinvoinnille.

Vastaavasti maankäytön ja asuinalueiden kehittämisen kautta kunnalla on käytettävissään merkittävä potentiaali vaikuttaa hyvinvointiin. Vapaaehtoistyötä mahdollistamalla ja aktivoimalla kunta voi saada aikaan merkittäviä hyvinvointivaikutuksia. Yksinäisyyden ja passiivisuuden ymmärretään olevan merkittäviä hyvinvointia nakertavia tekijöitä, joihin voidaan vaikuttaa melko pienilläkin kustannuksilla, jos vain löydetään oikeat toimintamallit.

*Ehkä siinä toiminnassa korostuu nykyisin enemmän ennaltaehkäisy, kun yritetään tieverkkoa ylläpitämällä mahdollistaa ihmisten turvallinen liikkuminen, liikunnalla ja kulttuurilla parantaa sekä ruumiin että sielun terveyttä ja elinkeinopolitiikalla luoda työtä ja yritteliäisyyttä ihmisille. Mutta tämä pitää tapahtua yhteistyössä (...)soten kanssa, ettei ruveta pallottelemaan ihmisiä, että tämä ei kuulu meille, vaan kyllä meidän on edelleen katsottava koko pakettia.*

Hyvinvointikunnan toiminnassa oleellista on myös yhteistyö palveluja järjestävien tahojen, erityisesti sote-kuntayhtymän kanssa. Tiedonkulku kuntayhtymän ja kunnan välillä on merkittävässä roolissa toimenpiteiden kohdistamisessa.

*Ongelmana on jonkin verran se, että kuntayhtymä ei varsinaisesti keskity ennaltaehkäiseviin palveluihin, vaan kyllä se on korjaavaa toimintaa, mitä he tekevät ja etenkin*

*sosiaalipalveluiden osalta ja laajasti hyvinvoinnin ymmärtämisessä tärkeää olisi myös se, että olisi hyvät kytkennät kunnan tekemiin asioihin.*

### **Yhteisöjen alusta -rooli**

Jos kunnalla nähdään säilymisen mahdollisuudet, mutta ei varsinaista elinkeino- tai hyvinvointiroolia, sen roolina on toimia eri toimijoista koostuvan verkoston solmukohtana. Toiminnan orientaatio on kolmannen sektorin toimintojen koordinoinnissa ja muiden toiminnan mahdollistamisessa. Kunnan toimintaa jäsentävä idea onkin tässä roolissa toimintojen yhteen kokoaminen. Kunta nähdään alustana erilaisille paikallistason aktiviteeteille toiminnan painopisteen ollessa yhteistyösuhteissa ja joustavassa verkostomaisessa toiminnassa.

*Tähän edellyttää johtamista, joka lähentelee sidosryhmäsuhteiden ylläpitämistä. Ei niinkään johdeta suoraan, vaan erilaisten tavoitteiden asettamisen ja yhteistyön kautta.*

Kunnan poliittisen ja ammatillisen johdon näkökulma on laajentunut yli kuntaorganisaation rajojen, enimmäkseen hallintasuhteisiin kunnan sisällä asukkaiden ja järjestöjen suuntaan, mutta myös seutu- ja maakuntatasolle. Siihen, kuinka nopeasti tällainen rooli voidaan omaksua, vaikuttaa kunnan oma kulttuuri ja tapa toimia.

*Alusta toiminnoille ja järjestöille ja paikka, jossa tarkkaillaan, miten ihmiset voivat ja pohditaan, mitä itse voitaisiin asioiden eteen tehdä.*

*Kunnalla tärkeä rooli asioiden eteenpäin puskipana ja koordinaattorina. Jos ei kukaan pane alulle asioita, niin ei mitään synny.*

Seuraavassa taulukossa on esitetty tiivistettynä kunnan uudet roolit, niitä jäsentävät ideat, toiminnan painotukset ja seuraukset, rooleja kuvaavat termit tai sloganit sekä se, mikä uudessa toimintakulttuurissa on olennaista.

### **TAULUKKO 1. Kunnan roolit**

	Hyvinvointirooli	Elinkeino-rooli	Yhteisöjen alusta -rooli	Perinnerooli
Jäsentävä idea	Ennaltaehkäisy	Uuden luominen	Yhteenkokoaminen	Symbolit
Kunnan toiminnan painotus	Maankäyttö, kulttuuri ja vapaa-aika vapaaehtoistyö	Työllisyys ja elinkeinot	Järjestöjen ja talkootyön alusta	Pitää yllä identiteettiä
Seuraukset	Hyvinvoinnin laaja ymmärtäminen	Uusia elinkeinoja – toisinaan lauenneita riskejä	Vapaaehtois-työhön nojaaminen	Jollain aikavälillä lakkaa olemasta
Termit	”Kukoistus”	”Kipinää”	”Koollekutsuja ja verkostojen luoja”	”Kylät, nimet ja vaakunat

Toiminta- kulttuurissa olennaista	Ihmisten aktivointi ja toimivat työnjako suhteessa muihin palvelu- organisaatioihin	Uskallus ja epäonnistumisen sietäminen – valittamisen kulttuurin sammuttaminen	Yhteistyö ja joustavuus	Hiljainen luopuminen, identiteettien saattaminen osaksi uusia kuntia
---	--	---	----------------------------	---

### ***Kunnat uusissa rooleissa ja niiden omaksujina***

Kuntien perustehtävät uudessa roolissa perustuvat demokratiaan ja koordinaatioon. Näitä tehtäviä voidaan kuitenkin aineistomme perusteella lähestyä erilaisilla orientaatioilla, jolloin kunnan tulevaisuuden roolit voivat myös muotoutua erilaisiksi. Rooleista voi rakentua erilaisia kombinaatioita eikä yksi rooli poissulje toisen soveltamista. *Löytämämme kuntaroolit siis ovat osin päällekkäisiä ja myös riippuvaisia toisistaan.* Esimerkiksi elinkeinoroolin toteuttamisessa kunta toimii sekä yhteisöjen alustana että hyvinvointiroolissa, koska toimiva elinkeinopohja tuo hyvinvointia ja resursseja hyvinvointiin panostamiseen.

*Näkemyksissä tulevaisuuden rooleista on eroja* maakuntien keskuskaupunkien ja muiden kuntien välillä. Entistä palvelukuntaroolia muistuttavaa puhuntaa ja siihen liittyviä vivahteita kuuluu parhaiten keskuskaupungeissa. Kaupungeilla on edelleenkin monia palveluja ja oletettavasti myös suurin mahdollisuus vaikuttaa kuntayhtymän toimintaan. Muut hiukankin suuremmat kunnat näkevät selvästi mahdollisuuksia elinkeinopolitiikassa ja niillä on myös käytettävissään pieniä kuntia enemmän resursseja panostettavaksi laajasti ymmärrettyyn hyvinvointiin. Pienemmissä kunnissa taas yhteisöjen alusta -rooli sekä perinne kunta-ajattelu ovat vahvemmin näkyvissä.

*Kehystämisen muutos edellyttää muutoksen hyväksymistä ja uudelleenorientoitumista.* Jos yritetään toimia kuten ennenkin, kohdataan vaikeuksia. Muutoksen ymmärtämisen ja hyväksymisen merkitys korostuu. Kenellekään se ei ole helppoa, useimmille se on aikaa vievää, joillekin lähes mahdotonta. Pahimmillaan käperrytään murehtimaan menetettyä valtaa palveluissa ja haikaillaan menneeseen, jonka muistot aika on vahvasti kullannut. Samaan aikaan, kun vallan menetystä haikaillaan, ei varsinaisia kohtia, joissa menetyksestä on ollut haittaa, muisteta tai kyetä spesifioimaan.

Kuntarakenteen kuten myös kuntien roolin näkökulmasta merkittävin Kainuun ja Etelä-Karjalan kuntakokemusten opetus on, että sosiaali- ja terveydenhuollon maakunnallinen kuntayhtymä on säästänyt pienet kunnat kuntaliitoksilta – ja siis mahdollistanut ylipäätään jonkinlaisen roolin niille. Ilman itsenäisiä kuntia ei elämän edellytysten puitteita olisi pystytty samalla tavoin luomaan syrjäisemmille alueille. Palveluverkon äärimmäinen venyisyys näyttäytyy alueellisena vahvuutena.

Kainuun ja Eksoten kokemusten perusteella voidaan lisätä ymmärrystä siitä, minkälaiset asiat ovat olennaisia muutosprosesseille, joissa perinteisesti kunnille kuuluneet sosiaali- ja terveystoimen tehtävät siirretään kokonaisuudessaan kunnilta maakuntatasolle.

Muutosprosessiin liittyvänä opetuksena tuodaan esille se, että muutos on hidas ja asioille pitää antaa aikaa. Kunnan palvelurooliin perustuva idea on niin syvälle juurtunut kuntapoliitikkojen ja viranhaltijoiden mieleen, että asia ei muutu hetkessä. Muutoksessa olennaista on se, että

luottamushenkilöille ja henkilöstölle on annettava aikaa luopua vanhasta ja löytää uusia merkityksiä. Tiedon merkitystä tässä prosessissa korostetaan monin paikoin. Yhteisten rakenteiden toimivuus on olennaista ja se edellyttää valtavaa määrää yhteistyötä ja yhteisesti tapahtuvaa oppimista. Yhteistyö ja oppiminen vaativat aikaa ja tätä aikaa on etenkin muutosten alkuvaiheissa löydettävä, jotta poisoppiminen vanhasta tuottaa uudenlaista, yhteistä ymmärrystä kuntaroolista ja sen edellyttämistä muutoksista.

Johtaminen on muutostilanteissa olennaista. Rakenteiden uudistamisen lopputulokset voivat olla varsin erilaisia riippuen siitä, kuinka onnistuneena johtaminen koetaan. Kuntien uudelleen roolin oivaltaminen ei tapahdu itsestään, vaan se edellyttää tietoista uudelleenorientoitumista sekä yhteistyön johtamista monilla olennaisilla rajapinnoilla. Kunnan tehtävien, henkilöstöresurssien ja johtamisjärjestelmän on sovittava toisiinsa. Muutoksia on uskallettava tehdä, jotta tulevaisuuden kuntarooli saataisiin yhteensopivaksi uudelleen organisoinnin kanssa. Vastaavasti yhteistyön ja roolijaon kunnan ja palveluja tuottavan kuntayhtymän välillä on oltava kunnossa.

*Roolijakojen pitäisi tällaisissa uusissa malleissa olla selvät, ettei tule harmaita alueita, jotka eivät oikein ole kenenkään vastuulla tai ovat samalla tavalla monen eri tahon vastuulla. Se aiheuttaa ongelmia.*

Johtamisessa kulminoituu onnistuminen ja epäonnistuminen. Kuntien, etenkin keskuskaupungin ja kuntayhtymän johtohenkilöiden johtamistyyllillä, persoonalla ja kemioiden yhteensopivuudella on suuri vaikutus myös yhteisen organisaation toimintaan. Henkilövaihdosten myötä yhteistyön dynamiikka saattaa olennaisesti muuttua joko parempaan tai huonompaan suuntaan. Organisaatorakenteiden muutosten tai niissä toimivien ihmisten vaihtumisen myötä syntyy hetkeksi tilanne, jossa luottamus yhteiseen tekemiseen on rakennettava uudestaan.

Muutokset tapahtuvat kunnissa eritahtisesti. Osa kunnista omaksuu uuden tilanteen nopeasti, toisissa muutoksen ymmärtäminen ja uuden roolin omaksuminen voivat viedä paljonkin enemmän aikaa. Tähän liittyvät keskeisesti kunnan historia, olosuhteet ja uudistumiskyky. Roolimuutoksen ymmärtäminen ja sen konkretisoituminen muutoksiksi kunnan toiminnassa edellyttävät, että muutos hyväksytään ja että kunnan sisällä muodostetaan yhteinen näkemys uudesta tai uusista rooleista. Tässä keskiöön nousee vuorovaikutus kaikilla olennaisilla rajapinnoilla. Vuorovaikutuksen onnistuminen on avainasemassa uuden tilanteen vaikutusten ymmärtämisessä, kollektiivisessa roolin uudelleenmäärittelyssä ja uusien toimintatapojen ja linjausten implementoinnissa kunnan toimintakäytännöiksi.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtäminen maakuntatasolle muuttaa kunnan tehtäväkenttää merkittävästi, kun kuntalaisille läheinen ja voimakkaasti näkyvä tehtäväkokonaisuus siirtyy kuntaorganisaation ulkopuolelle. Koska viime vuosikymmenien kuntakuva on värittänyt palvelujen järjestämisen ja erityisesti juuri sosiaali- ja terveyspalvelujen kautta, voi näiden tehtävien siirto maakuntatasolle näyttää kuntalaisista kunnan tyhjenemiseltä. Vaikka kuntajohto ei koe, että kunta tulisi muutoksen myötä tarpeettomaksi, sen yhtenä kriittisenä haasteena on tehdä roolimuuutos ymmärrettäväksi ja hyväksyttäväksi kuntalaisille. Jälleen keskiöön nousevat vuorovaikutus ja viestintä. Paikallisyhteisöt tarvitsevat aikaa ja tilaa vuorovaikutukseen, jossa yhtäältä käsitellään kuntalaisten huolia ja murheita, mutta toisaalta tehdään näkyväksi ja ymmärrettäväksi muutokset, jotka kuitenkin vaikuttavat siihen, kenen kanssa ja missä kuntalaiset palveluissa asioivat.



Jotta kunnan rooli voisi aidosti uudistua, tulisi muutoksen vaikutukset ymmärtää yhteisesti. Myös paikallisyhteisössä pitäisi rakentua jaettu käsitys siitä, mikä on kunnan tehtävä uudessa tilanteessa. Tämä tarkoittaa yhteisen tahtotilan muodostamista ja siitä viestimistä siis paitsi kuntaorganisaation sisällä, myös koko kuntayhteisössä. Kunnan roolimutoksessa, kuten kuntien toiminnassa yleisemminkin, on lopulta kyse siitä, minkälaisen oikeutuksen kunta saa kuntalaisilta: pitävätkö kuntalaiset kuntaa legitiiminä toimijana? Onko uudenlainen kuntarooli kuntalaisen näkökulmasta tarpeellinen tai onnistunut?

Yleisempänä hallinnonuudistamisen problematiikkaan liittyvänä johtopäätöksenä Kainuun ja Eksoten kokemuksista voi nostaa esiin sen, että rakenteiden uudistamisella on monenlaisia, ennakoimattomiakin sivuvaikutuksia. Kuten analyysimme osoittaa, kuntien tehtävien siirto maakuntatasolle voi kunnan roolin näkökulmasta tarkasteltuna johtaa hyvinkin erilaisiin lopputuloksiin. Hallinnon uudistaminen muuttaa rakenteita, mutta ei määritä sitä suuntaa, jonka kunta ottaa omaksuessaan uutta roolia. Ei siis voida sanoa, että sosiaali- ja terveystalvelujen hallintorakenteiden uudistamisella olisi yksiselitteisiä, suoraviivaisia seurauksia siihen, millainen rooli kunnille muodostuu. Hallinnonuudistusten vaikutukset ilmenevät eri kunnissa eri tavoin; kulttuuriset ja materiaaliset resurssit, muut paikalliset olosuhteet ja kontekstisidonnaisuus korostuvat myös kunnan roolin uudelleenmäärittelyssä.

Löytämämme neljä erilaista kunnan roolia koskevaa kehystä osoittavat, että kunnan rooli näyttäytyy eri kunnissa erilaisena. Palvelukunta-ajattelun ylivalta väistyy tehtävien siirron myötä ja tekee tilaa erilaisille tavoille jäsentää kunnan roolia. Tyypittelyä hyvinvointi-, elinkeino-, yhteisöjen alusta- ja perinne kuntaan ei voi paikantaa yksittäisiin kuntiin sellaisenaan, vaan nämä erilaiset kuntaroolit limittyvät keskenään. Jako on kuitenkin tarkoituksella karkea, jopa karrikoiva, jotta pystymme sen avulla tekemään näkyviksi ne erilaiset polut, joihin hallinnon rakenteiden uudistaminen voi kunnan roolin näkökulmasta johtaa. Kunnan erityistoimialaan liittyvien vastuiden kaventuessa paikalliselle valinnalle on kunnan toiminnassa ainakin periaatteessa enemmän tilaa. Kuntien uudistumiskyky ja paikalliset olosuhteet muokkaavat kuntien rooleja eri suuntiin, minkä seurauksena kunnat erilaistuvat entistä enemmän ja kuntakenttä erilaisine kuntaroolineen monimuotoistuu.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutehtävien poistuminen on osoittanut, että paikallinen demokratia ja koordinaatio ovat myös uudessa tilanteessa kunnan olennaisimmat tehtävät. Näiden tehtävien tulkinnassa on variaatioita siitä, mihin demokratiassa ja koordinaatiotehtävässä orientoidutaan. Muutos palveluroolista pois on myös aidosti muuttanut kehyksiä, joissa kuntia voidaan tarkastella. Kuntien erilaiset merkitykset palvelukunnan jälkeen voivat jäsenyää tulkintamme mukaisesti hyvinvointi-, elinkeino-, yhteisöjen alusta- tai perinneroolin kehysten avulla. Mikään rooleja kuvaavista kehyksistä ei rakenna millekään kunnalle uutta roolia yksinään, vaan ne ovat sidoksissa toisiinsa osittain päällekkäisiä, mutta niiden painotukset vaihtelevat kunnittain. Kaikki kytkeytyvät demokratiaan, koordinaatioon ja kunnan elinvoimaan: elämisen mahdollisuuksiin. Jäsennyksen päätarkoituksena on tehdä ymmärrettäväksi muutoksen merkitystä kuntien kannalta ja vastata kysymykseen: ”Mikä on kunta?”. Toisena tarkoituksena on auttaa kuntien päättäjiä hahmottamaan eri kehyksiin liittyviä edellytyksiä, mahdollisuuksia ja riskejä.

## **LÄHTEET**

Goffman, Erving. (1974) *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. New York, NY et al.: Harper & Row.

Gray, B. (2003) Framing of environmental disputes. Pages 11–34 in R. J. Lewicki, B. Gray, and M. Elliott, editors. *Making sense of intractable environmental conflicts: concepts and cases*. Island Press, Washington, D.C., USA

Haveri Arto, Airaksinen Jenni. (2011) Itsehallinto asukkaiden paikalliseen itsehallintoon perustuvana hallintana. Teoksessa Haveri Arto, Stenvall Jari, Majoinen Kaija (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Helsinki: Kuntaliitto,. Acta 224, 51-62

Haveri, Arto - Laamanen, Elina - Majoinen Kaija (2003): *Kuntarakenne muutoksessa. Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa*. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 155. Helsinki.

Jäntti, Anni (2011) *Kunnallinen itsehallinto tienhaarassa – uusi paikallinen yhteisö vai ontoutuvat kunnat?* Teoksessa Haveri Arto, Stenvall Jari, Majoinen Kaija (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Helsinki: Kuntaliitto. Acta 224. 334-346.

Jäntti Anni, Airaksinen Jenni, Haveri Arto (2010). *Siniset ajatukset . vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2010.

Laine Toni K., Airaksinen Jenni, Kyösti Anni, Härkönen Helena (2011) *Raamit kaulassa. Rakenteet ja johtaminen sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla*. Suomen Kuntaliitto. ACTA.

Pierson, Paul (2000). *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. *American Political Science Review* 94(2), 251–267.

Pollitt, Christopher, Bouckaert, Geert (2011). *Public Management Reform: a Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press. Third Edition.

Suoninen (1997)

## **LIITE 1. Haastattelut Kainuussa ja Etelä-Karjalassa**

Väljästi tematisoidut haastattelut, joiden pääteemana kysymykset: Mikä on kunta nykyisin (sote-muutoksen jäljiltä)? Mitä kunta tekee? Mitä kunta merkitsee?

- Haastatteluja ohjattiin tarvittaessa näiden pääteemojen kautta tarkemmin kysymyksiin 1) integraatiosta kuntayhtymän palveluiden ja kunnan oman toiminnan välillä 2) integraatiosta

- elinvoimaan liittyvien toimintojen välillä 3) tehtävien ja toimintatapojen muutoksesta 4) vapausasteiden (sekä vapaus jostakin että johonkin) muutoksesta
- Kysyttiin onko johtaminen (ml. roolit ja toimielinten suhteet) muuttuneet "uudessa kunnassa".
  - Kainuun haastattelut toteutettiin niin että kunnista haastateltiin johtavia luottamushenkilöitä (valtuuston tai hallituksen puheenjohtajia) ja johtavia viranhaltijoita (Kajaani, Paltamo, Sotkamo, Hyrynsalmi, Suomussalmi, Kuhmo, Puolanka, 13 haastateltavaa)
  - Eksotesta samoin virka- ja poliittisia johtajia (8 haastateltavaa).
  - Teoreettisena taustaideana löysästi kunnallishallinnon arvot kv. tutkimuksessa, eli kuntahallinnon merkityksen on arvioitu liittyvän tehokkuuteen, demokratiaan ja vapauteen