

Tulevaisuuden kunta
nuoren luottamushenkilöjohdon näkemys tulevaisuuden kunnasta

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
Pro Gradu -tutkielma
Marraskuu 2011
Ohjaaja Arto Haveri

Carita Maisila

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu kunnallispolitiikan koulutusohjelma
Tekijä:	Maisila, Carita Karoliina
Ohjaaja:	Professori Arto Haveri
Tutkielman nimi:	Tulevaisuuden kunta. Nuoren luottamushenkilöjohdon näkemys tulevaisuuden kunnasta
Aika:	Marraskuu 2011
Laajuus:	74 sivua + 9 liitesivua

Tässä pro gradu -tutkielmassa selvitetään nuorten luottamushenkilöjohtajien näkemyksiä kunnan roolista tulevaisuuden yhteiskunnassa. Tutkimuksen lähtökohtana on se tosiasia, että monet kunnat elävät vuoden 2010 tilanteessa selviytymisensä rajoilla, eikä kuntien tulevaisuus nykyisellään näytä lupaavalta.

Tutkimus toteutettiin tulevaisuudentutkimuksen Delfoi-menetelmällä. Tutkimuksen kohderyhmäksi valittiin sellaiset luottamushenkilöjohtajat, jotka eivät olleet vielä täytäneet kolmeakymmentä vuotta valtuustokauden alkaessa vuoden 2009 alussa. Luottamushenkilöjohtajiksi määriteltiin kuntien hallituksissa ja valtuustojen puheenjohtajistoissa vaikuttavat henkilöt. Tutkimuksen kahdella kyselykierroksella pyrittiin tavoittamaan kohdejoukon näkemykset kunnan tehtävistä ja organisoitumisesta sekä koko julkisen hallinnon vastuunjaosta kahdenkymmenen vuoden kuluttua, vuoden 2030 tilanteessa.

Ensimmäinen kyselykierros koostui kattavasta joukosta kuntia ja kuntien tehtäviä koskevia kysymyksiä, joiden pohjalta toiselle kyselykierrokselle muotoiltiin kolme vaihtoehtoista tulevaisuudenkuvaa. Vaihtoehtoisten mallien lisäksi toisella kierroksella täydennettiin muutenkin ensimmäisellä vastauskierroksella saatuja tietoja.

Tutkimuksen perusteella nuoret luottamushenkilöjohtajat pitävät välttämättömänä, että kuntien toiminnassa ja tehtäväkentässä tapahtuu muutoksia ennen kohdevuotta 2030, eikä täysin nykyisellään voida jatkaa. Lisäksi nuoret luottamushenkilöjohtajat pitävät tärkeänä sitä, että vaadittavat, osin perustavanlaatuisetkin muutokset toteutetaan alueelliset erot huomioiden ja yhteistyössä paikallisten toimijoiden kanssa.

Perustavanlaatuisena kysymyksenä nostettiin esille myös kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen riippumatta siitä, minkälaiseen ratkaisuun julkisen hallinnon kokonaisuuden järjestämisessä päädytään. Ratkaisuiksi jo ilmaantuneisiin ongelmiin osoitettiin esimerkiksi lähidemokratian vahvistaminen ja erilaisten sähköisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittäminen.

Nuoret luottamushenkilöjohtajat pitivät toivottavana ratkaisuna tulevaisuuden tilanteeksi sitä, että melko lailla nykyisellä kuntajärjestelmällä ja –rakenteella voitaisiin toimia vielä vuonna 2030. Kuitenkin todennäköisenä he pitivät sitä, että kuntien välinen yhteistyö kasvaa entisestään ja valtaosa tehtävistä ratkaistaan tilaaja-tuottaja –malleihin perustuvilla järjestelmillä. Toisena vaihtoehtona tulevaisuuden palvelu- ja osallistumishaasteiden ratkaisemiseksi nousi malli, jossa nykyisen kunta- ja valtiotason välille olisi muodostunut nykyistä vahvempi maakunnallinen taso. Tämä taso hoitaisi osan nykyään kuntien vastuulla olevista tehtävistä ja sen johtamisesta vastaisi demokraattisesti valittu luottamushenkilöorganisaatio.

Kunnan sisäisiä johtamisjärjestelmiä koskien nuorilla luottamushenkilöjohtajilla ei ole uskoa pormestarihallinnon tyyppiin tulevaisuuden ratkaisuihin, vaan nuoret luottavat vahvasti luottamushenkilöiden ohjaamaan, virkajohtoiseen johtamisjärjestelmään kuntien sisäisessä hallinnossa.

SISÄLLYS

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen tausta ja lähtökohdat	6
1.2. Tutkimustehtävä ja rajaukset	7
1.3. Tutkimuksen rakenne	9
1.4. Tutkimusmenetelmät ja tutkimusaineisto	10

2. TULEVAISUUDENTUTKIMUS JA NUORET TULEVAISUUDEN TULKKEINA

2.1. Tulevaisuudentutkimus tutkimusalana	11
2.2. Delfoi-menetelmä	13
2.3. Nuorten arvot tulevaisuuden ennakoinnissa	15
2.4. Katsaus aiempaan tutkimukseen suomalaisten kuntien tulevaisuudesta	18

3. KUNTA YHTEISKUNNALLISENA INSTITUUTIONA

3.1. Paikallisen hallinnon historia tulevaisuuden peilinä	23
3.2. Keskeisiä hallinnon uudistuksia kuntakontekstissa	26
3.2.1 Vapaakuntakokeilu	27
3.2.2 Paras-uudistus	27
3.2.3. Kainuun maakuntahallintokokeilu	28
3.3. Kuntien itsehallinto	29
3.4. Kunnan tehtävät	30
3.5. Kunta-valtio –suhde	31
3.6. Kuntien toimintaympäristön muutokset	34

4. ALLE 30-VUOTIAIDEN LUOTTAMUSHENKILÖ-JOHTAJIEN NÄKEMYS KUNTIEN TULEVAISUUDESTA

4.1. Kunnan palvelutehtävä	37
4.1.1. Sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisvastuu	39

4.1.2.	Koulutuspalveluiden järjestämisvastuu.....	42
4.1.3.	Muiden palveluiden järjestämisvastuu.....	44
4.1.4.	Eräiden subjektiivisten oikeuksien tulevaisuus.....	46
4.2.	Kuntien tulevaisuus osallisuuden näkökulmasta.....	47
4.3.	Vastuun jakautuminen vuoden 2030 yhteiskunnassa.....	51
4.4.	Kunnan johtamis- ja organisointijärjestelmät.....	52
4.5.	Julkisen hallinnon rakenne.....	54
5.	MAHDOLLISIA KUNTIEN TULEVAISUUSPOLKUJA	
5.1.	Vaihtoehtoisia kuntien tulevaisuudenkuvia.....	60
5.2.	Todennäköisiä ja toivottavia tulevaisuudenkuvia.....	61
5.3.	Kunnan asema yhteiskunnassa vuonna 2030.....	64
6.	TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET	
6.1.	Johtopäätökset.....	66
	Kunta ja palvelut tulevaisuudessa.....	67
	Demokratia, osallisuus ja vastuunjako.....	68
	Julkisen hallinnon kokonaisuus vuoden 2030 tilanteessa.....	69
6.2.	Tutkimuksen arviointi.....	69
LÄHTEET	71
Liite 1. Kyselylomake 1.....		75
Liite 2. Kyselylomake 2.....		81

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen tausta ja lähtökohdat

Suomalainen kunta on keskellä kenties historiansa voimakkainta muutosta. Maailma kuntien ympärillä muuttuu voimakkaasti ja kuntien on muututtava sen mukana. Vielä 1980-luvulla yli satavuotisen historian aikana muotoutuneet käytännöt ja toimintatavat mahdollistivat kunta-laisten tarpeisiin vastaamisen kattavasti. Muuttuvassa toimintaympäristössä vanhat tehtävän-jaot, roolit, kuntarajat ja vastuut kuitenkin natisevat liitoksissaan. Säädösperusta ei enää taivu yhteiskunnan tarpeisiin riittävällä tavalla. (Haveri, Majoinen, Jäntti (toim.), 2009, 26.)

Suomalaisten kuntien itsehallinto on vahva, erityisesti verrattuna yleiseurooppalaiseen kunta-linjaan. Globalisoituvassa, seutuistuvassa ja alueellistuvassa todellisuudessa kunnallisen itse-hallinnon voidaan nähdä olevan uhattuna monelta suunnalta. Kuitenkin kunnallisen itsehallin-non traditio liittyy kiinteästi suomalaiseen yhteiskuntaan. (Anttiroiko, Haveri, etc. (toim.), 2003, 24-44.) Paikallisen itsehallinnon perustan luovat demokratia ja kansalaisten vaikutta-mismahdollisuudet. Kuntien tehtäväkentän ja toimintaympäristön monimutkaistuessa, muu-toksen keskellä voidaan asettaa kyseenalaiseksi myös edustuksellisen demokratian ja kunta-laisten vaikutusmahdollisuuksien tila. On huomattava, että tosiasiasa paikallisessa itsehallin-nossa on kyse kansalaisten itsehallinnosta kotikunnassaan. (Harjula, Prättälä 2004, 247-255.)

Muuttuvassa yhteiskunnassa kunnat erilaistuvat monin tavoin. Erilaistuminen on voimakasta niin väestön, ikärakenteen, muuttoliikkeen, palveluntarpeiden, yhdyskuntarakenteen ja kulku-yhteyksien, työpaikkakehityksen kuin asenneilmapiirinkin osalta. Yhä kyseenalaisemmaksi käy se, pystytäänkö nykyisellä kuntarakenteella, normeilla ja hallintomalleilla tulevaisuudessa vastaamaan käsillä oleviin haasteisiin maanlaajuisesti. Tai pystytäänkö kuntien haasteisiin vastaamaan koko maassa yhdellä julkisen hallinnon järjestämisen mallilla?

Kuntien tulevaisuutta pohdittaessa on mahdollisuus monenlaisiin tulevaisuuden polkuihin. Keskustelua kuntien tulevaan rooliin liittyen käydään tällä hetkellä vilkkaasti valtakunnan ta-solla. Kuntien roolin pohdinta tuntuu kuitenkin keskittyvän ajankohdasta riippumatta vahvasti rakenteisiin ja palvelujen järjestämiseen. Tässäkin tutkimuksessa pyritään löytämään vaihto-ehdoisia visioita tulevaisuuden tapaan organisoida ja hallinnoida palvelujen järjestämistä.

Kuntien tehtäväkenttä on laaja ja se on oikeastaan laajentunut koko historiansa ajan. Varsinkin poliittisessa keskustelussa unohdetaan valitettavan usein luopumisen mahdollisuus. Toimintaympäristön ja vallitsevan taloustodellisuuden käydessä kuntien kannalta yhä ahtaammalle, on ajankohtaista kyseenalaistaa myös se, ovatko kaikki kuntien vastuulla tällä hetkellä olevat palvelut tarpeellisia, vai voisiko jotakin jättää pois tai siirtää esimerkiksi jonkin muun tahon kuin kuntien vastuulle?

Tulevaisuuden visioinnista vastaavat usein pitkän kokemuksen omaavat asiantuntijat, joilla on mahdollisuus, tieto ja taito arvioida ja ennakoida tulevaa kehitystä ainakin osittain menneeseen peilaten. Tulevaisuuden kuntaa visioidessa on kuitenkin tärkeä kuunnella herkällä korvalla tulevaisuuden tekijöiden, tulevien päättäjien näkemyksiä. Leijonan osa kuntien luottamushenkilöistä koostuu harmaantuvan sukupolven edustajista, nuorten luottamushenkilöpäättäjien jäädessä auttamatta vähemmistöön. Tässä tutkimuksessa huomio kiinnitetään nuoriin, alle 30-vuotiaisiin, luottamushenkilöjohtajiin, jotka ovat nuoresta iästä ja kohtuullisen lyhyestä luottamushenkilökokemuksestaan huolimatta edenneet keskeisille vaikuttamisen paikoille.

1.2. Tutkimustehtävä ja rajaukset

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten nuoret kuntapäättäjät näkevät kuntien tulevaisuuden, tähtäimenään vuoden 2030 tilanne. Nykyisellään kunnan rooli voidaan kiteyttää elinvoimaisen kunnan käsitteeseen, joka jäsentyy kolmeen keskeiseen tehtävään. Kuntien vastuulla on yhtäältä palveluiden järjestäminen kuntalaisille, toisaalta kunnan alueen kehittäminen elinkeinoelämän ja kuntalaisten tarpeita vastaavaksi sekä kolmanneksi kunnan tulisi toimia kuntalaisten osallistumista tukevana alueyhteisönä.

Keskeisiä tutkittavia ulottuvuuksia ovat kunnan tehtävä palvelujen järjestäjänä, kunnan tehtävä paikallistalouden kannalta ja kunnan demokratiatehtävä. Näiden kunnan ydintehtävien lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan kuntien, valtion ja muiden mahdollisten tahojen välistä työnjakoa julkisen hallinnon tehtävien osalta. Tässä tutkimuksessa keskitytään tutkimaan pääasiassa kunnan roolia osana julkista hallintoa, kuntaa palvelujen järjestäjänä ja kunnan tehtäväkentän demokratiaulottuvuutta. Kuntien tulevaisuuden aseman määrittelemiseksi tämä tutkimus pyrkii löytämään vastauksia seuraaviin tutkimuskysymyksiin.

Mikä on kunnan rooli tulevaisuuden yhteiskunnassa?

- Minkälainen on kunnan ja valtion välinen työnjako tulevaisuudessa?
- Miten valtio sääntelee kuntien toimintaa tulevaisuudessa?

Mitkä ovat kunnan tärkeimmät tehtävät vuonna 2030?

- Mihin kuntien kehittämisessä suuntaudutaan ja mitä kunnan tehtäviä painotetaan tulevaisuudessa?
- Siirtyykö joitakin kuntien vastuulla nykyisin olevia tehtäviä joidenkin muiden tahojen järjestämisvastuulle vuoteen 2030 mennessä?

Minkälainen on kunnan ja yksilön vastuun suhde vuonna 2030?

- Onko yksilön ja yhteiskunnan välisessä vastuunjaossa tapahtunut muutoksia nykytilaan verrattuna tullessa vuoteen 2030?

Tutkimuksessa tarkastellaan nuorten luottamushenkilöjohtajien näkemyksiä tutkimusaiheeseen ja tavoitteena on löytää heidän näkemyksensä kunnan tehtäväkentästä ja yhteiskunnallisesta roolista kahdenkymmenen vuoden kuluttua.

Kohderyhmä on rajattu siten, että vastaajien voidaan olettaa luottamustehtävänsä perusteella olevan hyvin perehtyneitä kuntien toiminnan nykytilaan ja siten olevan valmiita visioimaan realistisesti myös tulevaisuutta. Kuitenkin kohderyhmän edustajien nuoren iän oletetaan takaavan ennakkoluulottoman otteen visiointiin. Iältään nuoreksi lasketaan tässä tutkimuksessa henkilöt, jotka olivat alle 30-vuotiaita kuluvan valtuustokauden alkaessa, vuoden 2009 alussa. Luottamushenkilöjohtajiksi ja kuntien tulevaisuuden tekijöiksi, asiantuntijoiksi, luokitellaan tässä tutkimuksessa kunnan- tai kaupunginhallitusten jäsenet puheenjohtajistoinen sekä kuntien- ja kaupunkien valtuustojen puheenjohtajistojen jäsenet.

1.3. Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen rungon muodostavat teoreettinen viitekehys sekä empiiriseen kyselytutkimukseen perustuva osa-alue. Teoreettinen viitekehys muotoutuu kolmesta peruspilarista, joista ensimmäisessä perehdytään suomalaisten kuntien historiaan, toisessa käydään läpi aiemmin tehtyä kuntien tulevaisuuteen kohdistuvaa tutkimusta ja kolmannessa osiossa esitellään tutkimuksessa käytettävien tulevaisuudentutkimuksen menetelmien soveltamista kuntien tulevaisuuden tutkimiseen.

Tutkimus rakentuu kuudesta pääluvusta, joista ensimmäinen johdattelee tutkimusaiheeseen sekä tutkimusmenetelmiin. Toisessa pääluvussa syvennyttään tarkemmin tulevaisuudentutkimukseen, sen menetelmiin ja aiempaan tutkimukseen suomalaisten kuntien tulevaisuudesta. Samassa pääluvussa tarkastellaan myös ikäperusteisesti valitun nuorten vaikuttajien ryhmän valintaperusteita tutkimuksen asiantuntijapaneeliksi. Kolmas luku tarkastelee kuntien historiaa sekä kuntien yhteiskunnallisen aseman nykytilaa ja siihen vaikuttaneita kehittämishankkeita.

Neljännessä luvussa pureudutaan tutkimuksen varsinaiseen aiheeseen, eli alle 30-vuotiaiden luottamushenkilöjohtajien näkemykseen tulevaisuuden kunnasta. Luvun alkuosa on jaoteltu kuntapalveluiden mukaisiin sektorikohtaisiin alalukuihin, jonka jälkeen tarkastellaan kunnan roolia demokratiatehtävän näkökulmasta, kunnan johtamis- ja organisointijärjestelmien näkökulmasta sekä lopuksi tarkastellaan koko julkisen hallinnon rakennetta. Luvun lopussa esille nousee eräiden subjektiivisten oikeuksien tulevaisuus sekä vastuun jakautuminen yksilöiden ja yhteiskunnan välillä vuoden 2030 tilanteessa suhteessa nykytilanteeseen.

Viidennessä luvussa esitetään kohderyhmän kyselyvastausten perusteella muotoiltuja vaihtoehtoisia kuntakuvia vuoden 2030 tilanteeksi. Kuntakuvat on muotoiltu asiantuntijapaneelin ensimmäisellä ja toisella kyselykierroksella antamien vastausten perusteella.

Tutkimuksen lopuksi, kuudennessa luvussa, esitetään tutkimuksen johtopäätökset ja arvioidaan tutkimuksen toteutusta kokonaisuudessaan.

1.4. Tutkimusmenetelmät ja tutkimusaineisto

Tutkimus toteutetaan kaksivaiheisena kyselytutkimuksena ja tutkimusmenetelmänä käytetään tulevaisuudentutkimuksen Delfoi-menetelmän poliittista sovellusta (Policy Delphi), joka esitellään tarkemmin seuraavassa luvussa. Delfoi-menetelmälle erityistä on se, että tulevaisuudentutkimus perustuu tietyn asiantuntijapaneelin näkemykseen tutkittavasta aihepiiristä. Tutkimusaiheen ja menetelmän valinnan lisäksi tätä tutkimusta leimaa erityisesti tutkimuksen kohderyhmä, asiantuntijapaneeli, jonka näkemykset toimivat pitkälti myös tutkielman keskeisimpänä aineistona ja lähteenä.

Aiemman tutkimus- ja historiatiedon sekä teoreettisen menetelmätiedon lisäksi tutkimuksen asiasisältö rakentuu kyselytutkimuksen menetelmin kerätystä aineistosta ja asiantuntijapaneeliksi valikoidun vastaajajoukon esittämistä näkemyksistä koskien kuntien tulevaisuutta. Näkymiä ja tulevaisuusskenaarioita kuntien tilasta 2030-luvulla tarjoavat luottamushenkilöjohtajat, jotka kuluvan valtuustokauden alussa, vuonna 2009, olivat alle 30-vuotiaita. Tutkimus ja sen tulokset perustuvat näiden luottamushenkilöiden näkemykseen kuntien tulevaisuudesta.

Lisäksi tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä ja tausta-aineistona on käytetty laajaa tutkimustietoa suomalaisten kuntien historiasta ja kuntien aseman kehityksestä nykytilanteeseen. Tärkeimpinä historiatiedon lähteinä toimivat 1960-luvulta peräisin olevat tutkimukset kuntien muodostumisen ajoilta ja toisaalta tuoreet raportit ja selvitykset viime vuosien kehittämis- ja kokeiluhankkeista.

2. TULEVAISUUDENTUTKIMUS JA NUORET TULEVAISUUDEN TULKKEINA

2.1. *Tulevaisuudentutkimus tutkimusalana*

Virallisen määritelmän mukaan tulevaisuudentutkimuksessa relevantiksi tiedoksi katsotaan hyväksyttävällä tavalla perusteltu uskomus, aivan kuten muillakin tieteenaloilla. Eri tieteenalat eroavat siinä, mitä tapoja niiden piirissä pidetään hyväksyttävinä keinoina perustella tietoa todeksi. Luonnontieteissä tiedon perustelu on empiiristä, objektiivista ja lainalaista. Yhteiskuntatieteissä luonnontieteiden tiedon määritelmän lisäksi voivat tilannesidonnaisuuteen pohjaavat kertatapahtumien tulkinnat riittää relevantin tiedon perusteluksi. Tulevaisuudentutkimuksessa tieto tulevaisuudesta voi olla perusteluiltaan vielä edellisten tapojen lisäksi näkemyksellistä ja kokemuksellista. Vaikka tulevaisuudentutkimuksessa noudatetaan olennaisilta osin muita tieteenaloja väljempiä tiedon raameja, ei tulevaisuudentutkimus voi tästä huolimatta olla ristiriidassa muiden tieteenalojen tiedonkäsityksen ja lainalaisuuksien kanssa. Tulevaisuudentutkimus sijoittuu tieteelliseen tiedon perinteeseen yleistämisen kautta. (Vapaavuori & von Bruun, 2003 s. 9-11.)

Tulevaisuudentutkimus pohjautuu samanlaiseen arviointiin kuin arkipäiväinen tulevaisuuden ennustaminen. Erotuksena on se, että tieteellisessä tulevaisuudentutkimuksessa on käytettävissä lukuisa määrä asiantuntija- ja tutkimustietoa tulevaisuuteen vaikuttavista yksityiskohdista. Tulevaisuudentutkimus on monitieteinen tieteenala, joka perustuu sekä luonnontieteisiin että ihmistieteisiin. Tulevaisuudentutkimuksen peruskysymys on mahdollisten maailmojen löytäminen, havaitseminen ja muodostaminen olemassa olevan tiedon, lainalaisuuksien ja kehityskulkujen pohjalta. (Kamppinen et al., 2003, 23.)

Tulevaisuudentutkimukseen tieteenalana on suhtauduttu ja suhtaudutaan edelleen hieman epäileväisesti. Kamppinen, Kuusi ja Söderlund (2003, s. 19-20) kuvaavat teoksessaan tulevaisuuden tutkimukseen liittyviä ennakko-oletuksia osuvasti ja jakavat reaktiot kolmeen vaihtoehtoiseen osaan. Heidän mukaansa tulevaisuudentutkijoita pidetään usein joko ennustajina, tieteiskirjailijoina tai muutosvoimina. Näissä kussakin on totta toinen puoli, vaikeivät kuvaukset koko totuutta tutkimusalasta kerrokaan. Tulevaisuudentutkimuksen juuret löytyvät mui-

naisesta historiasta, jolloin tulevan ennakoiminen ja arvioiminen olivat välttämättömiä edellytyksiä selviytymisen kannalta. Kuten muinaisille esi-isillemme, myös meille nykypäivän ihmisille tulevaisuuden luotaaminen, ennakoiminen ja tekeminen ovat osaltaan tuttuja. Tulevaisuuden luotaamisen kanssa joudumme tekemisiin esimerkiksi sairauksien hoitosuunnitelmiin liittyen ja tulevaisuutta teemme esimerkiksi työ- ja opiskelusuuntien valinnassa tai yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen osallistumalla.

Tulevaisuudentutkimus sopii erityisen hyvin ihmisyhteisöjen päätöksenteon jalostamiseen ja samoin esimerkiksi kilpailutilanteessa oman kilpailuasetelman vahvistamiseen. Mahdollisten tulevaisuuden maailmojen luonnostelu, skenaarioluotaus, onkin osa strategista ajattelua, joka sopii niin oman elämän suunnitteluun, kuin yhteisten asioiden hoitamiseen. (Kamppinen et al. 32.)

Mahdollisien maailmojen muodostamisen lisäksi tulevaisuudentutkimukselle ominaista on etsiä polku, tulevaisuuspolku, jolla nykyisestä maailmantilasta päästään mahdolliseen tulevaisuuden maailmaan. Tällöin tutkitaan minkälaisia edellytyksiä ja rajoitteita mahdollisten maailmojen saavuttamisessa on ja minkälaisen toimenpiteiden seurauksena tavoitteellinen tulevaisuudentila voidaan saavuttaa. Tästä päästään keskeiseen kysymykseen todennäköisen ja tavoiteltavan maailman erosta, joihin kumpaankin tulevaisuudentutkimuksella voidaan etsiä ratkaisuja. (Kamppinen et al., 25.) Tässä tutkimuksessakin asiantuntijapaneeli arvioi mahdollisten tulevaisuuden maailmantilojen todennäköisyyksiä ja tavoiteltavuuksia. Tulevaisuuspolkuihin, tavoiteltavien maailmojen toteutumisen edellytyksiin, kajotaan vain pehmeällä pintaraapaisulla.

Tulevaisuuden maailman rajoitteita ja edellytyksiä tutkittaessa on muistettava, että tulevaisuudentutkimus toimii universumin asettamien rajoitteiden puitteissa, joten aivan mikä tahansa ei tulevaisuutta tutkiessakaan ole mahdollista. Rajoitteet, olemassa olevat lainalaisuudet, mahdolliset toimijoiden väliset kilpailutilanteet ja esimerkiksi tämän tutkimuksen tapauksessa poliittiset tahtotilat vaikuttavat mahdollisten tulevaisuuden maailmojen saavutettavuuteen voimakkaasti. Tulevaisuudentutkimukselle leimallista on se, että mahdollisiin tulevaisuuden maailmantiloihin voidaan päästä useita vaihtoehtoisia tulevaisuuspolkuja pitkin ja mahdollisista tulevaisuuden maailmantiloista voidaan muodostaa skenaarioita. Skenaarioiksi kutsutaan merkittäviä, toteutettavissa olevia tulevaisuudenkuvia. Skenaariot voivat olla niin positiivisia ja tavoiteltuja, kuin erityisen katastrofaalisina nähtyjä maailman tiloja. Näissä tapauksissa

mahdollisiin tulevaisuuksiin halutaan kiinnittää erityistä huomiota matkalla tulevaisuuteen. Mahdollisen uhkaskenaarion toteutumista voidaan esimerkiksi pyrkiä välttämään. (Kamppinen et al., 24-26, 29, 31.)

2.2. Delfoi-menetelmä

Delfoi-menetelmä kuuluu tulevaisuudentutkimuksen asiantuntija- ja aikasarjatietoon perustuviin menetelmiin. Wounderbergiä (1991) mukaillen Delfoi -menetelmän keskeisiä piirteitä ovat vastaajien tunnistamattomuus, useammalla kyselykierroksella toteutettava aineistonkeruu, sekä vastaajien mahdollisuus antaa palautetta tunnusluvuista ja mahdollisuus korjata omia vastauksiaan saadun palautteen perusteella. Delfoi-menetelmässä tavalla tai toisella jonkin aihepiirin asiantuntijoiksi luokitellut henkilöt toimivat tulevan kehityksen ennustajina. (Kuusi, 2003 s. 134-136.)

Osmo Kuusen (2003, teoksessa Mannermaa et al., 136) mukaan Delfoi-menetelmä tulevaisuudentutkimuksen välineenä yleistyi 1950-luvulta lähtien, jolloin se kehitettiin alun perin sotilasteknologiaa koskevien tutkimusten tarpeisiin. Yhtä ainoaa oikeaoppista Delfoi-menetelmää ei ole olemassa, vaan se toteutetaan erilaisina sovelluksina.

Delfoi- menetelmä oli ankaran arvostelun kohteena erityisesti 1970-luvulla ja osin vielä 1990-luvullakin. Menetelmän hyvinä puolina pidetään sitä, että se on tutkimusmenetelmänä melko nopea, edullinen ja helposti ymmärrettävä. Menetelmää voidaan myös toteuttaa kaikissa tilanteissa, joissa oletetaan asiantuntijoiden näkökulman olevan löydettävissä eli lähes missä ja milloin tahansa. (Sackman 1975, xi). Erityistä kritiikkiä menetelmän toimivuudesta on aiheuttanut Delfoi-menetelmän alkuperäinen tavoite asiantuntijoiden yksimielisyyteen. Kritiikki nousee vahvasti esille esimerkiksi Harold Sackmanin teoksessa *Delfi Critique*, vuodelta 1975. Osmo Kuusi (2003, teoksessa Kamppinen et al., 207-210) kuvaa Delfoi-menetelmän muutosta alkuvaiheen tiukasta asiantuntijapaneelin yksimielisyyden tavoittelusta joustavampaan menetelmän toteutukseen.

Osmo Kuusen mukaan nykyisin Delfoi-tekniikkaa sovellettaessa ei yleensä edes tavoitella yksimielisyyttä, vaan esille pyritään nostamaan monia perusteltuja näkemyksiä tulevaisuuden kehityksestä ja aitoja erilaisista intresseistä johtuvia ristiriitoja. Osmo Kuusen mukaan vielä

90-luvun alussa Delfoi-menetelmää kritisoitiin tästä samasta yksimielisyyden tavoittelun heikkoudesta, johon itse asiassa Murray Turoff esitti ratkaisevan Delfoi-muunnoksen jo vuonna 1975. Turoffin Delfoi-muunnoksessa asiantuntijapaneelin yksimielisyyden tavoittelun sijaan pyritään nostamaan esille esimerkiksi poikkeavista intresseistä johtuvat ristiriidat ja erilaiset, vaihtoehtoiset tulevaisuudenkuvat (Turoff, 1975, 84-101.)

Turoff (1975, 84-88) kirjoittaa poliittisen Delfoi-menetelmän (termiä käytetään tässä tutkimuksessa suomennoksena termistä Policy Delphi) kehittämisen vastanneen tarpeeseen, joka muodostui yhteiskuntatieteiden alalla, kun perinteinen Delfoi-menetelmä vastasi alun perin tulevaisuudentutkimuksen tarpeisiin teknologian ja tekniikan alalla. Ensimmäisen kerran menetelmämuunnos esiteltiin Turoffin mukaan vuonna 1969 ja siitä julkaistiin artikkeli *The Design of a Policy Delphi*, vuonna 1970 julkaisussa *Technological Forecasting and Social Change*. Poliittisen Delfoi-sovelluksen ydin on siinä, että päätöksentekijä ei tavoittele mielipiteiden konsensusta, vaan haluaa mieluiten selvittää kaikki perustellut näkemykset tietyistä kysymyksestä päätöksenteon pohjaksi. Poliittinen Delfoi on Turoffin mukaan ennemminkin työkalu poliittisten tilanteiden ja näkemysten analyysiin kuin päätöksentekomekanismi. Poliittisessa Delfoi-sovelluksessa konsensuksen saavuttaminen ei ole ensisijainen päämäärä.

Tässä tutkimuksessa sovelletaan edellä esiteltyä Turoffin poliittista Delfoi-muunnosta, jonka asiantuntijapaneeliksi on määritelty nuoret luottamushenkilöjohtajat. Menetelmä toteutetaan kaksivaiheisena kyselytutkimuksena, jonka ensimmäisellä kierroksella asiantuntijapaneeli vastaa kuntien tulevaisuutta koskeviin, pääasiassa strukturoituihin kysymyksiin. Toisella kierroksella asiantuntijapaneeli vastaa muutamaaan täydentävään kysymykseen, kommentoi ensimmäisen kierroksen tuloksista tehtyä yhteenvetoa sekä tiiviisti esitettyjä, ensimmäisen kierroksen vastausten pohjalta muotoiltuja tulevaisuusskenaarioita. Asiantuntijoilla on lisäksi mahdollisuus kommentoida ja perustella ensimmäisen kierroksen vastauksiaan toisella kierroksella. Kuten poliittista Delfoi-muunnosta sovellettaessa on tyypillistä, tässä tutkimuksessa ei pyritä vastaajien yksimielisyyteen, vaan tutkimuksen tavoitteena on nostaa esille mahdollisia, toisistaan poikkeavia tulevaisuudenkuvia.

2.3. Nuorten arvot tulevaisuuden ennakoinnissa

Tutkimuksen kohderyhmäksi on valittu tärkeille kunnallisen vaikuttamisen paikoille nousseiden nuorten aikuisten joukko. Tutkimuksessa nuoriksi määriteltiin luottamushenkilöjohtajat, jotka olivat valtuuskauden alkaessa 2009 alle 30-vuotiaita. Nuoriso-nimitystä ei tästä ikäjoukosta yleisesti käytetä, sillä nuorisoon ja esimerkiksi nuorisotutkimusten kohderyhmiksi valitaan tavallisesti hieman nuoremmat ikäluokat. Tässä tapauksessa alaikäraja muodostuu luonnollisesti 18-ikävuoteen, sillä kunnallisiin luottamustehtäviin voidaan kuntalain perusteella valita vain täysi-ikäisiä kuntalaisia.

Perti Haapalan (2003, 67) artikkelin mukaan nuorten vaikutusvalta ja näkyvyys yhteiskunnassa vaikuttaa korostuneen viime vuosikymmenten aikana verrattuna aiempiin aikoihin. Haapalan mukaan mielikuva nuorten vaikutusvallan lisääntymisestä on mielenkiintoinen, sillä lukumääräisesti 1900-luvun kuluessa Suomen väestö on sotien vaikutuksesta huolimatta vanhentunut dramaattisesti ensimmäistä kertaa historiassaan. Vuonna 1900 alle 25-vuotiaita nuoria oli yli puolet väestöstä, mutta vuonna 2000 osuus oli enää 35 prosenttia. Väestönkehitys on 2000-luvun taitteen jälkeen jatkanut samalla radalla. Nuorison väestönosuus on vähentynyt ja Haapalan mukaan lievän osuuden kasvun jälkeen edessä on nuorten määrän absoluuttinen vähentyminen 2010-luvulla.

Ympäröivä yhteiskunta ja todellisuus ovat kautta aikojen vaikuttaneet nuorten tulevaan elämään ja myös tulevaisuudenkuvaan. Tämän tutkimuksen kohderyhmänä oleva 1980-luvulla syntynyt nuorten kuntapäätäjien sukupolvi on elänyt ja kasvanut hyvin erilaisessa yhteiskunnassa verrattuna esimerkiksi 1930-luvulla tai 1950-luvulla kasvaneiden nuoruustodellisuuteen. Haapalan (2003, 80-82) karkean, mutta havainnollisen tyyppittelyn mukaan 1920- ja 1930-lukujen tyyppinuoret olivat toisen sukupolven työläisnuoria, jotka jo kasvoivat oman luokansa jäseneksi. Sotavuosien nuoria yhdistivät poikkeusolot. 1920-luvulla syntyneet nuoret viettivät tärkeitä nuoruusvuosia rintamalla tai muissa sota-ajan tehtävissä. Myös 1930-luvulla syntyneiden lapsuutta ja nuoruutta leimasivat poikkeusolot. Sota-aikana tai heti sen jälkeen syntynyt 1940-1950-luvun nuori eli lapsuutensa ja nuoruutensa köyhissä oloissa: koulut käytiin vasta perustetuissa kyläkouluissa ja mahdolliset myöhemmät opinnot uusissa korkeakouluissa. Monet työllistyivät kotitalalleen maaseudulle tai mahdollisesti kaupunkeihin. Ero maalais- ja kaupunkilaisnuorten arkitodellisuudessa oli usein huomattava. 1960-1970-lukujen

tyyppinuori oli maalaisnuori, joka ei enää jatkanut vanhempiensa ammatissa, vaan perusti keskikoulun jälkeen perheen lähiöön. Maaltapaon ja kaupungistumisen lisäksi tätä aikakautta leimasivat myös runsaat muutot länsinaapurin.

1980-luvun nuorten todellisuutta leimasi koulutustason nousu, kun jo puolet ikäluokasta kävi lukion. Jatko-opintoihin pääseminen kävi kuitenkin vaikeammaksi ja monet siirtyivätkin suoraan työelämään ilman jatkokoulutusta. 1990-luvun nuoret ovat jo osaltaan tutkimuksemme kohderyhmän nuoria, jotka ovat eläneet lapsuutensa tai varhaisuoruutensa 1990-luvun laman todellisuudessa. Työpaikat pujahdivat kivien alle ja monen oli otettava vastaan koulutuspaikka, joka saattoi kouluttaa alalle, jolla ei enää ollut valmistumisen jälkeen työpaikkoja tarjolla. 1990-luvulla puhuttiin ensimmäisen kerran syrjäytymisuhan alla olevista nuorista ja nuoret joutuivat kohtaamaan aikuisten maailman monin tavoin epävarmana.

Monissa 1990-luvun alun koululuokissa asioiden syistä ja seurauksista puhuttiin aikaisten kanssa käytyjen keskustelujen perusteella historian näkökulmasta, samalla kun ajan nykyhetki jäi pimentoon. 1990-luvun lama näkyi lasten arjessa, kun yhä useammassa perheessä kohdatiin työttömyyttä, koulussa säästettiin ja esimerkiksi oppikirjojen kierrätyksestä ja puuropäivistä tuli lapsille tavallista arkea. Laman lisäksi nykypäivän nuorten aikuisten elämään on varmasti vaikuttanut tiedonkulun nopeutuminen ja sen myötä maailman kuvainnollinen pientyminen ja elinympäristön laajentuminen entisestään.

Nuoret ovat tulevaisuuden ennakoinnissa ja visioinnissa tärkeässä roolissa, joutuessaan elämään nykyisyydessä tehtyjen ratkaisujen todellisuudessa todennäköisesti vanhempia ikäluokkia pidempään. Tämän myötä nuoret ovat tietynlaisia ajallisia kaksoiskansalaisia eläessään nykyisyyden lisäksi todennäköisesti pitkällä tulevaisuudessa ja tarkastellessaan ratkaisuja ja päätöksiä tästä johtuen ajallisesti laajalla näkökulmalla. (Suurpää 2009, 31.)

Vuonna 2010 alle 30-vuotiaat ovat vielä vähemmistössä päätöksentekijöinä niin paikallisella kuin valtakunnallisellakin tasolla (Suomen virallinen tilasto (SVT): Kunnallisvaalit verkkojulkaisu, viitattu 4.1.2011). Tämä 1980- ja 1990-luvuilla syntynyt sukupolvi kuitenkin tulee tekemään tulevaisuutemme äänestäjinä, mielipidevaikuttajina ja päätöksentekijöinä. Nuoremman päättäjäsukupolven kokemaa maailmaa ja maailmankuvaa analysoitaessa huomionarvoista on se, että nykyisten nuorten aikuisten sukupolvi on elänyt täysin toisenlaisessa todellisuudessa, kuin yhteiskunnassa tällä hetkellä valtaa pitävien sukupolvi, joiden lapsuutta ja

nuoruutta ovat värittäneet sota-ajasta toipuminen, yhteiskunnan nousu, hyvinvointivaltion rakentuminen ja vahvan poliittisuuden aika.

Nykyiset nuoret sukupolvet ovat kaikella todennäköisyydellä tulevaisuuden keskeisimpiä päätöksentekijöitä. Nykyhetkessä nuorten voidaan myös olettaa olevan varttuneempia sukupolvia ennakkoluulottomampia tulevaisuuden visioinnissa, sillä totutut ja olemassa olevat rakenteet eivät todennäköisesti rajaa heidän ajatteluaan vielä kovinkaan voimakkaasti. Kuitenkin esimerkiksi Sitran (2008, 7) teettämä Nuorten tulevaisuuskuvat –tutkimus osoittaa, mahdollisista ennakko-oletuksista poiketen, että nuorten arvot näyttävät olevan melko perinteisiä. Hyvään elämään tarvitaan nuorten näkökulmasta ensisijaisesti kiinteitä sosiaalisia suhteita, perhe ja ystävät nousevat elämänarvojen kärkeen. Myös kaupungin ja maaseudun vastakkainasettelu on voimakasta. Turvallisuus nousee tutkimuksessa nuorten keskeiseksi arvoksi ja vanhemmista huolehtiminen on nuorille tärkeää. Sitran tutkimuksen vastaajajoukko koostui yläkouluikäisistä peruskoululaisista, jotka ovat tavallisesti iältään 13-16 –vuotiaita. Kyseessä on siis hieman tämän tutkimuksen kohderyhmää nuoremmalle joukolle tehty tutkimus. Nuoremman ikäluokan vastauksien voidaan olettaa olevan sovellettavissa myös hieman vanhempaan ikäluokkaan.

Klaus Helkama (1997, 256-260) erittelee tutkimuksessaan arvojen merkitystä yhteiskunnassa ja kuvaa arvoja liikkeellepanevana voimana. Tutkimuksen mukaan arvot sytyttävät intohimoa huolehtia yhteisistä asioista. Toisaalta arvot hillitsevät intohimoja ja pitävät yhteiskunnan kassassa. Samassa tutkimuksessa korostuu arvojen muutos yleisen koulutustason noustua 1990- ja 2000-luvuille tultaessa. Helkaman mukaan arvot ovat yksilökeskistyneet, eikä enää voida entiseen tapaan puhua tietyn väestönosan arvojen yhtenäisyydestä. Helena Helven tutkimuksesta (2007, 297) sitä vastoin käy ilmi, että useimmat nuoret eivät ole välttämättä kiinnittäneet arvojaan mihinkään tiettyyn ideologiaan, vaan he valitsevat arvonsa tilanne- ja tapauskohtaisesti. Helve näkee myös, että nuorten käsitysten selvittäminen on tulevaisuuden kannalta tärkeää, sillä nuorten suuntaukset toimivat usein ilmapuntarina, joka osoittaa tulevan kehityksen suunnan.

Nuorten käsitystä tulevaisuudesta eri yhteiskunnan osa-alueilla on tutkittu aiemmin jonkin verran. 2000-luvun alussa Anu Mikkosen väitöstutkimus pureutui syvälle erityisesti itäsuomalaisten nuorten tulevaisuuskuviin ja tulevaisuuskasvatukseen merkitykseen. Mikkosen (2000, 119) tutkimuksessa korostuvat erityisesti perheeseen ja sosiaalisiin suhteisiin, vapaa-aikaan ja

harrastuksiin sekä ammattiin, koulutukseen ja työllistymiseen liittyvät kysymykset. Nämä samat aihealueet nousevat esille usein myös muissa nuorten tulevaisuutta käsittelevissä tutkimuksissa. Mikkosen tutkimuksessa nuoret näyttävät myös hahmottavan tulevaisuudessa tapahtuvan muutoksen vahvasti. Selkeää tulevaisuuden kehityslinjaa on hankalampi löytää, mutta yhteistä pääosalle tutkimuksen vastauksista on se, että tulevaisuutta ei kohdata nykyisenlaisena, vaan muutoksia tapahtuu väistämättä. Mikkosen tutkimuksessa (2000, 132) esille nousivat yksilökeskeisyys, välinpitämättömyys ja materialismi.

Tämän tutkimuksen kannalta edellä esitetyt tutkimustulokset ja arviot nuorten arvomaailmasta ovat merkittäviä sikäli, että arvot luonnollisesti vaikuttavat nuorten näkemyksiin myös kuntien tulevaisuudesta. Tutkimusten perusteella nuorten arvot ovat melko perinteisiä, mutta merkittävää on se, että nuorten maailmassa ja arvoissa muutoksella on keskeinen sija. Myös Mikkosen tutkimuksessa (2000, 132) esille nousseet yksilökeskeisyys ja välinpitämättömyys ovat merkillepantavia ja huomioonotettavia myös tämän tutkimuksen toteutuksessa ja vastausten analysoinnissa.

2.4. Katsaus aiempaan tutkimukseen suomalaisten kuntien tulevaisuudesta

Kuntien tulevaisuuden ja hallinnon organisoitumisen muutokset taitavat olla aina ajankohtaisia kysymyksiä julkisessa keskustelussa ja tutkijoiden kiinnostuksen kohteina. Kuntien tulevaisuutta ja hallintojärjestelmien mahdollisia muutoksia on tutkittu ahkerasti aina 1900-luvun puolivälistä, hyvinvointivaltion kehittymisestä ja vakiintumisesta asti (Pystynen 1965). 1970-luvulla kuntarakenteiden ollessa voimakkaassa muutoksessa tehtiin myös muutokseen liittyvää tutkimusta verrattain paljon (esim. Salli 1973). Tässä kappaleessa luodaan tiivis katsaus muutamiin kuntien tulevaisuutta koskeviin tutkimuksiin kahdelta viimeisimmältä vuosikymmeneltä.

Sisäasianministeriön kunta- ja aluekehitysosaston julkaisussa 1990-luvun alkupuolelta (2/1993) on pyritty arvioimaan kunnallistalouden ongelmia vuonna 2000 ja 2010. Tutkimuksen esipuheessa todetaan, että kunnallistalouden ongelma-alueiden voidaan arvioida olevan Kainuussa, Suomenselällä ja saarekkeittain Pohjois- ja Itä-Suomessa. Ajan kuluessa vaikeuksien arvioidaan painottuvan maan Itä- ja Pohjoisosiin. Tutkimuksen jälkimmäisenä kohdevo-

tena, 2010, voidaan todeta arvion osuvan aikalailla oikeaan. Arvioinnin kohdevuodesta käsin voisimme edelleen arvioida, onko julkaisun esipuheessa todettu vaatimus ongelmien ratkaisemiseksi ennen vuosituhannen vaihdetta, toteutunut. Selvityksessä todetaan, että vuosituhannen vaihteen jälkeen työllisten määrä vähenee, talouden kasvu hidastuu ja epäaktiivin väestön osuus kasvaa nopeasti suurten ikäluokkien alkaessa siirtyä eläkkeelle. (Sauri et al., 1993, 19.)

1980-luvun loppupuolella kuntien tulevaisuutta pyrki kartoittamaan joukko kuntavaikuttajia tietotekniikkayritys Oy Nixdorf Computer Ab:n johdolla. Teos koostuu tutkimusreferaateista ja kuntapäätäjien tulevaisuudenviisioista. Kokonaisuudessa havainnoidaan vuoden 2001 selkeänä johtoajatukseksi sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdistämistä sekä tietotekniikan tarjoamia uusia mahdollisuuksia hallintoon yleisesti ja erityisesti syrjäkylien kehittämiseen. Terveystieteiden kantokyvyn osalta mahdollisten skenaarioiden haasteellisuutta on viisioitu vuodelle 2010 suurten ikäluokkien ikääntymisen näkökulmasta.

Tutkimuksen ensimmäisessä skenaariossa vuoden 2010 terveydenhuollon todetaan muistuttavan yhä enemmän liukuhinnaideologiaa toteuttavaa tuotantoprosessia. Toisessa skenaariossa määrällisten hyvinvointipyrkimysten ohella yhteiskunnassa nähdään yhä tärkeämmäksi elämän laadun parantaminen kuten terveydentason kohottaminen, ulkoisten terveysriskien vähentäminen ja yleisen perusturvallisuuden lisääminen. Tässäkin tapauksessa on mielenkiintoista pohtia, onko näiden kahden välillä tehty tietoinen valinta 2010 luvulle tultaessa, onko toteutunut jonkinlainen välimuoto vai ollaanko edelleen samojen kysymysten äärellä? (Kirkkala (toim.), 1987, 158-159.)

Arto Haveri, Kaija Majoinen ja Elina Laamanen tarkastelivat 2000-luvun alussa (2003, 13-25 ja 72-79) delfoi-menetelmällä toteutetussa tutkimuksessaan kuntarakenteen muutosten vaikutuksia. Tutkimuskysymykset käsittelivät kuntaliitosten tarpeellisuutta, määrällisiä muutoksia ja kuntaliitosten todennäköisyyksiä sekä sitä, minkä tyyppisiä kuntia liitosten seurauksena pitäisi syntyä sekä kuntaliitosten ja kuntien välisen yhteistyön välistä suhdetta strategisena vaihtoehtona. Tutkimuksen ensimmäisen kierroksen vastausten perusteella kuntien tulevaisuudesta muodostettiin kolme vaihtoehtoista kuntakuvaa, joista palvelukunta vastaisi kuntien tehtävistä kattavasti myös tulevaisuudessa ja tämän tavoitteen toteutumisen edellytyksenä esitettiin kuntakoon kasvaminen nykyisestä tilanteesta. Identiteetikunnassa keskeisintä sitä vastoin ovat paikallisuuden ja yhteisöllisyyden kysymykset. Tämän mallin toteutumisen edellytykseksi nostettiin se, että joko kuntien palvelurooli vähenee muuten tai vaihtoehtoisesti nykyään

kuntien vastuulla olevia tehtäviä siirtyy jonkin toisen tahon vastuulle. Kolmanneksi vaihtoehdoksi kohonneessa verkostokunta –vaihtoehdossa yhdistyvät keskeiset elementit niin palvelu- kuin identiteettikunnastakin. Edellytyksenä tämän mallin toteutumiseksi on kuntien välisen yhteistyön tiivistyminen.

Lisäksi tutkimuksessa tarkasteltiin panelisteiksi valittujen kunta-alan asiantuntijoiden näkemyksiä kuntien roolin toivottavasta ja todennäköisestä kehityssuunnasta. Tutkimuksen johtopäätöksenä todettiin, että toimintaympäristön muutosten seurauksena kuntien kyky huolehtia niille kuuluvista tehtävistä on heikentynyt ja on edelleen heikentymässä. Tämä luo paineita kuntarakenteen muutokselle siten, että kuntien lukumäärän tulisi vähentyä ja kuntakoon suurentua. Samalla kuntarakenteen muutosta pidettiin myös todennäköisenä kehityksenä. Kuitenkin tutkimuksessa todettiin myös, ettei kuntien haasteita pystytä ratkaisemaan pelkästään rakenteita muuttamalla. Palveluiden osalta keskeisimpänä muutospaineita luovana sektorina pidettiin sosiaali- ja terveyspalveluiden entisestään kasvavaa kysyntää. Tutkimuksen tähtäimenä olivat vuodet 2007 ja 2017, joista ensimmäiseen mennessä vastaajat arvioivat kuntien määrän vähenevän noin sadalla vuoden 2003 tilanteeseen verrattuna ja vuoteen 2017 tultaessa toivottavana ja todennäköisenä pidettiin alle kolmensadan kunnan kokonaismäärää. Kuntien tehtäväkentän supistamista ei pidetty todennäköisenä ainakaan vielä vuoteen 2007 mennessä, joskaan mahdollisena ei myöskään pidetty tehtäväkentän laajentamista.

Edellä esitellyn, kuntarakenteen muutoksiin syvästi paneutuvan, tutkimuksen lisäksi Suomen kuntaliitto on toteuttanut 2000-luvun alkupuolella tulevaisuusarvioita tuottavia 15-20 vuoden päähän suuntaavia tulevaisuusbarometreja. Tulevaisuusbarometriä tekijät, näkökulmat ja toteutustavat ovat vaihdelleet. Ensimmäisessä tulevaisuusbarometrissa kuntien tulevaisuutta on tarkasteltu kokonaisvaltaisella tasolla johtavien viranhaltijoiden näkökulmasta tutkimuksessa Kuntien tulevaisuus, Kunta-alan tulevaisuusbarometri 1999. Toisessa Suomen Kuntaliiton tulevaisuusbarometrissa tarkastelun kohteena oli erityisesti kuntademokratia ja kuntajohtaminen. Vuonna 2005 ilmestyneessä barometrissa tarkasteltiin kuntajohdon ja asiantuntijoiden näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta tutkimuksessa Kuntien tulevaisuus, Kuntajohdon ja asiantuntijoiden näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta. (Kivelä & Mannermaa, 1999; Kivelä, 2000; von Bruun, 2005.)

Susanna Kivelän ja Mika Mannermaan (1999, 7, 8 ja 118) tulevaisuusbarometrin asiantuntijaraadin vastaukset ennakoivat, että kuntien tulevaisuudessa merkittävää ei ole niinkään se, mi-

kä kunta itsessään on, vaan keskeistä kunnan menestymisen kannalta on se, kuinka toimivat yhteistyöverkostot kunta on onnistunut muodostamaan. Tutkimuksen mukaan merkitystä kasvattavat erityisesti seutuyhteistyö, kansainvälinen verkostoituneisuus sekä kunnan ja kolmannen sektorin välisen yhteistyön saumattomuus. Tutkimuksen havaintona on myös se, että kunnat muuttuvat 90-luvun lopun tilanteen palveluntuottajista enemmän palveluntarjoajiksi. Tutkimuksessa korostuivat kuntademokratia ja kuntalaisten vahva osallistuminen eritasoiseen päätöksentekoon kunnassa. Tutkijat ovat muotoilleet neljä vaihtoehtoista skenaariota kuntien tulevaisuudesta. Mikään ei muutu -tulevaisuudesta seutukuntien tulevaisuuteen. Kaikille Kivelän ja Mannermaan skenaariovaihtoehdoille ominaista on se, että kuntien lukumäärän ennakoidaan vähenevän ainakin jonkin verran. Tämän ennustuksen voidaan todeta jo vuoden 2010 lopussa toteutuneen, kun useita kuntaliitoksia on toteutunut ennen vuoden 2010 loppua.

Suomen Kuntaliiton tulevaisuusbarometri Näkemyksiä kuntademokratian ja kuntajohtamisen tulevaisuudesta vuodelta 2000 (Kivelä, 2000, 5-6 ja 106-110) pureutuu nimensä mukaisesti erityisesti kuntademokratian ja kuntajohtamisen tulevaisuuteen kuntien muuttuvassa toimintaympäristössä. Tutkimus osoittaa, että kuntien toimintaympäristön muuttuessa eri toimijat joutuvat muuttamaan vaikuttamis- ja toimintatapojaan ja parhaiten menestyvät ne toimijat, jotka nopeimmin omaksuvat parhaat toimintatavat ja he saavat myös vaikuttamismahdollisuuksia enemmän kuin sellaiset toimijat, jotka pyrkivät ylläpitämään vanhaa toiminta- ja vaikuttamiskulttuuria. Tutkimuksessa ennakoidaan, että vuoteen 2017 mennessä kuntien itsenäisyys ja mahdollisuus ohjata omaa toimintaansa tulee hieman lisääntymään ja ihmisten vastuu omasta hyvinvoinnista tulee jonkin verran lisääntymään, vaikka kuntien hyvinvointivastuu pysyykin melko lailla ennallaan. Kuntaorganisaation kehityksen kannalta on merkittävää, että vuoden 2000 tutkimuksessa ennakoitiin vallankäytön siirtymisen luottamushenkilöiltä viranhaltijoille pysähtyvän ja poliittisten ja ammatillisten toimijoiden välisten toimintatapaerojen kaventuvan. Vaikutusvallan ennakoitiin perustuvan tulevaisuudessa enemmän yksilön verkostojen hyödyntämiseen kuin aseman tai sääntöjen sanelemaan valtaan. Eniten vaikutusvaltaansa vuoden 2000 tilanteesta vuoteen 2017 mennessä lisäävät tutkimuksen perusteella kuntien yhteistyöelimet, tietoverkkokäyttäjät ja eläkeläiset.

Santtu von Bruunin kuntien tulevaisuutta käsittelevä tutkimus vuodelta 2005 (von Bruun 2005, 13-15) keskittyy kuntajohdon ja asiantuntijoiden näkemyksiin kuntien tulevaisuudesta. Von Bruunin tutkimuksessa korostuvat edelleen vuonna 2010 pinnalla olevat ajankohtaiset, kuntien tulevaisuutta suuntaavat teemat kuten väestön ikääntyminen ja sen vaikutukset työllis-

syysasteeseen, kuntatalouteen, palvelutuotantoon ja aluerakenteeseen. Nämä seikat ohjaavat voimakkaasti Suomen kuntien tulevaisuutta. Kunnat joutuvat tulevaisuudessa sopeuttamaan toimintaansa muuttuvaan toimintaympäristöön ja samalla suuntaamaan koko suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuutta. Tutkimuksen mukaan on todennäköistä, että jos hyvinvointiyhteiskunta säilyy, muodostuu siitä toiminnallisesti ja rakenteiltaan hyvin erinäköinen kuin se on nykyään. Tutkimus ennakoii, että alueiden erilaistuminen voittajiin ja häviäjiin korostuu entisestään. Kasvun, elinkeinoelämän, työpaikkojen ja väestön keskittyminen elinvoimaisille kasvuseuduille ennakoidaan kiihtyvän. Kasvualueita ovat karkeasti määriteltynä etelä ja länsi, kuihtuvia alueita itä ja pohjoinen. Myös Etelä- ja Länsi-Suomen kasvuseutujen väliin jää syrjäisiä alueita, jotka kokevat kuihtumisen kohtalon. Samalla suurten kaupunkiseutujen itsenäisyys ja mahdollisuudet aluelähtöiseen kehittymiseen kasvavat huomattavasti. (von Bruun 2005, 159-164.)

Koko Suomen elinvoimaisuuden kannalta von Bruunin (2005, 126-131) tulevaisuusbarometrin esittämät skenaariot ovat murskaavia. Demokratian ja vaikuttamisen näkökulmasta ei tulevaisuus näytä sen ruusuisemmalta. Tutkimuksessa tehtyjen arvioiden perusteella kuntien merkitys päätöksenteon areenoina vähenee, kun kunnissa toteutetaan entistä enemmän seudullista palveluntuotantoa ja elinkeinopolitiikkaa. Päätöksenteko siirtyy tutkimuksen mukaan kauemmas kuntalaisista. Tästä huolimatta tutkimuksessa arvellaan edustuksellisen demokratian säilyvän tulevaisuudessakin tärkeänä vaikuttamisen kanavana, vaikka sen merkitys vähenee. Kuntalaisten kiinnostuksen arveltiin kohdistuvan kasvavassa määrin omaan elämään läheisesti liittyviin asioihin, eikä enää niinkään laajempaan yhteisten asioiden hoitoon.

Melko tuoreeltaan kuntien tulevaisuutta on luodattu Torsti Kirvelän ja Santtu von Bruunin tutkimuksessa suurten kaupunkien tulevaisuudesta ja kaupunkipolitiikasta, jossa paneudutaan suurten kaupunkiseutujen tulevaisuuteen ja siihen vaikuttaviin muutosilmiöihin. Tutkimuksen keskeisenä päätelmänä nousi esille se, että arvioiden mukaan valtion toimilla ei ole mahdollista pitää asuttuna koko maata, ei kaikkia kuntia eikä elinvoimaisina edes kaikkia nykyisiä kaupunkiseutuja. Kohtuullisen laajan kaupunkiverkon säilymisen arvellaan kuitenkin olevan mahdollista, mikäli kaupunkiseudut saavat tuekseen vahvaa valtion politiikkaa. (Kirvelä & von Bruun, 2009.)

3. KUNTA YHTEISKUNNALLISENA INSTITUUTIONA

3.1. *Paikallisen hallinnon historia tulevaisuuden peilinä*

Suomalaisen yhteiskunnan syntyvaiheesta alkaen paikalliset toimijat ovat olleet keskeisessä asemassa yhteiskunnan toimivuuden kannalta. Kuntien syntyhistoria kietoutuu yleiseen yhteiskunnallisen järjestäytymisen kehitykseen ja erityisesti paikallisen järjestäytymisen historiaan tiiviisti. Ymmärtääksemme ja voidaksemme visioida tulevaisuutta, on meidän tunnettava historiamme. Tässä alaluvussa tarkastellaan paikallisen hallinnon historiaa ja samalla kuntien syntykehitystä varhaisista ajoista viime vuosisadalle saakka.

Suomalaisen yhteiskunnan voidaan katsoa syntyneen keskiajalla 1100-1200 lukujen tietämissä. Ensimmäiset Suomea koskevat kirjalliset lähteet ovat peräisin 1100 -luvun puolivälistä. Tätä ennenkin Suomessa on arkeologisten tutkimusten mukaan asunut pysyvästi muutamia kymmeniä tuhansia asukkaita, mutta ”Suomesta” ei voida puhua organisoituneena kokonaisuutena ennen katolisen kirkon ja Ruotsin vallan ulottamista maahan. Keskiaikaisia kirkkopitäjiä ovat edeltäneet parikymmentä taloa käsittäneet muinaispitäjät, joiden organisaatiosta tai järjestäytymisestä ei ole tarkkaa tietoa. (Kallioinen 2001, 9-10 ja 17-18.)

Yhteiskunnallinen muutos keskiajalla oli huimaa ja tultuaan Pähkinäsaaren rauhan myötä osaksi Ruotsin valtakuntaa, kytkeytyi Suomi osaksi läntistä Eurooppaa uskonnon ja ulkomaankaupan kautta. Varhaisen keskiajan yhteiskunnallisista muutoksista heijastuu myös pohja paikallista hallintoa muokanneille seikoille: valtakunta yhtenäistyi alueellisesti ja poliittisesti, kruunun taholta järjestettiin yhtenäinen verotus, säätyjako vahvistui ja ensimmäisten kaupunkien kehittyminen alkoi. Maa jakaantui maallisista mahtimiehistä ja kirkon edustajista koostuvaan hallitsevaan luokkaan sekä tavalliseen kansaan, alamaisiin. (Kallioinen 2001, 27-28.)

Ruotsin vallan alkaessa järjestellä maan sisäisiä oloja, oli luontevaa, että pitäjäjako pohjautui vanhojen muinaispitäjien rajoihin. Pitäjät jatkoivat aiemmin hoitamiaan tehtäviä ja saivat samalla uusia tehtäviä kannettavakseen. Kirkollisten toimitusten ja kirkollisten maksujen keräämisen lisäksi kirkkopitäjät olivat asutuksellisia ja maanomistuksellisia kokonaisuuksia. Lisäksi kirkkopitäjä toimi hallinto- ja oikeuspiirinä, kärjäkuntana, 1400-luvulle asti, jolloin hal-

lintopitäjät (nimismiespitäjät, veropitäjät) muotoutuivat ja ottivat vähitellen hallinto- ja oikeustoimen itselleen. Hallintopitäjien itsehallintoelimenä oli pitäjänkokous ja pitäjänkäräjät, jonka esimiehenä toimi paikkakunnallinen pitäjäntuomari. Pitäjien itsehallinto hoiti myös monenlaisten kruunun vaatimien verojen suorittamista. 1500-luvulle tultaessa paikallisen hallinnon merkitys kaventui tehokkaan valtiollisen virkamieshallinnon myötä. Kustaa Vaasan luoman voutihallinnon ohella perustettiin keskusvirastoja, lääninhallintoa ja hovioikeudet. Valtiollinen virkakoneisto rajasi paikallisen vallan vähäiseksi, vaikka sen merkitystä pyrittiin edelleen korostamaan. (Oja 1939, 68-74.)

1600-luvulla pitäjänkokousten merkitys alkoi vahvistua tehtäväkentän laajennuttua. Paikallisen hallinnon vastuulle lankesivat köyhäinhoito, sairaanhoito ja kansakouluissa annettava opetus. Valtiovalta piti pitäjänkokousten aseman kuitenkin melko vähäisenä, kunnes 1700-luvulla paikallisen itsehallinnon merkitystä alettiin korostaa valtiollisin toimin ja kruunun virkamiehet valjastettiin myös pitäjänkokousten päätösten toimeenpanoon. (Ylikangas 1990, 119-124, Soikkanen 1966, 46.)

Vuonna 1852 annettiin köyhäinhoitoa koskeva asetus, joka velvoitti pitäjät perustamaan luottamushenkilöpohjaisen köyhäinhoitohallituksen. Tätä asetusta voidaan pitää ensimmäisenä askeleena kunnalliseen, kirkosta erillään olevaan paikallishallintoon. Nykyisen kuntajärjestelmän perusta luotiin reilu kymmenen vuotta myöhemmin kunnallisasetuksella (1865) ja kaupunkien kunnallisasetuksella (1873). Näillä asetuksilla luotiin organisaatio asioiden hoitamiseksi ja samalla erotettiin kunta ja seurakunta toisistaan. (Soikkanen 1966, 293, Pystynen 1965, 36-38.)

Autonomian ajalla suomalaisessa hallinnossa otettiin ratkaisevat askeleet paikallisen hallinnon järjestymisessä ja kyseisen ajan vaikutus voidaan nähdä suomalaisessa hallinnossa vielä tänäkin päivänä. Autonomian aikana Suomi pystyi säilyttämään hallintojärjestelmän pohjoismaisen tradition, vaikka tiivis yhteys erilaiseen hallintotraditioon perustuvaan Venäjään rajoitti suomalaisen hallintokulttuurin ja erityisesti poliittisen järjestelmän rakentumista yli sadan vuoden ajan. Kehitysvaihe näkyy edelleen rajoittuneena avoimuutena ja hallinnon ja poliittisen päätöksenteon aktiivisen vuoropuhelun puutteena. (Temmes ja Kiviniemi 1997, 11.)

Vuonna 1865 annettiin asetus kunnallishallituksesta maalla, jolla luotiin maalaiskunnan käsite ja uudenlainen yhteisö seurakunnan rinnalle. Asetusta ennen paikallinen hallinta ja alueen it-

sehallinto oli tapahtunut seurakunnan puitteissa ja vielä vuoden 1865 asetuksen jälkeenkin kunnan ja seurakunnan maantieteellinen alue olivat sidoksissa toisiinsa. Seurakunnallinen ja sitä myöten myös kunnallinen jaotus oli muodostunut vuosisatojen kuluessa luontaisesti. Seurakuntien ja niiden myötä myös kuntien koko vaihtelee asukasmäärän ja pinta-alan osalta runsaasti maan eri osissa. Kokoon ovat vaikuttaneet erityisesti alueen vauraus ja asukastiheys. Tästä taustasta johtuen kunnat olivat jo syntyaikoinaan hallinnollisina kokonaisuuksina keskenään hyvin erilaisia, mutta useimmiten ne muodostivat kuitenkin kokonaisuuden, jonka piirissä koettiin yhteenkuuluvuutta. (Soikkanen 1965, 5.)

Vuoden 1865 asetuksen määrittelemässä kuntakokouksessa käytettiin äänivaltaa verojen maksun perusteella ja vaikutusvalta määräytyi maksettujen verojen mukaan. Suurimman mahdollisen äänivallan käyttö oli asetuksessa rajoitettu ja sitä tiukennettiin 1898 toteutetussa maalaiskuntien kunnallislaissa, mutta muutoksen jälkeenkin äänivallan vaikuttavuus määräytyi maksettujen verojen, ja samalla siis varallisuuden, mukaan. Tämän uudistuksen jälkeen alettiin yhä aktiivisemmin vaatia yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden toteuttamista kunnallisissa äänestyksissä. Vuonna 1906 annettu vaalilaki, joka toi valtiollisiin vaaleihin yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden, lisäsi painetta samanlaiseen kehitykseen kunnissa. Tämän myötä vuonna 1908 eduskunnassa hyväksyttiin kunnallislait, jotka olisivat toteuttaneet tavoitellun äänioikeuden, mutta keisari ei vahvistanut lakeja. Vasta vuoden 1917 vallankumouksen tuoksissa hyväksyttiin kunnallislait, jotka toivat mukanaan kaivatun yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden ja samalla laskivat äänestysikärajan 20 vuoteen, valtuusto tuli pakolliseksi kaikissa kunnissa ja lisäksi laki vahvisti valtuuston asemaa viranomaisiin nähden. Lain tavoitteena oli mahdollisimman laaja kansanvaltaisuuden toteuttaminen. Uutta kunnallislakia korjailtiin vielä kahteen kertaan vuoden 1919 aikana. (Soikkanen 1965, 6-12.)

Itsenäistymisen aikoihin maatalouden kehittyminen ja teollistuminen vauhdittivat elintason kehittymistä. Tämän seurauksena kuntien tehtäväkenttä laajeni erityisesti hyvinvointipalvelujen osalta. Eri alueilla asuvien yhtäläisiä palveluita ja mahdollisuuksia alettiin perustella paikallisen päätäntävallan kustannuksella. Kuntien toimintaa alettiin korostaa paikallisen itsemääräämisoikeuden kustannuksella ja poliittiset suuntaukset suhtautuivat kehitykseen eri tavoin. Esimerkiksi vasemmisto (erityisesti sosiaalidemokraatit) korostivat sosiaalisin perustein tehokkuutta ja kuntien toiminnan yhdenmukaistamista, kun taas oikeisto painotti kuntien itsehallinnon merkitystä ja pyrki hillitsemään valtion määräämiä tehtäviä. (Soikkanen 1966, 464 ja 600-610.)

Itsenäisyyden aikana kuntien tehtävät ovat jatkuvasti laajentuneet. Varsinkin sotien jälkeen tehtävien määrän lisääntyminen ja laajentuminen oli erityisen voimakasta. Joitakin kuntien vastuulla olevia tehtäviä siirtyi kuitenkin myös valtion vastuulle. Vuoden 1865 asetuksen säätämistä alkaen kuntamuotojen (maalaiskunnat, kauppalat ja kaupungit) väliset erot kaventuivat. Samoin kuntien väliset erot tehtäväkentän ja toimintatapojen osalta ovat pienentyneet lainsäädännön ja kuntien itsehallinnon kaventumisen myötä. (Soikkanen 1965, 13-15)

1900-luvun alkupuolella käytiin vilkasta keskustelua kunnan optimaalisesta koosta ja kuntakoon vaikutuksesta kunnan toimintaan, sen tehokkuuteen, palvelujen saatavuuteen sekä kykyyn tarjota palveluita. Vastakkain olivat ajatus kuntien jakamisesta pienempiin kokonaisuuksiin ja toisaalta yhteistyön tai yhdistymisen tuomat mahdolliset edut. 1900-luvun taitteessa kuntien hallinto ja jaotus oli sidottuna seurakuntiin, joten osittain tuolloin tarve muutoksiin aiheutui seurakuntajaon muutostarpeesta. (Soikkanen 1966, 286-287 ja 503-505.) Mielenkiintoista ja tietyllä tavalla myös yllättävää on se, kuinka samankaltaisista kysymyksistä ja asettelmista käydään keskustelua myös nyt yli sata vuotta myöhemmin, seuraavan vuosisadan alkupuolella.

3.2. Keskeisiä hallinnon uudistuksia kuntakontekstissa

Taloudellinen tilanne ja niukkuus sekä muutokset väestön ikärakenteessa ovat vaikuttaneet merkittävän ja monipuolisen yhteiskunnallisen aseman saavuttaneen kuntakentän tilanteeseen 1980-luvun lopulta alkaen merkittävästi. Yleistalouden tilanteen heikentyminen 1990-luvun alkupuolella heijasteli voimakkaasti myös kuntien toimintakykyyn. Ongelma tiedostettiin ja lama myös tuntui voimallisesti kunnissa eri puolilla maata. Kunnat ovat löytäneet vaihtelevia ratkaisukeinoja selviytyäkseen lisääntyvien lakisääteisten tehtävien ja toisaalta kiristyvän talouden aiheuttamasta haastavasta yhtälöstä. Kuntien laajan tehtäväkentän, niukkenevien resurssien ja asukasrakenteen haastavuuden yhtälöön on yritetty löytää ratkaisuja viime vuosisadan loppupuolelta saakka.

2000-luvulle tultaessa valtioneuvosto tarttui toimeen ja kuntien toimintaedellytyksiä linjaava puitelaki (169/2007) asetettiin Valtiovarainministeriön toimesta. Lain sisältö on muokannut vahvasti suomalaisten kuntien toimintaympäristöä ja velvoitteita viime vuosina.

Valtion toimintaperiaatteiden koventumista on ollut havaittavissa 1990-luvun lamasta lähtien. Aiemmin valtio ja kunnat toimivat melko samojen periaatteiden mukaisesti, mutta nykyään kunnan rooli on valtioon verrattuna traditionaalisempi ja palvelukeskeisempi. Kunnan tehtävien toteuttamisessa palvelun järjestäminen on edelleen keskeisempi kysymys kuin palvelun taloudellisuus. Kunta-valtiosuhteen keskeinen ongelma on epäselvyys kuntien itsehallinnollisessa asemassa. Kunnallishallinto ei pysty itse kokonaan päättämään tehtävistään, vaan valtio voi siirtää kunnalle tehtäviään antamatta kuitenkaan riittäviä resursseja niiden hoitamiseen. (Helin 2009.)

3.2.1 Vapaakuntakokeilu

Suomessa toteutettiin 1980-90 -lukujen taitteessa mittava hallintoreformi. Muutosten taustalla olivat uudistuspainneiden kasautuminen 80-luvulla hyvinvointivaltion kriisiin ja kansainvälistymisen myötä. Hallintouudistus nousi poliittiseen keskusteluun ja vauhditti osaltaan muutosta, keväällä 1987 asetettiin hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta. Uudistuksen keskeisimmiksi hankkeiksi muodostuivat tulosohjaus- ja tulosjohtamisuudistus, vapaakuntaudistus ja liikelaitos-yhtiöittämisuudistus. Hallintouudistuksen taustalla oli toisen maailmansodan jälkeen jatkunut hyvinvointivaltion kehittyminen ja laajentuminen, joka alkoi ilmentää 1980-luvulla käänneasteen oireita. Suomessa hyvinvointivaltion ongelmien voidaan katsoa liittyvän hallintokoneiston laajentuneista mittasuhteista johtuvaan byrokratiaongelmaan, julkisen sektorin kasvaneeseen osuuteen kansantaloudessa ja yksityisen ja julkisen sektorin rajan hämärtymisestä (Temmes ja Kiviniemi 1997, 16-19). Uudistusohjelman arviointiraportin (Temmes ja Kiviniemi 1997, 129-132) mukaan Suomen hallinto oli hallintouudistusten myötä selvästi nykyaikaistunut hallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja henkilöstöpolitiikan osalta.

3.2.2 Paras-uudistus

Valtioneuvosto käynnisti keväällä 2005 Paras-hankkeen kunta- ja palvelurakenteiden uudistamiseksi. Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta hyväksyttiin eduskunnassa alkuvuodesta 2007 ja kunnat laativat vuoden 2007 loppuun mennessä suunnitelman siitä, kuinka aikovat toteuttaa lain vaatimukset. Hankkeen käynnistämisen taustalla vaikuttaneista syistä keskeinen oli varautuminen rakennemuutoksilla kuntiin kohdistuviin haasteisiin ja toimintaympäristö-

muutoksiin, kuten työikäisen väestön määrän supistumiseen, eläkeläisten määrän kasvuun ja palvelukysynnän kasvuun. (VNS 9/2009, 100.)

Uudistuksen tarkoituksena on vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoa siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Lain tavoitteena on varmistaa elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne. Lisäksi lain tavoitteena on varmistaa koko maassa laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut. Lain edellytysten mukaan palvelurakenteen on oltava kattava ja taloudellinen ja sen on mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö. (Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 1§.)

Lainsäädännöllä kuntia kannustetaan eheään ja elinvoimaiseen kuntarakenteeseen yhdistymisten tai kuntien yhteistoiminnan avulla. Laki edellyttää pääkaupunkiseudun lisäksi kuudelta toista kaupunkiseudulta suunnitelmaa siitä, miten alueella edistetään maankäytön, liikenteen ja asumisen yhteensovittamista sekä palvelujen joustavaa käyttöä kuntarajat ylittäen. Pääkaupunkiseudun kohdalla suunnitelman edellytys oli ehdoton, muut kaupunkiseudut voivat välttyä suunnitelman tekemisestä yksimielisesti niin päättäessään. (Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 7§). Uudistus on vauhdittanut kuntarakenteen muutosta voimakkaasti ja jo vuonna 2007 tuli voimaan 14 kuntaliitosta, joissa oli mukana 30 kuntaa. Esimerkiksi vuoden 2009 alusta toteutui 32 kuntaliitosta, joiden myötä kuntien määrä väheni 67:llä kunnalla. (VSN 9/2009, 14.)

3.2.3. Kainuun maakuntahallintokokeilu

Kainuun maakunnassa kuntien toimintaa on kehitetty alueellisesti Kainuun maakunnassa vuosina 2005-2012 toteutettavan hallintokokeilun muodossa. Kainuun maakuntahallintokokeilu perustuu Kainuun hallintokokeilusta annettuun lakiin (343/2003). Hallintokokeilun käynnistämisen taustalla olivat Kainuun väestömäärän väheneminen, ikärakenteen vanheneminen, yritystoiminnan supistuminen ja kuntatalouden heikkeneminen. Samankaltaisten haasteiden parissa taistellaan monilla muilla alueilla, joten hallintokokeilun tuloksia seurataan syvällä intensiteetillä. Kuntien tulevaisuuden kannalta Kainuun hallintokokeilu on ainutlaatuisuudes-

saan erityisen kiinnostava. (Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 201/2009, 7.)

Erityistä Kainuun hallintokokeilussa ovat demokraattinen päätöksentekomalli, voimavarojen ja kehittämispotentiaalin kokoaminen yhteen sekä rahoitusratkaisu, joka perustuu menojen jakamisen sijaan tulojen jakamiseen ja mahdollistaa siten kustannuskasvun hillitsemisen perinteisiä malleja tehokkaammin (Jäntti et al., 2010, 191). Kainuun hallintokokeilun avulla pyritään saamaan kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vaikutuksista alueen kehittämiseen, peruspalvelujen järjestämiseen ja kansalaisten osallistumiseen. Samalla kokemuksia pyrittiin saamaan maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen sekä kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan liittyen. Lisäksi hankkeen tavoitteena on palvelujen laadun ja saatavuuden paraneminen, elinkeinopolitiikan ja alueellisen kehittämisen tehostuminen, demokratian, osallistumisen ja aluehallinnon toimivuus sekä ylätasoon tavoitteena Kainuun elinvoiman ja strategisen kapasiteetin lisääntyminen. Tavoitteiden saavuttamiseksi julkisen hallinnon rakennetta ja vastuunjako on muutettu Kainuussa merkittävästi. (Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuus-tarkastuskertomukset 201/2009, 7.)

Kainuun mallin tapaisen toimintatavan levittämistä myös muille alueille pidetään julkisessa ja poliittisessa keskustelussa mahdollisena. Tästä näkökulmasta Kainuun hallintokokeilua voidaan pitää ennakkotapauksena tai testikenttänä toimintatavan toteutukselle yhdellä alueella. Mahdollisen sovellettavuutensa ja yhteiskunnallisen merkittävyytensä vuoksi tässä tutkimuksessa asiantuntijajaneelin arvioitavaksi ja yhdeksi tulevaisuuden julkisen hallinnon muodoksi on nostettu Kainuun hallintokokeilua muistuttava kolmen vahvan julkishallinnon tason maakuntamalli.

3.3. Kuntien itsehallinto

Kuntien itsehallinto pohjautuu perustuslakiin, jonka mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. (Perustuslaki 11.6.1999/121). Kunnan asukkaiden itsehallinto on ollut vahvimillaan syntyäikoinaan 1800-luvun lopulla, jolloin tietyllä alueella asuvat kansalaiset hoitivat yhteisönsä liittyviä tärkeitä tehtäviä, kuten maankäyttöä, sosiaalihoitoa, kehittämistä ja koulutusta. Kuntien itsehallinto näyttäisi Haverin,

Laamasen ja Majaisen (2003) katsauksen perusteella olleen vahvimmillaan ennen 1930 – lukua, josta alkaen valtiolla katsottiin olevan oikeus määrätä tehtäviä kuntien hoidettavaksi.

1960-luvulla hyvinvointivaltioitehtävän laajentaminen muutti kuntien roolin nopeasti palveluja tuottavaksi organisaatioksi. 1980-luvun loppupuolelta valtion sääntelyä pyrittiin keventämään ja näin lisäämään kuntien aitoa itsehallintoa. Ratkaiseva muutos kuntien aseman kannalta tapahtui vuoden 1995 kuntalain tullessa voimaan, sillä silloin kuntien rooli muuttui palvelujen tuottajasta palvelujen järjestäjäksi.

Normatiivisesti kunnilla on vahva itsehallinto, mutta käytännössä itsehallinnollinen liikkumavara vaihtelee paljon eri kuntien välillä ja myös alueellisesti. Perustuslain takaama asukkaiden itsehallinto kunnan alueella on nykyään monissa kunnissa kyseenalainen. Kunnat ovat muodostaneet yhteistoiminta-alueita, joiden myötä kunnan toiminnoista valtaosa ja myös taloudellinen määräysvalta on monissa tapauksissa annettu kunnan ulkopuolelle. Kunnallisen itsehallinnon perusjalkana toimivan valtuuston todellinen valta on itsehallinnon kannalta vähäinen.

3.4. Kunnan tehtävät

Kunnan perustehtävä määritellään vuonna 1995 voimaan tullessa Kuntalaissa (365/95). Kuntien perustehtävä asukkaiden hyvinvoinnin ja kestävän kehityksen edistämisestä määritellään heti lain ensimmäisessä pykälässä. Lain puitteissa kunnan on huolehdittava joko yksin tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa sen järjestämisvastuulle annetuista palvelutehtävistä. Säännös on yleinen kunnallishallinnon toiminta-ajatus ja lainsäätäjän kannanotto keskusteluun kunnan tehtävistä ja asemasta yhteiskunnassa. Kunnan perustehtävää voidaan pitää tavoitenormina, joka suuntaa kunnan toimintaa ja rajoittaa kunnan muiden normien tulkintaa kunnan harkintavaltaa kaventavasti. (Harjula & Prättälä 2004, 95.)

Kunnan tehtävät ja toimiala määritellään tarkemmin Kuntalain (365/95) toisessa pykälässä, jossa todetaan, että kunta hoitaa sille laissa määrätyt tehtävät ja itsehallintonsa nojalla hoidettavakseen ottamansa tehtävät. (Kuntalaki 17.3.1995/365). Perinteisesti kunnan tehtävät on jaettu yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan. Erityistoimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunnan on lakien säätämänä hoidettava. Yleiseen toimialaan sitä vastoin kuuluvat kunnan tehtävistä

ne, jotka se voi vapaaehtoisesti päätöksellään ottaa hoidettavakseen. 1900-luvun viimeisellä vuosikymmenellä jaotteluerot ovat jonkin verran madaltuneet. (Harjula & Prättälä, 2004, 97.)

Kunnan tehtävien toteuttamisen taustalla vaikuttaa perustuslaki ja siinä määritellyt taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet, TSS-oikeudet. Kuntien erityistoimiala eli erillisellä lainsäädännöllä kuntien hoidettavaksi säädetty tehtävät ovat yhteiskunnallisen kehityksen myötä lisääntyneet jatkuvasti, aivan kuten valtionkin tehtävät ovat lisääntyneet. Tärkeimpiä kunnan erityistoimialaan kuuluvia tehtäväryhmiä ovat opetus- ja sivistystehtävät, terveyden- ja sairaanhoito, sosiaalihuolto, yhdyskuntasuunnittelu ja –rakentaminen, ympäristönsuojelu sekä pelastustoimi. Näistä tehtävistä säädetään useissa sektorikohtaisissa säädöksissä, kuten perusopetuslaissa, lukiolaissa, terveydenhuoltolaissa, erikoissairaanhoitolaissa, sosiaalihuoltolaissa, mielenterveyslaissa, jätelaissa, maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä ympäristönsuojelulaissa. Leimallista kunnan erityistoimialaan kuuluvissa tehtävissä on se, että niistä on paikoin säännelty erityislainsäädännössä hyvinkin yksityiskohtaisesti niin, että kunnille jää hyvin vähän harkintaa perustuvaa liikkumavaraa. Erityistoimialaan kuuluvien tehtävien hoito on myös valtion taholta erityisen valvonnan kohteena, toisin kuin yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät. (Hannus & Hallberg, 2000, 79-80.)

Kunnilla on vastuu palveluiden järjestämisestä, mutta palvelut voidaan oman tuotannon lisäksi tuottaa muillakin tavoilla, kuten yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai tilaamalla palvelut kokonaan ulkopuoliselta palveluntarjoajalta, joka voi olla toinen kunta tai vaikka yksityinen yritys. Suomessa on kuntien vahvan itsehallinnon perinne, mutta toisaalta myös kuntien välisellä yhteistyöllä on vahva perinteensä. Kuntien välisen yhteistyön syvyys ja laajuus ovat vaihdelleet alueittain, tehtäväaloittain ja alueesta riippuen. Kuntien välinen yhteistyö on osin pakollista (esim. sairaanhoitopiirit), osin vapaaehtoisuuteen perustuvaa. (Parasta nyt, 15-17.)

3.5. Kunta-valtio –suhde

Kunnan asema yhteiskunnassa on perua muinaisilta ajoilta ja kuntien asema on tietyllä tavalla perustavanlaatuinen. Kunnan historiallisesta asemasta johtuen kunnan instituutiolle ei löydy lainsäädännöstä määrittelyä eikä kunnan oikeustoimikelpoisuutta ja asemaa määrittellä edes Kuntalaissa. Valtion ja kuntien suhteen oikeudellinen perusta on perustuslain 121§:ssä, jonka mukaan kunnat eivät ole valtion alaisia ja valtion viranomaisten kuntiin kohdistamien valvon-

tatoimien on aina perustuttava lakiin. Valtion viranomainen ei näin ollen suoranaisesti valvo tai ohjaa kuntien toimintaa, vaan kyse on lainkirjaimen mukaan enemmänkin yleisestä seurannasta. Yhteiskuntavaikuttamisen näkökulmasta kunta huolehtii osaltaan demokratian toteutumisesta paikallistasolla sekä paikallisista kehittämistehtävistä (Harjula & Prättälä 2004, 154-155.)

Kuntien ja valtion tosiasiallinen suhde on monimutkainen selitettäväksi erityisesti suomalaisen yhteiskunnan erityispiirteet huomioon ottaen. Kunta-valtiosuhdetta onkin vuosien saatossa pyritty selittämään monin tavoin, mutta aukotonta, suomalaisen todellisuuden huomioivaa esitystä ei ole onnistuttu löytämään. Ari-Veikko Anttiroikon (1993, 79) kuvailemaa Stokerin (1991, 6) mallinnusta voidaan kuitenkin pitää melko onnistuneena. Anttiroikon mallinnuksessa kunta-valtiosuhde jaetaan kolmeen toisistaan poikkeavaan tyyppiin, jotka onnistuvat kuvaamaan tyydyttävästi myös suomalaista todellisuutta seuraavasti:

1. Suhteellisen autonomian malli

Suhteellisen autonomian mallilla Anttiroikon ja Stokerin mallissa (1993, 79) tarkoitetaan kuntien itsehallintoa, joka toteutuu valtion asettamissa rajoissa. Kuntien talous perustuu pitkälti omaan veronkantoon, jonka tuottamat tulot ne saavat käyttää teoriassa vapaasti. Valtio kuitenkin harjoittaa tiukkaa, kuntien käsiä rajoittavaa sääntelyä lainsäädännöllä, minkä seurauksena vapaus varojen käyttöön on joissakin tapauksissa hyvin vähäistä. Tämä malli lienee itsehallinnon rajallisuudesta ja kuntakohtaisesta vaihtelusta huolimatta lähimpänä Suomessa nykyisin toteutettavaa mallia. Samoin tässä tutkimuksessa nykytilanteen kunnat ajatellaan suhteellisen autonomian mallin mukaisina toimijoina.

2. Agenttimalli

Anttiroikon ja Stokerin (1993,79) agenttimallissa kunnat nähdään valtionhallinnon paikallista toimintaa pyörittävinä agentteina. Kuntien tulot perustuvat valtiolta saataviin valtionosuuksiin ja -avustuksiin. Valtio myös sääntelee kuntien tehtäviä yksityiskohtaisella lainsäädännöllä. Perustuslain (121§) ja Kuntalain (1995, 8,1§) linjausten mukaisesti tulkittuna tätä mallia ei voida pitää nykyään Suomessa sovellettavana, sillä Suomessa kunnat eivät ole valtiolle suoraan alisteisia.

3. Vuorovaikutusmalli

Vuorovaikutusmallissa kuntien ja valtion väliset suhteet ovat aiemmin esiteltyjä malleja vaihtelevammat ja vuorovaikutteisemmat. Kuntien talous pohjautuu veroihin sekä valtionosuuksiin, kuten Suomessakin nykyään. (Anttiroiko 1993, 70.)

Kunnat muodostavat yhdessä valtion kanssa koko julkisen hallinnon perustan. Julkisen toiminnan organisoinnissa kokonaisuudessaan on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Uusi julkisjohtaminen on vallannut alaa weberiläiseltä byrokraatia-ajattelulta. Sekä poliitikkojen että hallinnon edustajien käyttämässä terminologiassa konkretisoituu muutos. Ohjaus, hierarkia ja byrokraatia ovat saaneet väistyä ja niiden tilalla puhutaan verkostoista, hajauttamisesta, joustavuudesta, tiedosta ja kilpailusta (Haveri 2000, 29.)

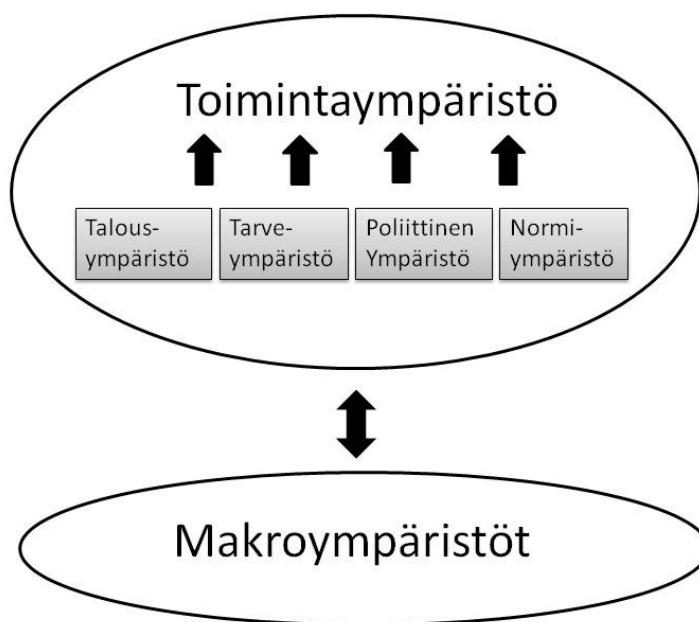
Kuntien ja valtion välinen työnjako ja sen muutokset ovat osa julkisen toiminnan organisoinnin kokonaisuutta. Kokonaisuudessa on tapahtunut merkittäviä muutoksia 1990-luvun aikana, kun osana julkisen hallinnon muutosta modernista yhteiskunnasta postmoderniin yhteiskuntaan on tapahtunut kunnallisen hallinnon muutoksia (Rönkkö 1994, 9.)

Kunnallishallinnon konkreettisista muutoksista ja valtionhallinnon kovenevista otteista kirjoitti jo 1990-luvun puolivälissä Pertti Honkanen, joka ryhmitteli 1990-luvulla tapahtuneesta julkisen hallinnon muutoksesta kolme keskeistä piirrettä. Nämä ovat valtion liikelaitosten muuttaminen uudennlaisiksi liikelaitoksiksi, valtion liikelaitosten yhtiöittäminen ja valtionyhtiöiden omistuspohjan laajentaminen. (Honkanen 1995, 152-159.) Vielä 90-luvulla valtionhallinnossa toteutettiin voimallisia tehostamistoimia pääasiassa siten, että palvelujen taso pyrittiin pitämään entisellä tasolla. Kuntien kohdalla samantyyppisiä toimia on jouduttu tekemään 2000-luvun kuluessa ja keskustelu palvelujen taloudellisuudesta ja tulevaisuudesta on jatkuvasti pinnalla. Kunnallisten liikelaitosten yhtiöittäminen, osakepohjan laajentaminen ja jopa yksityistäminen ovat yleisiä toimintatapoja. Viimeistään vuosituhannen vaihteessa kävi selväksi se, että kunnat elävät samassa niukkenevien resurssien todellisuudessa kuin valtiokin.

Kuntien ja valtion työnjako on muotoutunut nykyisenlaiseksi vuosien saatossa. Julkinen hallinto on saanut pohjansa paikalliselta tasolta, mutta viime vuosina liikkumavara näyttää jatkuvasti kaventuneen. Kuinka kehitys jatkuu seuraavan 20 vuoden aikana ja mihin sen päätteeksi päädytään? Vaihtuuko painopiste Anttiroikon ja Stokerin esittämien mallien osalta johonkin suuntaan nykytilanteesta? Entä minkälaiset ovat kuntien tehtävät jatkossa? Näihin kysymyksiin etsitään tässä tutkimuksessa mahdollisia vastauksia.

3.6. Kuntien toimintaympäristön muutokset

Kuntien historiaa seuraavaan tulevaisuuteen vaikuttavat kehittämistoimenpiteiden lisäksi monet luonnolliset muutokset kuntien toimintaympäristössä. Kuntien toimintaympäristö koostuu laajasta vaikutusten kirjosta, johon kuuluvat esimerkiksi taloudellinen niukkuus, väestön ikärakenteen muutoksen aiheuttamat tarveympäristön muutokset, poliittinen tahto sekä lainsäädännön aiheuttamat vaikutukset kuntien elinympäristöön. Olavi Kallion (1995, 55) 1990-luvun puolivälissä hahmottelema kuntien toimintaympäristöanalyysi (kuvio 1.) havainnollistaa kuntien toimintaympäristön vaikutussuhteet niin laajasta kokonaisuudesta yksittäiseen kuntaan kuin yhden kunnan toimintaympäristön muutoksista laajempaan kuntakentän kokonaisuuteen.



Kuvio 1. Kunnan toimintaympäristön osa-alueet ja vaikutusverkosto. (mukaihen Kallio 1995, 55)

Vuoden 2011 tilanteessa tuntuu siltä, että kuntien toimintaympäristössä on muuttunut tai muuttumassa lähes kaikki elementit. Nykyisellään kuntien perustehtävästä, tehtävästä ja asemasta yhteiskunnassa säännellään yhdessä kuntalaisia, jota tukee perustuslain turvaama kun-

tien itsehallinto ja maininta kuntien tehtäväkentästä. Kuntalain edellisestä kokonaisuudistuksesta on kulunut 16 vuotta ja suomalaisessa yhteiskunnassa on muuttunut paljon tuona aikana. Uuden kuntalain valmistelu onkin käynnissä ja kuntalain säätämisessä tullaan varmasti huomioimaan kuntien toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. On jopa mahdollista, että tuleva kuntalaki ei enää rakennukaan yhden kuntamallin varaan riippumatta kunnan koosta, sijainnista, väestörakenteesta tai muista kysymyksistä. Uudessa kuntalaissa huomioidaan mahdollisesti kuntien erilaisuus ja erilaistuminen siten, että se tarjoaa useampia kuntamallivaihtoehtoja. (Kuntapolitiikan linja 2010, 16-23)

4. ALLE 30-VUOTIAIDEN LUOTTAMUSHENKILÖ- JOHTAJIEN NÄKEMYS KUNTIEN TULEVAISUUDESTA

Tutkimuksen kohderyhmäksi valittiin kuntien luottamushenkilöt, jotka olivat valtuustokauden alkaessa vuonna 2009 alle 30-vuotiaita ja toimivat kauden alkaessa johtavassa luottamustehtävässä. Johtavaksi luottamustehtäväksi määriteltiin kunnanhallituksen jäsenyys ja kunnanvaltuuston puheenjohtajiston jäsenyys. Kohderyhmään kuuluvia henkilöitä oli yhteensä 104.

Kohderyhmän rajaamisessa kiinnitettiin huomiota ensisijaisesti henkilön ikään, koska tutkimuksessa halutaan löytää perinteisten asiantuntijoiden näkemysten ohelle uuden sukupolven näkemystä kuntien tulevaisuuden kehitykseen. Ikärajan lisäksi kohdejoukko haluttiin rajata siten, että vastaajat olisivat asemansa perusteella hyvin perehtyneitä kuntien nykyiseen tehtäväkenttään ja rooliin yhteiskunnassa.

Tutkimuksen pohjana käytettiin aiemmin luvussa 2.2 esiteltyä delfoi-menetelmää ja kohderyhmään valitut nuoret luottamushenkilöjohtajat nimettiin delfoi-menetelmällä toteutettavan tutkimuksen asiantuntijajaneeliksi. Asiantuntijaryhmälle toteutettiin keväällä 2010 kysely, jossa kuntien toimintakenttää hahmotettiin neljässä pääkategoriassa. Kyselyn puitteissa kohdejoukkoa pyydettiin visioimaan tulevaisuuden kuntaa palveluiden ja demokratian osalta. Samalla tiedusteltiin näkemyksiä kunnan sisäisten johtamis- ja organisaatiojärjestelmien tulevaisuuteen liittyen sekä koskien kunnan yhteiskunnallista asemaa tutkimuksen kohdevuoden, 2030, tilanteessa.

Kyselylomake pyrittiin pitämään väljänä, jotta aidolle visioinnille jäisi vastauksissa riittävästi tilaa. Asiantuntijaryhmän jäsenistä 42 vastasi tutkimuksen ensimmäiseen kyselyyn. Kyselylomakkeen vastausten pohjalta muotoiltiin kolme laajahkoa täydentävää kysymystä, jotka perustuivat ensimmäisen tutkimusvaiheen vastauksiin. Lisäksi vastaajilla oli mahdollisuus tehdä korjauksia tai muutoksia ensimmäisen kierroksen vastauksiinsa.

Toisen kyselykierroksen kysymykset lähetettiin syksyllä 2010 kaikille, jotka vastasivat ensimmäisen kierroksen kysymyksiin. Vastauksia saatiin toisella kierroksella 26 kappaletta. Toisella kierroksella täydennettiin ensimmäisellä kierroksella saatuja vastauksia, mutta halukkuutta ensimmäisen kierroksen vastausten muuttamiseen ei ilmennyt.

Toisella kyselykierroksella vastaajat arvioivat ensimmäisen kierroksen vastausten pohjalta muotoiltuja tulevaisuudenkuvia. Vastaajat arvioivat kuinka todennäköistä esimerkkien toteutuminen vuoteen 2030 mennessä on ja kuinka toivottavaa tietyn mallin toteutuminen olisi. Vastaajat myös arvioivat syitä ja perusteluja vaihtoehtoisille tulevaisuudenkuville. Toisella kyselykierroksella vastaajat pohtivat lisäksi vastuun jakautumisen muutoksia yksilön ja yhteiskunnan vastuun välillä vuoden 2010 tilanteesta vuoteen 2030.

Tässä luvussa analysoidaan asiantuntijaryhmän vastauksia sekä ensimmäisen että toisen tutkimusvaiheen tulosten osalta tutkimusosiokohtaisesti. Tutkimustulosten analysoinnissa on huomioitu yleisten linjojen lisäksi yksittäiset visiot, joten myös vastauksista havaittavat mahdolliset heikot signaalit on pyritty nostamaan esille. Ensimmäisen tutkimusosion vastausten pohjalta muotoiltiin kolme vaihtoehtoista mallia kunnan roolista tulevaisuuden yhteiskunnassa. Näitä malleja asiantuntijajaneelia pyydettiin arvioimaan toisella kyselykierroksella. Kaikki esitetyt mallit saivat kannatusta niin toivottavimpana kuin todennäköisimpänäkin tulevaisuudenkuvana. Muotoiltujen mallien kaltaisia visioita ei välttämättä sellaisenaan esiintynyt ensimmäisen kierroksen vastauksissa, vaan kokonaisuudet ovat muotoutuneet vastausten yhdistämisen pohjalta.

4.1. Kunnan palvelutehtävä

Kunnan laajasta tehtäväkentästä kuntalaisten arjen kannalta näkyvin ja tuntuvin on epäilemättä kunnan palvelutehtävä. Monista kunnan tarjoamista palveluista on säädetty kuntalain lisäksi erikseen erillislaille ja palvelutehtävät kuuluvat kunnan erityistoimialaan, jonka toteuttaminen tai toteuttamatta jättäminen ei ole kunnan omassa harkinnassa. Ainoastaan toteutustavan suhteen kunnat voivat käyttää harkintaa. Näitä erityistoimialaan kuuluvia palvelutehtäviä ovat mm. sosiaali- ja terveystyöt, koulutus- ja sivistystehtävät sekä yhdyskuntasuunnittelu ja -rakentaminen. Kuntien palvelutehtävän hoito on valtion taholta erityisen valvonnan alaisuudessa ja joistakin tehtävistä on nykyisellään säädelty toimialakohtaisella lainsäädännöllä varsin yksityiskohtaisesti. (Hannus & Hallberg, 2000, 79-80.)

Kunnan järjestämät palvelut näkyvät asukkaille kunnan tehtävistä välittömimmin. Kunnan toimet ja ratkaisut vaikuttavat yllättävän moniin arkisiin asioihin. Harvoin tulee ajatelleeksi, että aamulla töihin tullessa on jo ehtinyt hyötyä kunnan vesijohdosta tulevasta vedestä, hyvin

kaavoitetusta asuinalueesta ja hyväkuntoisesta tiestä. Lapsen on saattanut matkalla viedä kunnalliseen päivähoitoon, peruskouluun tai toisen asteen oppilaitokseen. Iltapäivällä kotiin palatessa saattaa käydä asioimassa kaupassa, jonka sijaintiin kunta on kaavoitus päätöksillään vaikuttanut, hammaslääkäriaikakin voi sopia juuri kyseiselle päivälle ja iltalenkin pääsee mahdollisesti juoksemaan kunnan ylläpitämällä pururadalla. Vaikka nykyisellään ihmisen koko elämän kirjo on vahvasti kuntien harteilla, ovat viime vuosikymmenien taloudelliset muutokset pakottaneet kunnat ahtaalle ja monet kunnat ovat joutuneet kohtaamaan uudenlaisia haasteita jopa lakisääteisistä tehtävistä selvitäkseen.

Tulevaisuuden kuntaa pohdittaessa, yhtenä lähtökohtana voi olla tavoite nykyisen palvelutason turvaamisesta ja toimivien keinojen löytäminen tämän tavoitteen toteuttamiseen. Edellisessä esimerkissä huomioitujen palveluiden lisäksi kunnat tarjoavat huomattavan joukon muita palveluita. Toisena lähtökohtana voidaan pitää palvelukentän kriittistä arviointia. Ovatko kaikki kuntien tekemiset tarpeellisia ja onko niiden järjestämisvastuun järkevää olla juuri kuntien harteilla? Tulevaisuuden kuntaa visioidessa voidaan palvelujärjestelmän ohella arvioida kriittisesti sitä, minkälaisissa rakenteissa ja minkälaisen hallintoketjun ympärillä kunta toimii ja millä tavalla esimerkiksi tärkeät palvelut toteutetaan.

Näkökulmana kuntapalveluihin on muistettava ensisijaisesti kuntalainen ja se, kuinka palvelut saadaan toteutettua niin, että arkielämä palvelukentässä sujuu mutkattomasti. Taloudellisen niukkuuden todellisuudessa, on tärkeä pohtia myös sitä, voitaisiinko joistakin nykyisistä kuntien tarjoamista palveluista jopa luopua tai oikeutta palveluihin kaventaa tai rajoittaa.

Nykyisellään vastuu palveluiden järjestämisestä on kunnilla, mutta palvelut voidaan oman tuotannon lisäksi tuottaa muillakin tavoilla, kuten yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai tilaamalla palvelut kokonaan ulkopuoliselta palveluntarjoajalta, joka voisi olla esimerkiksi toinen kunta, yhdistys tai vaikka yksityinen yritys. (Parasta nyt, 15-17.)

Kuntien nuorille luottamushenkilöjohtajille tehdyssä kyselyssä asiaa lähestyttiin palvelujen järjestäjätahon näkökulmasta sektorikohtaisesti. Toinen kysymyksenasettelun näkökulma ensimmäisellä kyselykierroksella oli subjektiivisten oikeuksien tulevaisuus. Toisella kyselykierroksella asiantuntijapaneelia pyydettiin arvioimaan yhteiskunnan vastuun muutoksia henkilön hyvinvointiin suhteessa henkilön omaan vastuuseen, joka osaltaan vaikuttaa vahvasti myös

kuntien palvelutehtäväkentän tulevaisuuteen. Seuraavassa on analysoitu asiantuntijapaneelin näkemyksiä tulevaisuuden kunnasta sektorikohtaisesti palveluiden näkökulmasta.

4.1.1. Sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämistävastuu

Sosiaali- ja terveystalveluiden osalta asiantuntijapaneelia pyydettiin arvioimaan muutamien sosiaali- ja terveystalveluiden joukkoon kuuluvien palveluiden järjestämistävastuuta vuoden 2030 tilanteessa. Arvioitavana olivat perusterveydenhuolto, lasten päivähoito, nuorisotyö, kotihoito, sosiaalityö, mielenterveystalvelut, päihdehuolto ja toimeentulotuki. Mahdollisiksi vuoden 2030 vastuutahoiksi tarjottiin seuraavia: kunta, kunnat yhteistyössä, maakunta, valtion paikallisviranomainen, valtio ja kansallinen terveystalvelu. Hajontaa vastaajien näkemysten osalta oli joidenkin tehtävien osalta melko paljon. Toisissa tehtävissä vastaajat olivat sitä vastoin samalla kannalla, kuten esimerkiksi lasten päivähoiton ja nuorisotyön kohdalla. Vastausjakaumat on esitelty yksityiskohtaisesti jäljempänä kuviossa 2.

Sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämistävastuu kuuluu vastaajien näkemysten mukaan 2030-luvulla useimmiten kunnille tai kuntien yhteistyöorganisaatioille. Yksittäisten palveluiden kohdalla vastauksissa esiintyi voimakkaampaa hajontaa, mutta pääsääntöisesti asiantuntijapaneeli katsoi sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämistävastuun kuuluvan kuntien tai kuntien yhteistyöorganisaatioiden vastuulle myös tulevaisuudessa.

Yleisenä ilmiönä vastauksissa oli havaittavissa kuitenkin se, että kuntien yhteistoimintaorganisaatioiden ja tätä laajempien tahojen järjestämistävastuun vastaajat näkivät nykyistä yleisempänä. Vastaajien voidaan siis nähdä pitävän todennäköisenä järjestämistävastuun painottamista nykyistä kauemmas peruskunnasta.

Vastaajat olivat yhtä lukuun ottamatta yksimielisiä siitä, että lasten päivähoiton järjestämistävastuun on oltava tulevaisuudessakin kunnalla tai kuntien yhteistoiminta-organisaatiolla. Nuorisotyön, kotitalvelun ja perusterveydenhuollon osalta kuntien ja kuntien yhteistoiminnan vastuun kannatus oli yhtä suurta. Tehtäväryhmissä, joissa vain yksi vastaajista kannatti jotakin muuta kuin kunnan tai kuntien yhteistoiminnan järjestämistävastuuta jakaantui näkemys tulevaisuuden vastuista seuraavasti. yksi vastaaja arvioi tulevaisuudessa päivähoiton järjestämistävastuun olevan valtiolla sekä nuorisotyön ja kotitalvelun järjestämistävastuun maakunnalla.

Yhden vastaajan näkemyksen mukaan vastuu perusterveydenhuollon järjestämisestä olisi vuonna 2030 kansallisella terveystaloudella.

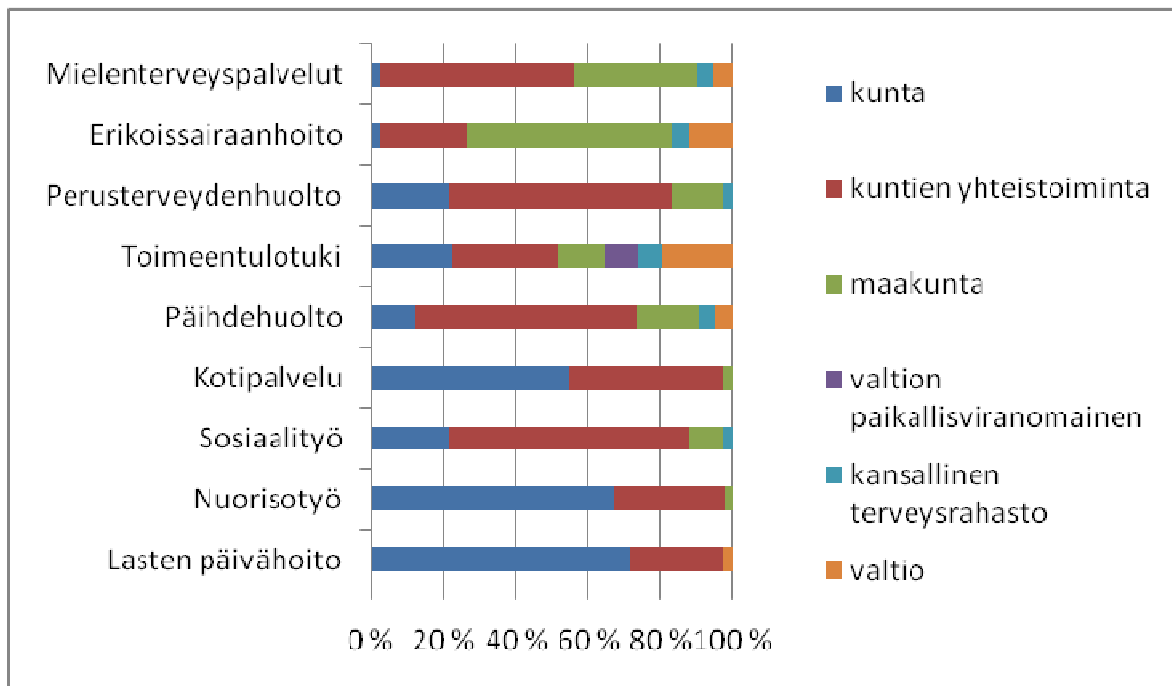
Myös sosiaalityön järjestämisestä vastaajat olivat melko yksimielisiä. 37 vastaajaa oli sitä mieltä, että järjestämisvastuu säilyy kunnilla tai kuntien yhteistoimintaorganisaatioilla, neljä vastaajista arveli sosiaalityön järjestämisvastuun siirtyvän maakunnille ja yksi vastaajista kansalliselle terveystaloudelle.

Vastaajista 31 arveli päihdehuollon järjestämisvastuun pysyvän kunnilla tai kuntien yhteistoiminnalla. Seitsemän vastaajaa näki todennäköisimpänä järjestämisvastuullisena tahona maakunnat, kaksi kansallisen terveystalouden ja kaksi vastaajaa valtion.

Mielenterveyspalveluiden järjestämisvastuun säilyttämistä kunnilla piti todennäköisenä yksi vastaaja, kuntien yhteistoiminnalle järjestämisvastuun arveli siirtyvän 22 vastaajaa, maakunnille 14 vastaajaa, kansalliselle terveystaloudelle kaksi vastaajaa ja valtiolle kaksi vastaajaa.

Erikoissairaanhoidon osalta järjestämisvastuu nähtiin todennäköisimmin maakuntien vastuulla (24 vastaajaa), kuntien järjestämisvastuun kannalla oli yksi vastaaja ja kuntien yhteistoiminnallisen järjestämisvastuun kannalla kymmenen vastaajaa. Kansallinen terveystalouden sai kahden vastaajan tuen ja valtion järjestämisvastuu viiden vastaajan arvion.

Suurin hajonta sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuullisesta tahosta ilmeni toimeentulotuen osalta. Seitsemän vastaajaa katsoi, että toimeentulotuen järjestämisvastuu vuonna 2030 olisi kunnilla. Yhdeksän vastaajaa arveli vastuun siirtyvän kuntien yhteistoimintaorganisaatiolle, neljä maakunnan järjestämisvastuulle, kolme valtion paikallisviranomaisen vastuulle, kaksi kansallisen terveystalouden järjestämisvastuulle ja kuusi valtion vastuulle.



Kuvio 2. Tiettyjen sosiaali- ja terveyspalveluiden ensisijaisen järjestämisvastuun jakautuminen vuonna 2030, (% , N=42)

Kuten kuvio 2 osoittaa, arvioivat kuntien nuoret luottamushenkilöjohtajat useiden sosiaali- ja terveyspalveluiden ensisijaisen järjestämisvastuun siirtyvän nykyistä kauemmas peruskunnasta. Kuitenkin kuntien ja kuntien yhteistoiminnan yhteenlaskettu osuus ensisijaisen vastuun jakautumisesta on huomattava niin perusterveydenhuollon, kotipalvelun, nuorisotyön, lasten päivähoidon, sosiaalityön kuin päihdehuollonkin osalta. Erikoissairaanhoidon ja mielenterveyspalveluiden järjestämisvastuulle asiantuntijapaneeli kaipaa vahvimmin kuntien yhteisiäkin hartioita leveämpiä vastuunkantajia. Toimeentulotuen järjestämisvastuun osalta näkemykset hajaantuvat vastaajajoukossa kaikista voimakkaimmin.

Muutamissa yksittäisissä vastauksissa käytettiin hyödyksi jokin muu -vastausvaihtoehto. Ensisijaisen järjestämisvastuun kantajaksi ehdotettiin jonakin muuna vaihtoehtona perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja mielenterveyspalveluiden osalta sairaanhoitopiiriä ja lasten päivähoidon ja kotipalvelun osalta seutukunnallista toimijaa.

Rahoituksen ja järjestämisvastuun irrallisuuden problematiikkaa pohdittiin kahdessa vastauksessa toteamalla nykyinen tilanne kestävämmäksi. Erään vastaajan mukaan nykyiset palvelurakenteiden muutokset eivät yksin riitä, vaan tarvitaan aivan uudenlainen ajattelumalli palveluiden turvaamiseen. Tähän malliin eivät sovi nykyiset hallinnolliset rajat käytännön töiden

toteuttamisessa. Kahdessa vastauksessa oltiin kiinnostuneita selvittämään tarkemmin, mitä kansallisen terveystalouden perustaminen tarkoittaisi käytännössä. Samalla kuitenkin todettiin, että palveluiden hallinnon olisi oltava mahdollisimman lähellä palvelun tarvitsijaa, jotta palvelurakenne säilyisi joustavana. Yhdessä vastauksessa todettiin, että tilannetta ei saada ratkaisua uusilla kakuilla, kuten vahvistuvalla maakuntatasolla tai kansallisella terveystaloudella.

Sosiaali- ja terveyspalveluita koskeviin kysymyksiin annetuissa kommentteissa yhteisenä nimittäjänä oli se, että jonkinlaisia muutoksia välttämättä tarvitaan väestön ikääntymisen ja taloudellisten voimavarojen rajallisuuden vuoksi. Muutamassa vastauksessa nousivat esille myös seutukunnan tai maakunnan kokoiset suurkunnat, jotka olisivat luonteva vastuutaho kaikkien sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen.

4.1.2. Koulutuspalveluiden järjestämismäärä

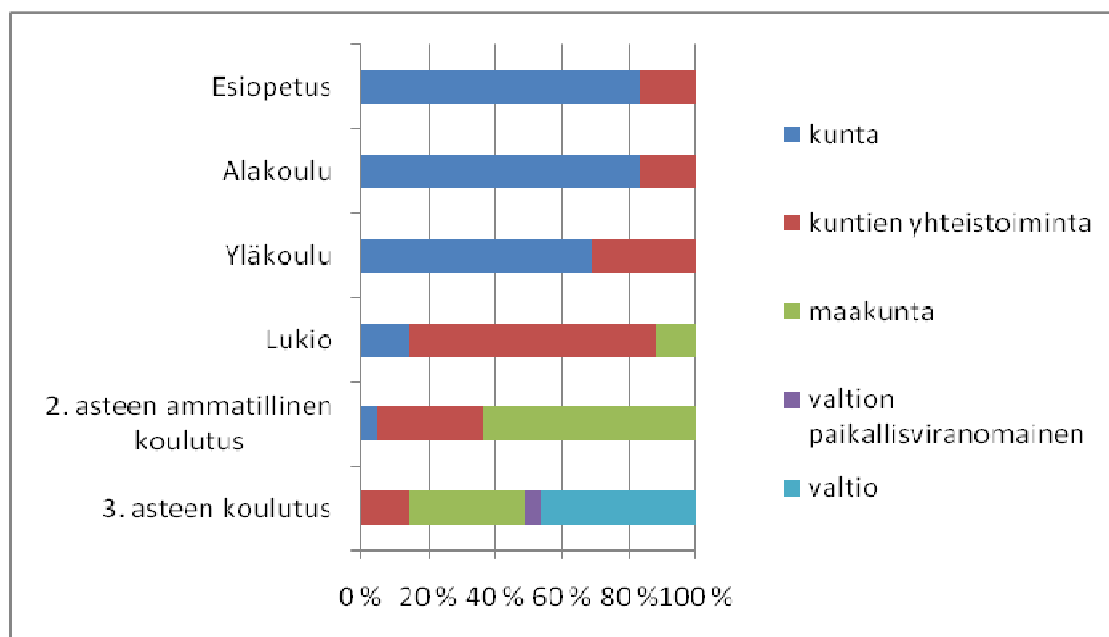
Koulutuspalveluita koskevissa kysymyksissä vastaajia pyydettiin arvioimaan mille hallinnon- tasolle tiettyjen palveluiden järjestämismäärä tulisi kuulua vuonna 2030. Ennakkoon annetuiksi vastausvaihtoehdoiksi nimettiin kysymyksenasettelussa kunta, kunnat yhteistoiminnassa, maakunta, valtion paikallisviranomaisen ja valtio. Kaikissa kohdissa oli mahdollista valita myös jokin muu järjestämismäärä taho ja omaan visiointiin myös kannustettiin. Yksityiskohtainen vastausjakauma havainnollistetaan myöhemmin kuviossa 3.

Esiopetuksen, alakouluopetuksen ja yläkouluopetuksen näkisivät kaikki vastaajat mieluiten kuntien tai kuntien yhteistoiminnan vastuulla myös vuonna 2030. Yläkouluopetuksessa kuntien yhteistoiminnan osuus oli hieman esiopetusta ja alakoulua suurempi, kun 29 vastaajaa kannatti peruskunnan järjestämismäärä ja 13 vastaajaa kannatti kuntien yhteistoiminnallista järjestämismäärä.

Lukiokoulutuksen vastaajista kuusi arvioi säilyvän kuntien vastuulla, 31 vastaajaa näkisi järjestämismäärä kuntien yhteistoiminnalla ja viisi vastaajaa maakunnilla. Toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestämismäärä painottui vastauksissa vahvemmin maakuntien vastuulle, 26 vastaajan ollessa maakunnallisen järjestämismäärä kannalla. Vastaajista 13 näkisi mieluiten järjestämismäärä kuntien yhteistoiminnallisella vastuulla ja kaksi antaisi järjestämismäärä kunnille.

Kolmannen asteen koulutuksesta kysyttäessä ei eroteltu yliopisto- ja ammattikorkeakouluopetusta toisistaan, vaan järjestämisvastuun tulevaisuutta pyydettiin visioimaan kokonaisuutena. Kolmannen asteen koulutuksen järjestämisvastuuta vastaajat eivät nähneet lainkaan peruskunnilla, vaikka nykyisellään ammattikorkeakouluopetuksen järjestäminen on ainakin osittain kuntien vastuulla. Vastaajista kuusi näki kolmannen asteen opetuksen järjestämisvastuun tulevaisuudessa kuuluvan kuntien yhteistoiminnan vastuulle, neljätoista maakuntien vastuulle, kaksi valtion paikallisviranomaisen vastuulle ja 19 vastaajaa valtion vastuulle.

Avoimissa kommentteissa korostettiin erityisesti sitä, että perusopetuksen ja toisen asteen opetuksen on tärkeä pysyä niin hallinnollisesti kuin opetuksenkin osalta mahdollisimman lähellä ihmisiä. Vastauksissa todettiin, että lukiossa on jatkossakin voitava käydä kotoa käsin. Vastauksissa todettiin myös, että vaikka toisen ja kolmannen asteen opetuksen järjestämisestä vastuussa olisikin jokin muu taho kuin kunta tai kunnat yhteistoiminnassa, tulisi kunnilla siitä huolimatta olla mahdollisuus vaikuttaa koulutuksen tulevaisuuden suuntaan.



Kuvio 3. Koulutuspalveluiden ensisijaisen järjestämisvastuun jakautuminen vuonna 2030 (% , N=42)

4.1.3. Muiden palveluiden järjestämisvastuu

Sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluiden lisäksi vastaajia pyydettiin antamaan arvionsa muutamien muiden julkisten palveluiden järjestämisvastuun kehityksestä. Kunnan muita tehtäviä kartoittavassa kysymyspatterissa vastaajia pyydettiin visioimaan muutamien muiden julkisten palveluiden kenttään kuuluvien tehtävien järjestämisvastuuta vuoden 2030 tilanteessa.

Arvioitaviksi valittiin kuntien tärkeistä tehtävistä tähän tutkimukseen yleiskaavoitus, ympäristöhallinto, joukkoliikenne, yhdyskuntatekniikka, kulttuuripalvelut ja liikuntapalvelut. Ennalta annettuina vastausvaihtoehtoina olivat kunta, kunnat yhteistoiminnassa, maakunta, valtion paikallisviranomaisen ja valtio. Jonkin muun vaihtoehdoisen tahon valitseminen oli jokaisessa kysymyskohdassa mahdollista ja vastaajia myös kannustettiin esittämään oma vaihtoehdonsa palvelun järjestämistahosta. Kuviossa 4. on esitelty järjestämisvastuuta koskevat vastaukset yksityiskohtaisesti.

Yleiskaavoituksen vastaajista suurin osa (29) näki todennäköisimmin kuntien vastuulla myös vuonna 2030, kuntien yhteistoiminnalle järjestämisvastuun arveli siirtyvän viisi vastaajaa ja maakunnalle kahdeksan. Näkemykset ympäristöasioiden järjestämisvastuusta jakaantuivat vastaajien kesken melko tasaisesti kunnille (11 vastaajaa), kuntien yhteistoiminnalle (14 vastaajaa) ja maakunnille (12 vastaajaa). Valtion paikallisviranomaisen järjestämisvastuun puoleen kallistui kolme vastaajaa ja valtion järjestämisvastuuseen kaksi vastaajaa.

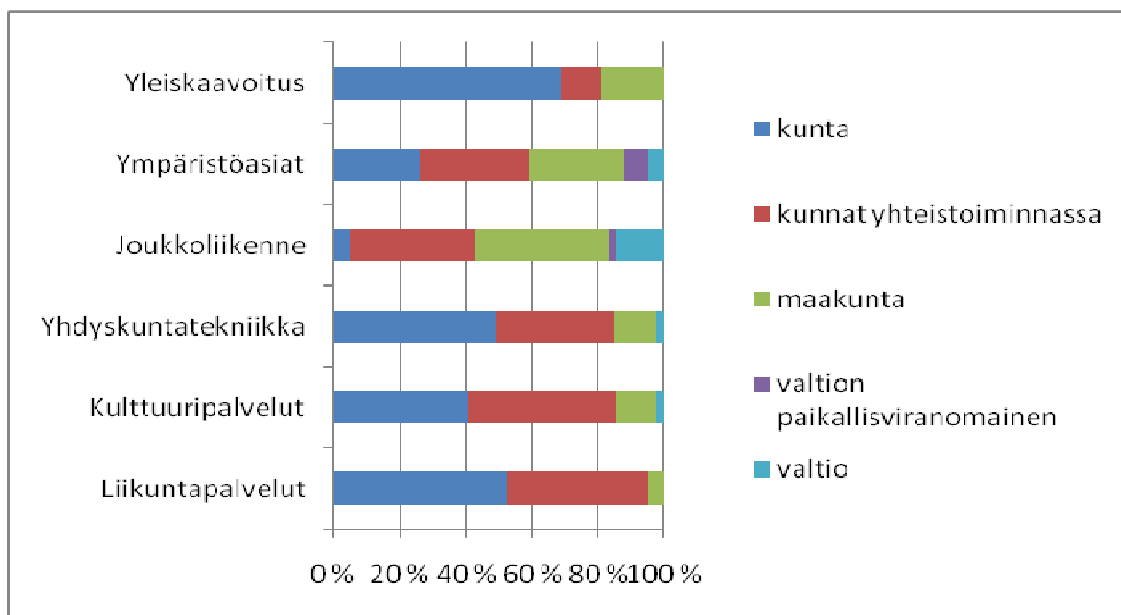
Yhdyskuntatekniikan osalta järjestämisvastuun nähtiin kuuluvan edelleen vuonna 2030 kunnille (20 vastaajaa) tai korkeintaan kuntien yhteistoiminnalle (15 vastaajaa) tai maakunnalle (5 vastaajaa). Vastaajista yksi arvioi yhdyskuntatekniikan järjestämisvastuun sijoittuvan vuoteen 2030 mennessä valtiolle. Joukkoliikenteen järjestämisvastuun kantajana todennäköisimmiksi tahoiksi nousivat kuntien yhteistoiminnallinen vastuu (16 vastaajaa) ja maakunnan järjestämisvastuu (17 vastaajaa). Vähemmän todennäköisiksi jäivät valtion järjestämisvastuu (6 vastaajaa), kuntien järjestämisvastuu (2 vastaajaa) ja valtion paikallisviranomaisen järjestämisvastuu (1 vastaajaa).

Kulttuuripalvelut kuntien tai kuntien yhteistoiminnan vastuulla näki edelleen vuonna 2030 vastaajista 36. Maakunnan vastuulle kulttuuripalvelujen järjestämisen näki siirtyneen vastaajista viisi ja valtion vastuulle yksi. Liikuntapalveluiden järjestämisvastuun arveltiin niin ikään

pysyvän lähellä kuntia. Kuntien järjestämisvastuuta kannatti 21 vastaajaa, kuntien yhteistoiminnallista järjestämisvastuuta 17 vastaajaa ja maakunnallista järjestämisvastuuta kaksi vastaajaa.

Vapaissa kommenttikentissä esille nousi vahvasti se, että joukkoliikenteen järjestämiseen on löydettävä vuoteen 2030 mennessä nykyistä leveämmät hartiat, jotta joukkoliikennettä ylipäättään voi olla muualla maassa kuin suurimmissa keskuksissa. Aihepiiristä todettiin myös, että tasapuolisemmat joukkoliikenteen mahdollisuudet ympäri maan olisivat kaikkien etu ja että etenkin raideliikenteessä olisi lukemattomia hyödyntämättömiä mahdollisuuksia.

Vapaa-ajan palveluiden osalta todettiin, että on todennäköistä, että vastuu siirtyy tulevaisuudessa nykyistäkin enemmän yhdistysten ja seurojen kontolalle, eikä sitä pidetty välttämättä huonona kehityksenä. Toisaalta tärkeänä pidettiin sitä, että kunnalla säilyy jonkinlainen rooli näidenkin palveluiden järjestämisessä tai vähintään koordinoinnissa.



Kuvio 4. Tiettyjen palveluiden ensisijaisen järjestämisvastuun jakautuminen vuonna 2030 (% , N=42)

Erilaisten palveluiden järjestämisvastuuta koskevien vastausten perusteella yksi yleinen trendi näyttää olevan se, että ensisijaisen järjestämisvastuun painopiste siirtyisi vuoteen 2030 tultessa jossakin määrin yksittäisiltä kunnilta ylikunnallisille organisaatioille. Kuitenkin, jos kunnat yhteistoiminnassa -vaihtoehto tulkittaisiin kuntien vastuuksi, jonka kunnat delegoivat

edelleen yhteistoiminta-organisaatiolle, olisi tulkinta toinen. Näin ei kuitenkaan ole perusteltua laajamittaisesti tehdä, sillä kysymyksessä pyydettiin arvioimaan nimenomaan palvelutehtävien ensisijaista järjestämisvastuuta.

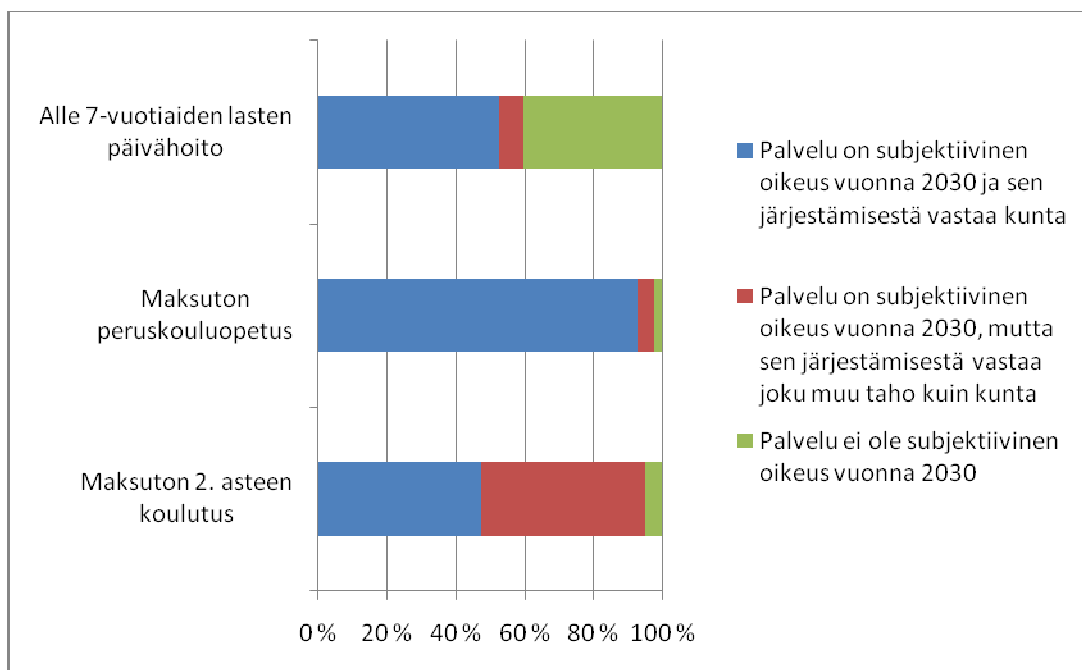
4.1.4. Eräiden subjektiivisten oikeuksien tulevaisuus

Keskustelu subjektiivisten oikeuksien tulevaisuudesta nousee eri palveluiden osalta esille julkisessa keskustelussa silloin tällöin. Näyttää siltä, että kaikkia nykyään subjektiivisena oikeutena tarjottavia palveluita ei välttämättä ole tulevaisuudessa sellaisina mahdollista säilyttää. Kuntien nuorille luottamushenkilöjohtajille annettiin kyselyssä mahdollisuus kommentoida kolmea subjektiivisen oikeuden kaltaista palvelua ja arvioida kyseisten palveluiden tilaa vuonna 2030. Arvioitavat palvelut olivat alle 7-vuotiaiden lasten päivähoido, maksuton peruskouluopetus ja maksuton toisen asteen koulutus.

Maksuttoman peruskouluopetuksen tilanne vuonna 2030 näyttää vakaalta vastaajajoukon arvioiden perusteella, kun kahta lukuun ottamatta kaikki vastaajat olivat sitä mieltä, että peruskouluopetus on kaikille maksutonta ja kuntien järjestämisvastuulla myös kahdenkymmenen vuoden kuluttua. Kaksi vastaajaa oli sitä mieltä, että maksuton peruskouluopetus on edelleen subjektiivinen oikeus, mutta sen järjestämisestä vastaa joku muu taho kuin kunta, esimerkiksi seutukunta tai kunnat yhteistoiminnassa. Lähes kaikki vastaajat halusivat säilyttää myös maksuttoman toisen asteen koulutuksen subjektiivisena oikeutena. Vastaajista 19 oli sitä mieltä, että subjektiivisen kaltainen oikeus maksuttomasta toisen asteen koulutuksesta on kuntien järjestämisvastuulla ja 19 vastaajista sijoitti järjestämisvastuun jollekin muulle taholle. Esille nostettiin melko tasaisesti kuntien yhteistoiminta (6 vastausta), maakunnat (4 vastausta), seutukunnat (1 vastaus) ja valtio (2 vastausta).

Alle kouluikäisten lasten subjektiivisen päivähoido-oikeuteen suhtauduttiin kriittisemmin. Vastaajista 22 piti tavoiteltavana nykyisenkaltaista ratkaisua, jossa palvelu on subjektiivinen ja palvelun järjestämisvastuu kunnilla, kolme vastaajaa kannatti oikeuden säilyttämistä subjektiivisena, mutta palvelun järjestämisvastuu siirtyisi kunnalta muulle toimijalle, esimerkiksi valtiolle. Vastaajista 17 oli sitä mieltä, että alle 7-vuotiaiden lasten päivähoido ei ole subjektiivinen oikeus vuonna 2030, vaan palvelun tarjonnassa käytetään nykyistä enemmän tarveharkintaa.

Vapaissa kommenttikentissä nuoret luottamushenkilöjohtajat kommentoivat lasten maksuttoman päivähoito-oikeuden subjektiivisuuden tulevaisuutta sekä puolesta että vastaan. Muutamassa vastauksessa todettiin, että päivähoiton subjektiivista oikeutta pitäisi pohtia pikaisesti. Ongelmalliseksi koettiin esimerkiksi se, että perheet, joissa molemmat tai toinen vanhemmista on kotona, voivat käyttää samalla kuntien tarjoamaa päivähoitoa samoilla kustannuksilla kuin sellaiset perheet, joissa vanhemmat eivät ole kotona. Vastauksissa peräänkuulutettiin myös hintalappuja palveluihin. Vastaajien mukaan olisi tärkeää, että ihmiset tietäisivät yhteiskunnan tarjoamien palveluiden todelliset kustannukset, vaikka eivät niitä itse joutuisikaan maksamaan. Kuviossa 5. esitellään vastaukset kysymykseen yksityiskohtaisesti.



Kuvio 5. Palveluiden saantioikeuden subjektiivisuus, vuonna 2030 (% , N=42)

4.2. Kuntien tulevaisuus osallisuuden näkökulmasta

Yksi kunnan keskeisiä tehtäviä on turvata asukkaidensa vaikuttamismahdollisuudet asuinalueellaan heitä koskevissa asioissa. Tässä tutkimuksessa kartoitettiin nuorten luottamushenkilöjohtajien näkemyksiä kuntien demokratiatehtävän toteutumisesta vuonna 2030. Asiaa pyydettiin visioimaan avoimen kysymyskentän muodossa otsikolla Miten kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet ja demokratia turvataan kunnissa vuonna 2030? Neljästäkymmenestä kahdesta vastaajasta vain noin puolet (24 vastaajaa) vastasi tähän kysymykseen. Kohderyhmän kokonaislaajuuden ollessa 104 vastausten kokonaismäärää ei voida pitää kovinkaan kattavana.

Avoimeen kysymykseen saadut vastaukset ryhmiteltiin ja analysointiin luonteensa mukaisesti. Esille nousivat osallisuuteen liittyvinä tulevaisuuden haasteina monimutkaistuvan ja monitasoistuvan hallinnon kiemuraisuus, kuntalaisten passiivisuus osallistumiseen sekä kasvavan kuntakoon aiheuttamat ongelmat sekä toisaalta haasteiden lisäksi monet muutosten tarjoamat mahdollisuudet. Yhteisenä ilmiönä lähes kaikissa vastauksissa nostettiin esille se, että demokratian vahvistaminen on tärkeää ja kuntalaisille on annettava mahdollisuuksia vaikuttaa ja tulla kuulluksi myös tulevaisuudessa.

Ratkaisukeinoiksi demokratian ja kuntalaisten osallisuuden vahvistamisen haasteisiin ehdotettiin suurempia vaikutusmahdollisuuksia esimerkiksi kuntayhtymien asioista päätettäessä. Toisaalta esitettiin edustuksellisen demokratian vahvistamista. Ratkaisun avaimet saattavat vastaaajien mukaan löytyä vuoteen 2030 mennessä nykyistä tehokkaammin myös sähköisistä vaikuttamisen keinoista.

”Kuntalaisilla tulee olla mahdollisuus äänestää edustajansa viemään kuntalaisten näkemystä päätöksentekoon. Kuntalaisilla tulisi myös olla suurempi mahdollisuus vaikuttaa etenkin kuntayhtymien asioista päätettäessä.”

”Lähidemokratiaa ja paikallista vaikuttamista lisäämällä”

”Kansäänestyksiä on tultava lisää ja seudulliset organisaatiot on valittava suorilla vaaleilla.”

”Tämä on erittäin tärkeä asia! Kuntalaisille tulee varata erilaisia osallistumismahdollisuuksia. Vaikuttaminen toimii pääasiassa internetin välityksellä. Kunnalla pitäisi olla yksi sivusto, jossa tiedotetaan vireillä olevista asioista ja jossa kuntalaiset voisivat suoraan kommentoida niitä. Samalla sivustolla kuntalaiset voisivat tehdä aloitteita ja antaa palautetta kunnan toiminnasta. Vireillä olevista asioista ja päätöksistä tiedotettaisiin tehokkaasti tällä samalla sivustolla. Lisäksi sivustolla voidaan järjestää erilaisia mielipidekyselyjä.”

”Kunnallisen päätöksenteon avoimuudesta huolehditaan. Valitut päättäjät tekevät päätöksiä, eivätkä luovuta valtaansa liikaa virkamiehille. Ihmiset on saatava äänestämään kunnallisvaaleissa ja ilmaisemaan mielipiteensä muuten.”

”Kuntalaisten vaikuttamisesta on tehtävä helpompaa.”

Seuraavassa on nostettu esiin kuntakoon kasvamiseen liittyviä vastauksia, joista osa perustelee kuntakoon kasvun heikentävän demokratiaa ja osa päinvastoin parantavan demokratiaa. Demokratian vahvistamiseen liittyvissä vastauksissa tosin edellytetään kunnanosavaikuttamisen kehittymistä tällaisessa tapauksessa.

”Demokratia kärsii kuntaliitoksilla muodostuneissa suurissa kunnissa.”

”Kuntakokojen kasvaessa ja toimintojen siirtyessä ostopalveluina suoritettavaksi tai kuntamisteisiin yrityksiin demokratia hämärtyy ja vaikutusmahdollisuudet kaventuu. Jos konserniohjausta ei osata tehdä taitavammin kuin tällä hetkellä, on tämä todella suuri ongelma vuonna 2030.”

”Kuntayhteistyössä ja mahdollisissa kuntaliitoksissa täytyy ottaa huomioon jokaisen kunnan omat voimasuhteet ja määriteltävä selkeästi kuinka paljon kullakin kunnalla on yhteistyössä tai kuntaliitoksessa päätäntävaltaa. Se ei voi olla suoraan verrannollinen asukaslukuun.”

”Kuntakoon kasvaessa ja kuntien määrän vähentyessä kuntalaisten vaikuttamismahdollisuudet paranevat. Perustelen tätä pienten kuntien valtaklikkien murtumisella ja aidon demokratian muodostumisella kuntaliitosten mukanaan tuoman kunnansisäisen kaupunginosavaikuttamisen kautta.”

Pormestarimallin kaltainen hallintomalli sai kyselyssä hyvin vähäistä kannatusta, mutta sen tueksi visioitiin yhdessä vastauksessa kuitenkin kuntalaisten osallistumista vahvistavaa kokonaishallintomallia seuraavasti:

”Kuntalaisten osallistumista vahvistetaan suoralla ja vahvalla pormestarimallilla, kaupunginosavaltuustoilla, nykyistä läpinäkyvämmällä poliittisella rakenteella ja neuvoa antavilla kansanäänestyksillä.”

Päätöksentekoprosessien avoimuutta korostettiin monissa vastauksissa. Vastaajat olivat sitä mieltä, että demokratian toteutumisen edellytyksenä on se, että kuntalaiset tietävät mitkä asiat ovat milloinkin vireillä, missä vaiheessa asioihin voi vaikuttaa ja millä tavalla. Ratkaisuksi

avoimuuden lisäämiseksi vastaajat ehdottivat vaikuttamiskanavien selkiyttämistä, verkkovai-
kuttamisen ja osallisuuskasvatuksen vahvistamista sekä erilaisten toimintaryhmien lisäämistä.

*”Päätöksenteon prosessin pitää olla läpinäkyvämpi. Kuntalaisten pitää tietää mitä on tekeillä ja miten asioihin voi vaikuttaa (vaikkeivät itse istuisi valtuustossa tai hallituksessa). Nuoriso-
neuvostot jne. ovat tärkeitä yhdistyksiä, missä kasvatetaan kansalaisia, jotka haluavat osallistu-
tua yhteiskunnassa. Sellaiset ihmiset haluavat vaikuttaa ja vaativat demokratian aitoa toteu-
tumista.”*

Vastauksissa esitettiin demokratiajärjestelmän jakamista useammalle tasolle siten, että valtiol-
listen ja kunnallisten vaalien lisäksi käytäisiin demokraattisesti toteutetut maakuntavaalit.
Maakuntatasolla asioista päättäisi näin kuntien tapaan edustuksellisen demokratian mukainen
valtuusto muine toimielimineen.

*” Muutamia lautakunnan tapaisia jää kuntatasolle, mutta suuremmat asiat päätetään maa-
kunnallisissa valtuustoissa ja lautakunnissa. Molempiin äänestetään edustajat vaaleilla.”*

Vastausten perusteella erityisen merkittäviä korjaus- ja muutoskohteita demokratian ja osalli-
suuden turvaamiseksi vuoteen 2030 mennessä ovat kuntalaisten aitoihin vaikutusmahdolli-
suuksiin liittyvät kysymykset, niin kunnan ja kunnanosien kuin kunnan yhteistyöorganisaati-
oiden osalta. Erityisen ongelmallisena nykytilanteessa voidaan vastausten perusteella pitää
kuntayhtymien, muiden yhteistoiminta-organisaatioiden ja sopimusperusteisten palvelunjär-
jestämistapojen vaikeaa hallittavuutta ja puutteellista avoimuutta. Kuntalaisten olisi pystyttävä
pysymään selvillä siitä, mitä päätetään milläkin tasolla ja ketkä heidän valitsemistaan luotta-
mushenkilöistä kantavat välittömän vastuun kustakin kuntaan tai kuntalaiseen vaikuttavasta
asiasta.

Huomiota onkin tulevaisuuteen suunnatessa kiinnitettävä erityisesti siihen, että kaikilla julki-
sen hallinnon tasoilla, niin kunnissa, maakunnissa, kuin erilaisissa seututason toimielimissä
kuntalaisten edustajat valitaan suorilla vaaleilla. Lisäksi kuntalaisilla on oltava mahdollisuus
pysyä ajan tasalla vaikutusmahdollisuuksista asioiden valmisteluvaiheessa ja päätösprosessin
edetessä. Myös mahdollisuuksia kunnanosademokratiaan ja suoraan vaikuttamiseen vaalien
välillä on tarjottava laajasti.

4.3. Vastuun jakautuminen vuoden 2030 yhteiskunnassa

Toisella kyselykierroksella vastaajia pyydettiin arvioimaan vastuun jakautumisen muutoksia yhteiskunnassa vuoden 2010 tilanteesta vuoteen 2030 mennessä. Kysymyksen tarkoituksena oli selvittää nuorten kuntapäättäjien näkemystä siihen lisääntykö yksilön vastuu omasta hyvinvoinnistaan, pysyikö yksilön ja yhteiskunnan vastuunjako entisellään vai lisääntykö yhteiskunnan vastuu.

Vastuunjakautumista arvioitiin kyselylomakkeessa asteikolla nolasta kymmeneen, jolloin täyttä yksilön vastuuta kuvasi luku 10 ja täyttä yhteiskunnan vastuuta luku 0. Kyselylomakkeessa vastaajat arvioivat ensin vastuunjakautumisen tilannetta vuonna 2010 ja sitten tilannetta vuonna 2030.

Vastausten keskiarvon perusteella nuoret kuntapäättäjät arvioivat yksilön vastuun kasvavan suhteessa yhteiskunnan vastuuseen seuraavien kahdenkymmenen vuoden aikana. Vastausten keskiarvoksi vuoden 2010 tilanteesta saatiin 4,65, eli yhteiskunnan vastuu arvioitiin hieman yksilön vastuuta vahvemmaksi, kun vastuun jakautuminen tasan yhteiskunnan ja yksilön välillä olisi 5,0. Vuoden 2030 tilanteessa tilanteen arvioitiin kääntyvän toisin päin, kun vastausten keskiarvoksi saatiin 6,0. Vastaajat arvioivat vastuun jakautumisen muutoksen olevan melko voimakasta yksilön vastuun kasvaessa suhteessa yhteiskunnan vastuuseen.

Vastuunjaon muutosta vastaajat perustelivat esimerkiksi seuraavasti:

”Uskon yhteiskunnan mahdollisuuksien vähenevän hoitaa vähäosaisia, vanhuksia, myös ilmainen koulutus kaikilla asteilla voi olla mahdoton. Huoltosuhteen voimakkaat muutokset tietyillä alueilla ja sosiaali- ja terveysalan heikko houkuttelevuus voivat johtaa palvelutason rapistumiseen. Onko yhteiskunta valmis ikääntyneiden suureen määrään ja työvoimapulaan? Hyvinvointiyhteiskunta kaipaa nyt tulevaisuuden ongelmiin reagoimista.”

”Kunnat eivät selviä, jos kaikki niiden harteilla olevat tehtävät pysyvät ennallaan 2030-luvulle asti.”

”Yhteiskunnan varat hupenevat, eikä pystytä vastaamaan kaikesta. Yksilön vastuu korostuu”

”Luulen yksilön vastuun kasvavan vaikka se mielestäni on jopa pelottavaa.”

”Yhteiskunnassa on tällä hetkellä liikaa asioita, joista yhteiskunta kantaa vastuuta. Tämä on kestävätilanne ja uskon, että vuoteen 2030 mennessä yksilön vastuu lisääntyy - haluttiinpa sitä tai ei.”

Asiantuntijapaneelin vastausjakauman ja perusteluiden pohjalta yhteiskunnan ja yksilön vastuun muutoksen todennäköisyyttä tulevina kahtena vuosikymmenenä voidaan pitää suurena ja muutosta merkittävänä. Taustatekijänä muutokselle vastaajat näkevät välttämättömyyden ja yhteiskunnan voimavarojen rajallisuuden. Harkitusta ja tavoiteltavasta kehityskulusta ei siis nähdä olevan kyse. Yksilön vastuun lisääntymisen muutamit vastaajat näkevät huolestuttavana ja pelottavana kehityssuuntana, jolle ei kuitenkaan tunnu olevan vaihtoehtoja. Toisaalta toiset vastaajat kokevat yhteiskunnan vastuun nykytilanteessa korostuneen liikaa, siten että suunnanmuutokselle on selkeä tilaus.

Vastauksissa korostui voimakkaasti myös näkemys siitä, että nykytilanteessa yhteiskunnan vastuu hyvinvoinnista on korostunut liikaa suhteessa yksilön omaan vastuuseen omasta ja läheistensä hyvinvoinnista. Vastauksissa toivottiin löytyvän keskitie, jolla henkilökohtaista vastuuta voitaisiin vahvistaa ilman kohtalokkaita seurauksia.

4.4. Kunnan johtamis- ja organisointijärjestelmät

Kyselyn kolmas osio keskittyi kunnan sisäisten johtamis- ja organisointijärjestelmien kehityskulkuun, kuntien ja valtion välisen vastuunjaon tulevaisuuden sekä vuoden 2030 kuntarakenteen visiointiin. Tässä alaluvussa analysoidaan kunnan sisäisten johtamis- ja organisointijärjestelmien kehittymistä alle 30-vuotiaiden luottamushenkilöjohtajien näkökulmasta ja seuraavassa alaluvussa 4.5. pureudutaan kuntien ja valtion välisen vastuunjaon tulevaisuuteen.

Kyselyssä haluttiin nostaa erityisesti esille kysymys kunnanjohtajasta ja pormestarista. Kuntalakiin vuonna 2006 tehdyn muutoksen (9.6.2006/578) seurauksena kuntaan on voitu valita joko virkasuhteinen kunnanjohtaja tai pormestari, joka valitaan kunnan luottamushenkilöksi enintään kuluva valtuustokauden loppuun saakka. Sekä kunnanjohtaja että pormestari toimivat kunnanhallituksen alaisena. (Kuntalaki 24§). Keskustelu melko tuoreen lakimuutoksen mahdollistamasta pormestarimallista on käynyt viime vuosina monipolvisena, joten pyysimme myös kyselyn kohderyhmältä arvioita tulevaisuuden johtamisjärjestelmistä.

Vuoden 2010 tilanteessa kahdessa kunnassa, Tampereella ja Pirkkalassa on siirrytty käytäntöön, jossa kuntajohtaja valitaan suorilla vaaleilla. Turussa kaupunginhallituksen puheenjohtaja toimii täysipäiväisenä luottamushenkilönä, mutta kaupungilla on lisäksi valtuuston valitsema kaupunginjohtaja. Keskustelua johtamisjärjestelmän muutoksesta on viime vuosina käyty laajemminkin. Tässä valossa nuorten luottamushenkilöiden vastaukset ja vahva luottamus virkaperusteisen kuntajohtamisen jatkoon on melko yllättävää.

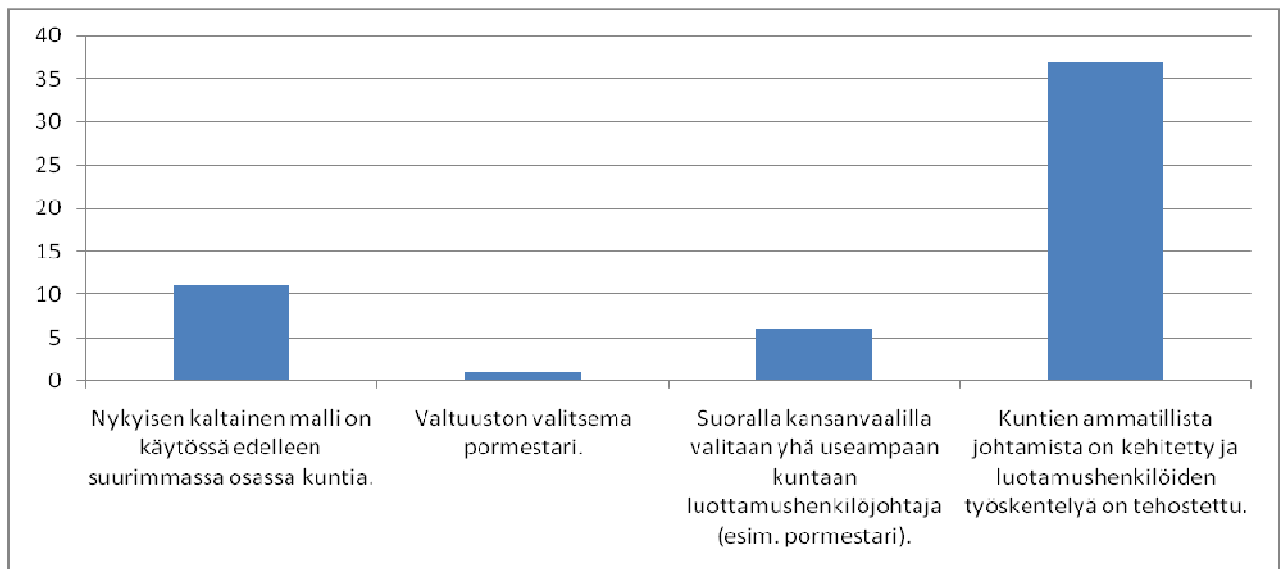
Kunnan sisäistä organisointia koskeva kysymysosio jaettiin kahteen osaan siten, että ensimmäisessä osassa vastaajat valitsivat neljästä vaihtoehdosta eniten tavoiteltavat vaihtoehdot. Vastaajille annettiin mahdollisuus valita yksi tai useampi etukäteen annetuista vaihtoehdoista. Toisessa osassa vastaajat saivat visioida omanlaisensa johtamis- ja organisointijärjestelmän ja samalla kommentoida kysymystä omin sanoin.

Strukturoidun kysymyksen asettelu oli seuraava: Kuinka kuntien sisäiset johtamis- ja organisointijärjestelmät ovat kehittyneet vuoteen 2030 mennessä? Vastausvaihtoehtoja esitettiin neljä: 1. Nykyisenkaltainen malli on käytössä edelleen suurimmassa osassa kuntia. 2. Monissa kunnissa on siirrytty pormestarimalliin, jossa pormestarin valitsee valtuusto. 3. Suoralla kansanvaalilla valitaan yhä useampaan kuntaan luottamushenkilöjohtaja (esim. pormestari). 4. Kuntien ammatillista johtamista on kehitetty ja luottamushenkilöiden työskentelyä on tehostettu nykyisestä.

Vastauksissa suurimman kannatuksen sai vaihtoehtoehto numero 4 (kuntien ammatillista johtamista on kehitetty ja luottamushenkilöiden työskentelyä on tehostettu nykyisestä), jota piti tavoiteltavana 37 vastaajaa. Sen sijaan valtuuston valitsemalle pormestarille tai suoralla vaalilla valittavalle luottamushenkilöjohtajalle kannatusta oli huomattavasti vähemmän. Kysymystä arvioitiin kattavasti myös avoimissa kommenttikentissä. Pormestarimallin puolesta puhuivat muutamat kommentit, joissa arveltiin kuntajohtajan valinnan suorilla vaaleilla aktivoivan äänestäjiä myös muussa edustuksellisessa demokratiassa.

Kuviossa 6. (n= 55) on esitetty johtamisjärjestelmiä koskevaan kysymykseen saadut vastaukset. Tässä kysymyksessä vastaajilla oli mahdollisuus valita useampi kuin yksi toivotuimmista vastausvaihtoehdoista. Kaikki vastaajat vastasivat tähän kysymykseen valitsemalla yksi tai kaksi mieluiten tavoiteltavaa vaihtoehtoa. Yhteensä kysymyksessä annettiin ääniä 55 kappa-

letta. Kuvio 6. esittää prosenttilukua siitä, kuinka moni vastaajista valitsi kyseisen vaihtoehdon yhdeksi tavoiteltavimmaksi.

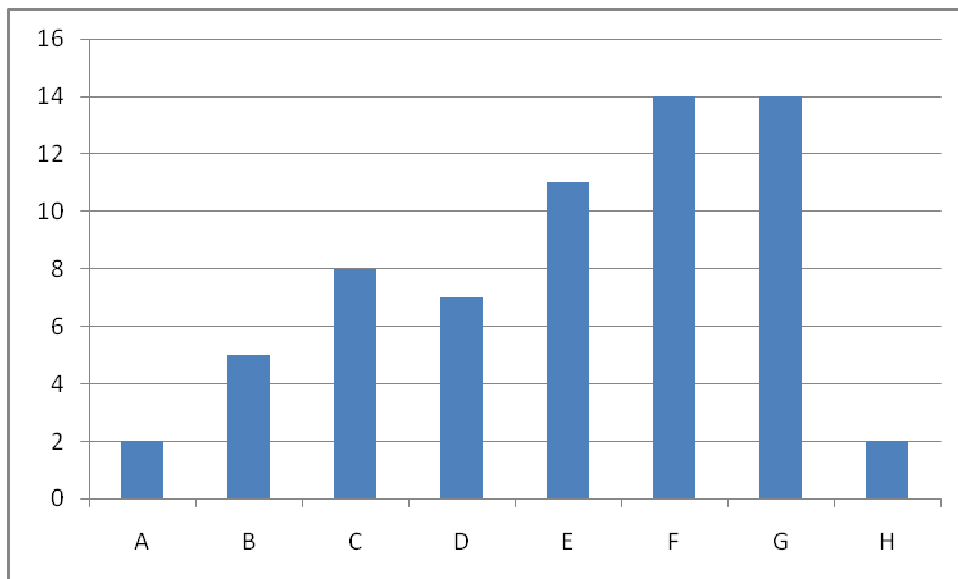


Kuvio 6. Vastaajien ilmoittama tavoiteltavin kunnan hallintomuoto (%)

4.5. Julkisen hallinnon rakenne

Julkisen hallinnon rakenne on keskeisessä asemassa pohdittaessa kuntien tulevaisuuden roolia ja asemaa yhteiskunnassa. Kuntien tehtäväkentässä, rakenteessa ja keskinäisissä suhteissa tapahtuvat muutokset vaikuttavat luonnollisesti myös muuhun julkisen hallinnon kenttään.

Kuntien itsehallinnon ja toisaalta kuntien ja valtion välisen suhteen mahdollisten muutosten selvittämiseksi nuoria luottamushenkilöjohtajia pyydettiin esittämään näkemyksensä kuntien ja valtion välisen työnjaon muuttumisesta suhteessa nykytilanteeseen sekä kuntien itsehallinnon tasoon vuonna 2030 seitsemän ennalta määritellyn skenaarion pohjalta. Mikäli mikään esitetyistä skenaarioista ei ollut vastaajan näkemyksen mukainen tarjottiin asiantuntijapaneelille mahdollisuutta esittää oma visionsa kysymyksen kommenttikentässä. Tähän vaihtoehtoon tarttui kaksi paneelin jäsentä. Vastaajilla oli mahdollisuus valita useampi kuin yksi tavoiteltava skenaario esitettyjen vaihtoehtojen joukosta. Asiantuntijapaneelin vastaukset on esitetty kootusti kuviossa 7.



Vaihtoehtojen kuvaukset:

A. Kunnan ja valtion suhde ja työnjako säilyy nykyisellään.

B. Kuntien itsehallinto vahvistuu ja taloudellinen liikkumavara lisääntyy. Alueelliset ja kunta-kohtaiset painotuserot ovat mahdollisia.

C. Valtio kiristää normiohjausta ja kunnat ovat vuonna 2030 nykyistä tiiviimmin valtion ohjauksen alaisuudessa. Kuntien itsehallinto on kaventunut.

D. Kuntakoko on kasvanut merkittävästi ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet ovat nykyisenkaltaiset.

E. Kuntakoko on kasvanut merkittävästi ja kuntien sisälle on muodostunut kunnanosa- ja kuntien välillä on muodostunut vahva maakuntahallinnon taso, jota johtaa demokraattisesti valittu luottamushenkilöorganisaatio.

F. Kuntien ja valtion välille on muodostunut vahva maakuntahallinnon taso, jota johtaa demokraattisesti valittu luottamushenkilöorganisaatio.

G. Kuntien rooli alueyhteisönä ja alueellisena kehittäjänä on vahvistunut, mutta osa nykyään kuntien vastuulla olevista tehtävistä on siirtynyt valtiovetoisen organisaation hoidettavaksi.

H. Esitän oman visioni.

Kuvio 7. Kuntien itsehallintoa ja valtion ja kuntien välistä suhdetta koskevien skenaarioiden saama kannatus, kun jokaisella 42 vastaajalla oli mahdollisuus valita yksi tai useampi vaihtoehto, jonka koki toivottavaksi kehityssuunnaksi vuoteen 2030 mennessä. (n=63)

Kyselyssä nousi esille kaksi vastaajien keskuudessa eniten kannatusta saavaa tavoiteltavinta skenaariota, joista kummankin kannalla oli vastaajista neljätoista. Molemmat toisiaan muistuttavat vaihtoehdot saivat 33,33% kaikista tähän kysymykseen annetuista vastauksista eli kaksi kolmesta vastaajasta piti seuraavien skenaarioiden tyyppistä tulevaisuudentilaa tavoiteltavana. Toiseksi tavoiteltavimmista tulevaisuusskenaarioista nousi vaihtoehto, jossa kuntien ja valtion välille visioitiin muodostuneen vahva maakunnallinen hallinnon taso, jota johtaisi demokraattisesti valittu luottamushenkilöorganisaatio. Toinen vahvaa kannatusta saanut skenaario oli vaihtoehto, jossa kuntien rooli alueyhteisönä ja alueellisena kehittäjänä olisi vahvistunut ny-

kyisestä ja samalla osa nykyään kuntien vastuulla olevista tehtävistä olisi siirtynyt valtiovetoisen organisaation hoidettavaksi. Tavoiteltavimmiksi nousseita kuntaskenaarioita perusteltiin ja täydennettiin vastauksissa seuraavasti:

”Valitsin kohdan, jossa visioitiin kuntien roolin alueyhteisönä ja alueellisena kehittäjänä vahvistuneen ja osan kuntien vastuulla nykyään olevista tehtävistä siirtyneen valtiovetoisen organisaation hoidettavaksi. Tähän sisältyy mielestäni myös se ajatus, että kuntakoko on kasvanut nykyisestä. Valtion olisi syytä ottaa osa kunnan nykyisistä tehtävistä hoitaakseen, sillä kaikkeen eivät kuntien varat tulevaisuudessa riitä.”

”Kuntien rooli pysyy pääasiassa nykyisellään. Jotkut kuntien nykyisin tarjoamista palveluista rahoitetaan valtion budjetista. Maakuntahallintoa kehitetään, jotta Suomen eri alueista kyetään pitämään paremmin ja tasapuolisemmin huolta. Kuntarakenteista ei kuitenkaan kannata luopua; monessa asiassa kunta, pienikin, on hyvä ”kehys” palveluiden ja kuntalaisten huolehtimiseen.”

”Esimerkiksi ilmastopoliittika edellyttää tiukempaa valtiolähtöistä sääntelyä. Normiohjaus on osittain kiristynyt. Kuntia on huomattavasti nykyistä vähemmän ja seutukuntien ja maakuntien hallintoa on demokratisoitu ja kehitetty vahvemmaksi.”

Melko tavoiteltavaksi skenaarioksi nousivat myös kaksi kasvaneeseen kuntakokoon perustunutta skenaariota. Yhdentoista vastaajan (26,19% kaikista tämän kysymyksen vastauksista) kannatuksen sai seuraava skenaario: Kuntakoko on kasvanut merkittävästi ja kuntien sisälle on muodostunut kunnanosa-hallintoa, jonka kautta asukkaat pystyvät vaikuttamaan tehokkaasti. Seitsemän vastaajaa (16,67% kaikista tähän kysymykseen annetuista vastauksista) valitsi tavoiteltavaksi skenaarion, joka erosi edellisestä asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien osalta ollen seuraavanlainen: Kuntakoko on kasvanut vuoteen 2030 mennessä merkittävästi ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet ovat nykyisenkaltaiset. Näitä vaihtoehtoja perusteltiin seuraavasti:

”Kuntakoot kasvavat ja sitä kautta itsehallinto ainakin osittain (joidenkin asioiden osalta) vahvistuu. Valtio ottaa suurempaa ohjaavaa roolia joidenkin asioiden osalta, esim. ympäristöön liittyvät kysymykset sekä terveydenhuollon osalta ainakin jotkin asiat, kuten mielenterve-

yspuolen rahat korvamerkitään. Valtionohjaus saattaa olla voimakkaampaa pienten kuntien osalta.”

Melko suurta kannatusta sai myös skenaario, jossa todetaan valtion kiristävän normiohjaustaan ja kuntien olevan vuonna 2030 nykyistä tiiviimmin valtion ohjauksen alaisuudessa sekä kuntien itsehallinnon kaventuneen. Tätä vaihtoehtoa piti tavoiteltavimpana vastaajista kahdeksan, eli 19,05% kaikista tähän kysymykseen annetuista vastauksista. Tämä vaihtoehto nähtiin yhden vastauksen perusteluissa myös kauhuskenaariona:

”Kuntien vahvan itsehallinnon ja paikallisdemokratian tulee säilyä. Mikäli kunnille osoitetaan uusia tehtäviä, tulee niihin osoittaa myös rahoitus, muuten ajaudutaan skenaariossa 3 esitettyyn tilanteeseen. Jonkin verran alueellisia eroja täytyy sallia, koska eri alueilla on erilaisia tarpeita. Tällä hetkellä kunnilla on joitakin tehtäviä, joita voisi siirtää valtiolle, esim. toimeentulotuen perusosa.”

Kunnan ja valtion välisen suhteen nykyisellään pysymistä ei pidetty vastauksissa kovinkaan tavoiteltavana. Vastaajista kaksi valitsi tämän vaihtoehdon yhdeksi eniten tavoiteltavaksi skenaarioksi vastauksessaan. Toinen vähäistä kannatusta saanut skenaario oli kuntien itsehallinnon vahvistumista ja taloudellisen liikkumavaran lisääntyminen, vain viiden vastaajan valitessa tämän skenaarion yhdeksi tavoiteltavaksi vaihtoehdoksi. Kuntien taloudellisen liikkumavaran ja itsehallinnon vahvistumista perusteltiin vastauksessa seuraavasti:

”Kunnat saavat enemmän liikkumavaraa ja itsehallintoa, mutta myös enemmän vastuuta. Kuntien pitää järjestää enemmän palveluita kuin nykyään (vaikka nyt on jo paljon).”

Vastaajista kaksi ei löytänyt esitetyistä seitsemästä valmiiksi hahmotellusta skenaariosta tavoiteltavaa vaihtoehtoa, vaan halusi esittää oman vaihtoehtoisen skenaarion kuntien itsehallinnon ja kuntien ja valtion välisen vastuunjaon tulevaisuudesta. Vaihtoehtoiset skenaariot olivat seuraavat:

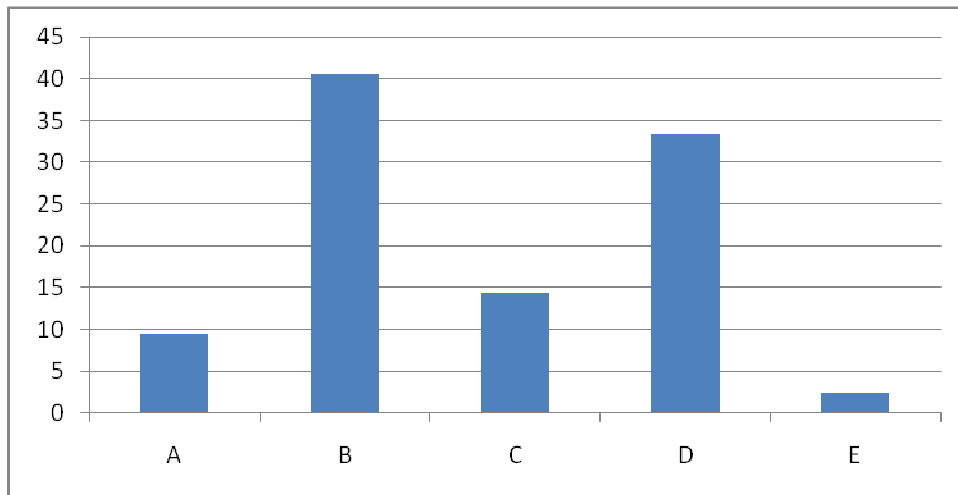
”Kuntakoot kasvavat, palveluja järjestetään osin keskitetympinä mm. toimeentulotuen maksaminen ja erikoissairaanhoidon poistuvat kunnilta.”

”Terveysthuollossa mennään suurempiin kokonaisuuksiin. Kuntakoko kasvaa. Maakunta on hallinnollisena tasona mielestäni jotenkin keinotekoinen ja luulen, että tulevaisuudessa olemme joko tilanteessa, missä pienemmät alueet, mm. kaupunkiseudut ovat suurimpia toimijoita tai sitten nykyisiä maakuntia suuremmat toimijat ovat hallinnon tasoja.”

Edellä esiteltyjen vastausten jakaumasta voidaan päätellä nuorten luottamushenkilöjohtajien olevan vahvasti sillä kannalla, että vuoteen 2030 mennessä kuntien ja valtion suhteessa tapahtuu selkeitä muutoksia, joko siten että kunnat päätyvät nykyistä vahvemmin valtion ohjauksen piiriin ja erityisesti siten, että osa kuntien vastuulla nykyisin olevista tehtävistä siirtyy valtion järjestämisvastuulle. Vastausten perusteella kuntien roolissa voidaan odottaa tapahtuvan muutoksia niin itsehallinnon laajuuden kuin roolinkin osalta. Vastauksissa painottui erittäin vahvasti näkemys siitä, että kuntien rooli alueyhteisönä ja alueellisena kehittäjänä vahvistuu, samalla kun kuntien muita tehtäviä mahdollisesti siirtyy toisen organisaation vastuulle.

Mielenkiintoista asiantuntijapaneelin näkemyksissä on myös kuntien ja valtion välisen nykyistä vahvemman maakuntahallinnon saama kannatus. Vastaajista joka kolmas oli sitä mieltä, että julkisen hallinnon kirjoa täydennetään vahvalla maakuntahallinnolla, jota johtaa demokraattisesti valittu luottamushenkilöorganisaatio.

Kysyttäessä kohderyhmältä tavoiteltavaa kuntarakennetta vuodelle 2030 verrattuna vuoden 2010 kuntarakenteeseen, suurimman kannatuksen saivat vastausvaihtoehdot, joissa kuntakoon todettiin kasvaneen nykyisestä ja kuntien määrän vähentyneen sekä vaihtoehto, jossa todettiin eri puolille Suomea muodostuneen erilaisia kuntarakenneratkaisua siten, että kaikilla alueilla on voitu toteuttaa niille parhaiten sopivia malleja. Kuviossa 8. esitellään kuntarakenteen muutosta koskevan kysymyksen vastausjakauma. Tässä kysymyksessä vastaajilla oli mahdollisuus valita vain yksi vaihtoehto.



Vaihtoehtojen kuvaukset:

- A. Kuntarakenne on melko samanlainen kuin vuonna 2010. Vireillä olevat kuntaliitokset on toteutettu, mutta suuria muutoksia kuntakentässä ei ole tapahtunut.
- B. Kuntakoko on kasvanut merkittävästi ja kuntien määrä on vähentynyt
- C. Kuntakoko on pysynyt melko ennallaan, mutta osa kuntien tehtävistä ja verotusoikeudesta on siirretty uudelle maakuntatason hallinnolle. Myös valtionhallintoa kevennetään maakuntatason hallinnon vahvistuttua.
- D. Eri puolilla Suomea on käytössä erilaisia ratkaisuja vastuunjaossa ja kullakin alueella on voitu tehdä parhaiten sopivat ratkaisut.
- E. Kuvaile oman kuntarakennemallin kommenttikentässä

Kuvio 8. Tavoiteltava kuntarakenne vuoden 2030 tilanteessa, kannatus prosenteissa. (% , n=42)

5. MAHDOLLISIA KUNTIEN TULEVAISUUSPOLKUJA

Tutkimuksen ensimmäisen vastauskierroksen vastausten pohjalta hahmoteltiin kolme vaihtoehtoista tulevaisuuden kuntatodellisuutta. Vaihtoehtoissa painottui toisaalta kuntien hallinnollinen rakenne ja toisaalta julkisen hallinnon tehtäväjako laajempaan kokonaisuutena. Ensimmäisen kierroksen vastausten pohjalta malleista pyrittiin luomaan mahdollisimman yksiselitteiset. Toisella kyselykierroksella asiantuntijapaneelia pyydettiin valitsemaan kuntavaihtoehtojen joukosta ensin toivottavin vaihtoehto vuoden 2030 tilanteeksi ja sen jälkeen todennäköisin vaihtoehto tulevaisuuden kunnan rooliksi ja asemaksi yhteiskunnassa.

Ensimmäisessä alaluvussa esitellään ensimmäisen kyselykierroksen vastausten pohjalta muotoillut kolme kuntaskenaariota, joita vastaajat toisella kyselykierroksella arvioivat. Toisessa alaluvussa esitellään toisen kyselykierroksen vastaukset kysymyksiin todennäköisestä ja toivottavasta kuntatulevaisuudesta vuonna 2030. Kolmannessa alaluvussa analysoidaan kyselykierrosten vastausten perusteella kunnan yhteiskunnallista asemaa 2030-luvulla.

5.1. Vaihtoehtoisia kuntien tulevaisuudenkuvia

Ensimmäisen kierroksen vastausten ja erityisesti vastausperusteluiden pohjalta toiselle kyselykierrokselle muotoillut kolme kuntaskenaariota lähtivät melko vahvasti nykytilanteesta ja siihen tarvittavista muutoksista. Vastausten pohjalta muotoutuneita tulevaisuusskenaarioita olivat 1. nykyisen kaltainen kuntamalli, joka noudattelisi melko vahvasti nykyistä kuntatodellisuutta, 2. tilaajakuntien malli, jossa nykyään tunnettu tilaaja-tuottaja malli olisi viety äärimilleen sekä 3. vahvojen maakuntien malli, jossa julkisen hallinnon eri tasojen välistä tehtäväjako olisi muutettu siten, että osa kuntien vastuulla nykyään olevista tehtävistä olisi siirretty toisen julkishallinnon tason vastuulle.

Vaihtoehto 1. Nykyisenkaltainen kuntamalli

Tässä mallissa kuntien ja valtion välinen tehtäväjako säilyy entisellään. Kunnan tehtäväkenttä ja vastuualue on laaja. Kunnat hoitavat tehtävänsä parhaaksi katsomallaan tavalla.

Kuntamäärä vakiintuu muutamien kuntaliitosten toteuduttua tai vaihtoehtoisesti kuntakoko jatkaa kasvuaan siten että kuntien lukumäärä vähenee nykyisestä huomattavasti.

Rahoitusjärjestelmä ja kuntien hallintorakenne pysyy lähes entisellään.

Vaihtoehto 2. Tilaajakuntien malli

Kunnat tilaavat pääsääntöisesti lakisääteiset palvelut muilta palveluntuottajilta. Kunnan ja palveluntuottajien toimintaa ohjataan sopimuksilla. Nämä sopimukset toimivat valtuuston ohjausvälineenä kunnan tarjoamien palveluiden suhteen. Palveluiden ostaminen yksityisiltä palveluntuottajilta ja muilta kunnilta lisääntyy voimakkaasti nykyisestä.

Kunnan hallintorakenne perustuu johtajaan, valtuustoon ja nykyistä kevyempään virkakoneistoon.

Vaihtoehto 3. Vahvojen maakuntien malli

Julkinen hallinto rakentuu kuntatason ja valtion lisäksi nykyistä vahvemman maakuntatason varaan. Maakunnat hoitavat nykyisille maakunnille kuuluvien tehtävien lisäksi osan raskaista tehtävistä, jotka ovat nykyään kuntien vastuulla. Näitä tehtäviä voivat olla esimerkiksi terveydenhuolto, maakuntakaavoitusta yksityiskohtaisempi kaavoitus sekä toisen asteen opetus. Maakunnat hoitavat myös osan tehtävistä, jotka ovat nykyään valtion vastuulla.

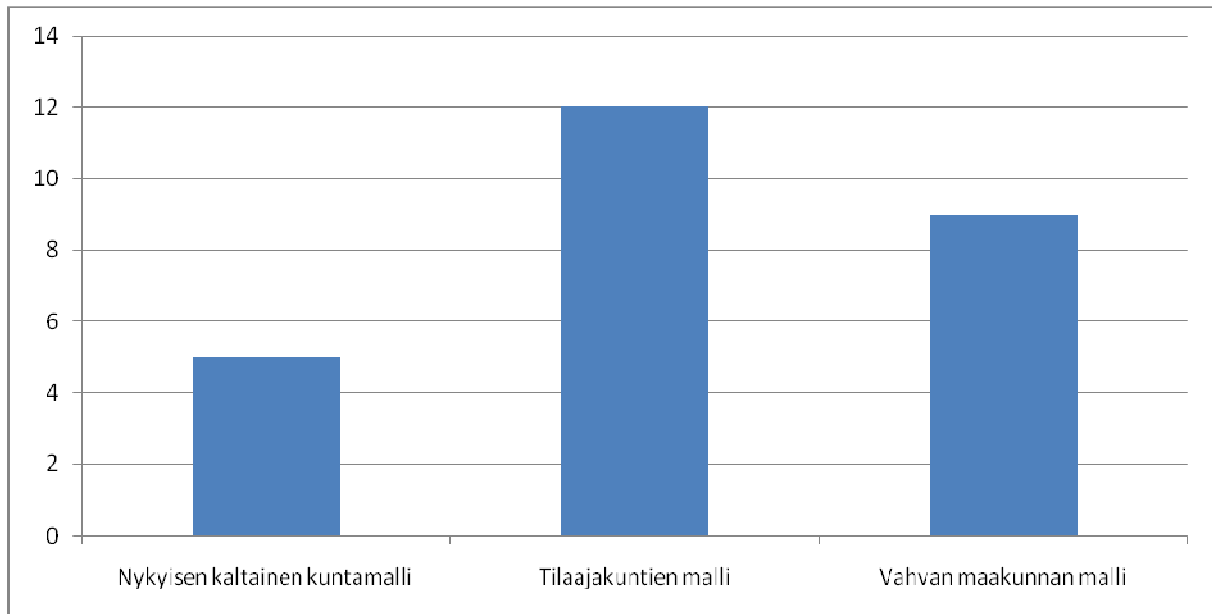
Kunnat ja valtio rahoittavat maakuntien toimintaa osuudella verotuloista tai vaihtoehtoisesti maakunnilla olisi verotusoikeus. Maakuntien päätöksenteosta vastaa demokraattisesti valittu päätöksentekoeelin.

Kuntien sisäinen hallintorakenne on nykyistä kevyempi, mutta kunnat vastaavat edelleen lähipalveluiden saatavuudesta. Kunnilla on mahdollisuus vaikuttaa maakunnassa tehtäviin ratkaisuihin.

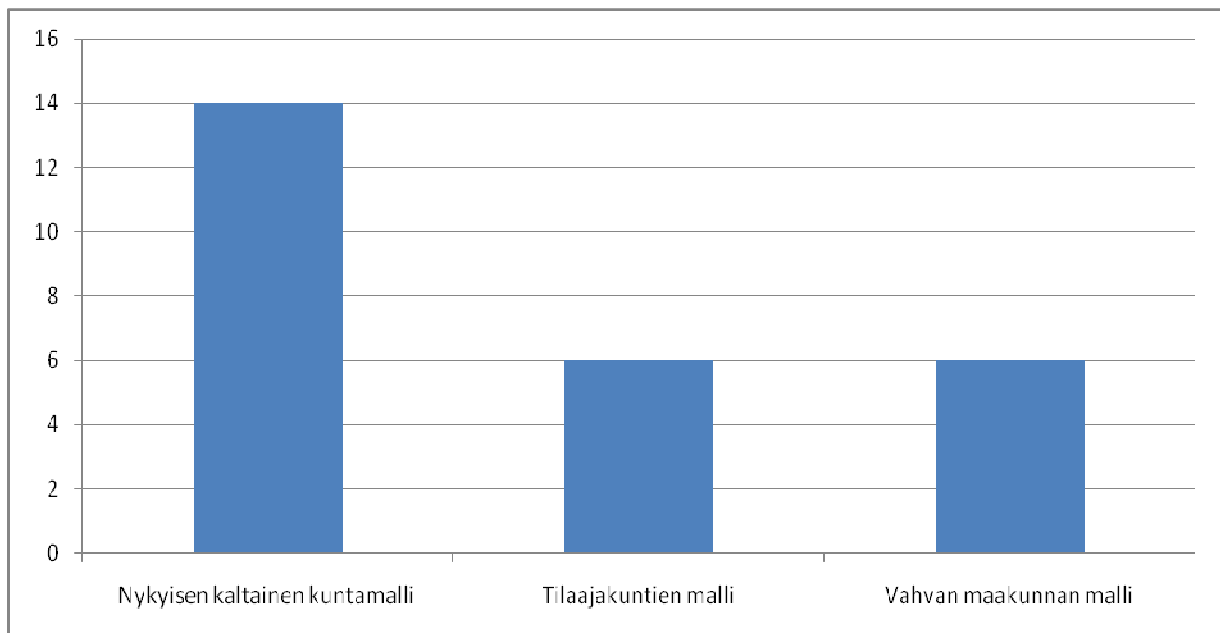
5.2. Todennäköisiä ja toivottavia tulevaisuudenkuvia

Asiantuntijapaneeli arvioi esitettyjä vaihtoehtoja valitsemalla tulevaisuusskenaarioista todennäköisimmän ja toivottavimman. Valinnan lisäksi monet perustelivat kantaansa ja esittivät varauksia valitsemansa skenaarion toteutumiseen sekä oletettuja ehtoja tulevaisuuspolun toteu-

tumiseen. Vaihtoehtojen saamaa kannatusta todennäköisimpänä ja toivottavimpana vaihtoehtona kuvataan yksityiskohtaisesti kuvioissa 9 ja 10.



Kuvio 9. Asiantuntijajaneelin näkemys todennäköisimmästä vuoden 2030 kuntatodellisuudesta. (n=26)



Kuvio 10. Asiantuntijajaneelin näkemys toivottavammista vuoden 2030 kuntatodellisuudesta. (n=26)

Kahden peräkkäisen kysymyksen vastaukset osoittavat, että asiantuntijoiden näkemys siitä, mihin suuntaan kuntatodellisuudessa todennäköisimmin ollaan menossa, ei täysin vastaa heidän näkemystään siitä, mikä olisi toivottavin tulevaisuuden kuntatodellisuus. Tuloksessa on

erityisen huomionarvoista asiantuntijajaneelin mielenkiintoisten kantojen lisäksi nimenomaan huomattava ero nuorten luottamushenkilöjohtajien näkemyksessä siitä, mihin suuntaan kuntatodellisuus todennäköisesti kehittyy ja toisaalta siitä, mitä he itse pitävät tavoiteltavimpana.

Toisen kyselykierroksen vastaajista piti tavoiteltavimpana vuoden 2030 tilanteessa nykyisen kaltaisen kuntamallin toteutumista edelleen. Vain alle viidennes vastaajista piti sitä kuitenkin todennäköisenä. Sekä tilaajakuntien malli että vahvan maakunnan malli saivat toivottavuudessa noin kahdenkymmenen prosentin kannatuksen, kun nykyisen kaltaista kuntamallia kannatti yli puolet. Todennäköisimpinä tulevaisuuden kuntamalleina pidettiin tilaajakuntien mallia ja vahvan maakunnan mallia. Lähes joka toinen vastaajista piti todennäköisimpänä tilaajakuntien mallia ja noin joka kolmas vahvan maakunnan mallia.

Asiantuntijajaneeli nosti vastausten perusteluissa esille joitakin reunaehtoja mallien toteutumiselle ja edellytyksiä mallien toivottavuudelle. Useissa vastauksissa nousi esille myös se, että vuoden 2030 yhteiskunnallisessa tilanteessa ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista pyrkiä sovittamaan samanlaista kuntamallia maan kaikkiin osiin. Sen sijaan vastauksissa pidettiin perusteltuna sitä, että kuntien ja koko julkishallinnon kokonaisuus voitaisiin toteuttaa eri puolilla maata alueen erityispiirteet huomioiden, mahdollisesti toisistaan poikkeavilla tavoilla.

Perusteellisesti tulevaisuuden haasteellisuutta pohdittiin muutamissa vastauksissa. Eräs asiantuntijajaneelin jäsen eritteli kokonaisuutta ja erilaisten alueiden haasteita seuraavasti:

”Pitkät välimatkat ja ikärakenne maaseudulla ovat mielestäni estämässä järkevän säästöjä takaavan tilaajakunta-mallin. Maakuntamalli edellyttäisi vahvaa luottamusta kaupunkikeskusten ja maaseudun reuna-alueiden päättäjien välille. Tietyt lähipalvelut tulisi turvata tai julkisen liikenteen parantua, jotta kuntalaisten pääsy palveluiden pariin olisi vaivatonta. Maaseudulla ei ole mahdollisuutta valita julkisen ja yksityisen palvelun tarjoajan välillä, jokin syy siihenkin on ettei yksityinen terveydenhuolto ole kaikille alueille halunnut asettua. Pääkaupunkiseudulla ongelmana puolestaan luultavimmin on eri alueiden asukkaiden sosio-ekonomisen-tausta ja alueiden jatkuva kasvu sekä näiden vaikutukset verotulopohjaan ja palveluiden tarjontaan. Tietyt sektorit kuten tiestö, rakentaminen, tekninen puoli voisivat toteutua hyvin yhteistyössä.”

Erilaisille alueille sopivia erilaisia malleja perusteltiin useissa vastauksissa, joista tässä muutama lainaus:

”Eri alueille voisi olla perusteltua valita erilaisia ratkaisumalleja, mutta eniten tehostettavaa nykytilanteessa tuntuu olevan varsinkin suurilla kaupunkiseuduilla. Pienet kunnat on jo kuristettu ahtaalle, niin maantieteellisesti kuin palveluidenkin osalta.”

”Harvaan asutuilla alueille palveluntarjoajia ei ole tarpeeksi, jotta tilaajakuntamalli toimisi. Nykyisenkaltainen malli saattaa jäädä harvaanasuttujen alueiden malliksi. pääkaupunkiseutu metropolisoituu toivottavasti, eli kuntarajat häivytetään järkevän toiminnan tieltä, samoin kuten esimerkiksi Ranskassa Pariisin tai Lillen metropolialueella.”

”Pääkaupunkiseudulla ja muissa vahvojen kaupunkien lähiympäristöissä olisi ehkä järkevämpää rakentaa paikallishallintoa vahvemmin peruskuntaan pohjautuen. Eli eri malleja eri seuduille.”

Asiantuntijajaneelin kannat tulevaisuuden kuntamallin suhteen poikkesivat toisistaan osin voimakkaastikin. Toinen vastaaja näki saman vaihtoehdon täysin mahdottomana, joka toiselle vastaajalle saattoi olla mieluiten tavoiteltava. Yhteistä vastauksille lähes kautta linjan oli kuitenkin se, että ilman muutoksia tulevaisuudesta ei uskottu selvittävän. Tämä näkemys kiteytyi seuraavassa vastauksessa napakasti.

”Merkittäviä muutoksia on tehtävä, jotta kunnat selviytyvät niille kuuluvista tehtävistä. Kansalaisille on kuitenkin tarjottava samankaltaiset palvelut asuinpaikasta riippumatta.”

5.3. Kunnan asema yhteiskunnassa vuonna 2030

Asiantuntijajaneelille toteutettujen kahden kyselykierroksen vastausten pohjalta yhtä selkeää vaihtoehtoa kuntien asemaan tulevaisuuden yhteiskunnassa on hankala määritellä.

Vastausten perusteella kuntien nykyisen kaltainen yhteiskunnallinen rooli nähtiin mahdollisena ja jopa todennäköisenä mallina myös tulevaisuudessa. Asiantuntijat olivat kuitenkin melko yksimielisiä siitä, että kuntien asema, kuntakentän rakenne ja sisäiset organisaatiojärjestelmät eivät voi pysyä täysin muuttumattomina. Pikemminkin päinvastoin, vastaajat näkivät jonkin

suuntaisen muutoksen välttämättömänä. Asiantuntijapaneelin mukaan kuntakentän muutos-
paineet ovat niin voimakkaat, että selkeitä muutoksia kuntien tehtävissä ja yhteiskunnan jär-
jestäytymisessä on tapahduttava, jotta kunnat pystyvät jatkossakin vastaamaan monipuolisesta
tehtäväkentästään paikallisena viranomaisena.

6. TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1. Johtopäätökset

Delfoi-menetelmällä toteutetussa tutkimuksessa nuorista luottamushenkilöjohtajista koottu asiantuntijapaneeli visioi kunnan roolia yhteiskunnassa vuoden 2030 tilanteessa. Tarkasteltavana olivat kunnan tehtäväkenttä palveluiden, kehittämisen ja demokratian osalta, kunnan johtamis- ja organisoitijärjestelmät sekä yhteiskunnan yleinen vastuunjako. Asiantuntijapaneelin jäsenten näkemykset kuntien roolista ja asemasta 2030-luvun Suomessa vaihtelivat huomattavasti, eikä yhtä yksiselitteistä tulevaisuudenkuvaa voida vastausten perusteella nostaa kaikkein todennäköisimmäksi. Tästä huolimatta tutkimuksessa nousi esille niin vahvaa kannatusta saaneita, varteenotettavia tulevaisuudenkuvia kuin toisaalta yksittäisiä, mielenkiintoisia havaintoja ja tulevaisuusvisioita.

Selkeänä koko asiantuntijapaneelin yhteisenä näkemyksenä on se, että kuntien asemassa, rakenteessa ja julkisen hallinnon tehtävänjaossa on välttämättä tapahduttava merkittäviä muutoksia vuoteen 2030 mennessä. Tutkimuksen mukaan kehitykseen ja voimakkaaseen muutoksen kuntakentällä on oltava valmiina seuraavien vuosikymmenten aikana, eikä vuonna 2030 voida olla enää nykyisessä tilanteessa. Toimenpiteitä muutoksen aikaansaamiseksi ja kuntien toimintaedellytysten parantamiseksi on uskallettava tehdä, unohtamatta kuitenkaan eroavaisuuksia eri puolilla maata sijaitsevien kuntien olosuhteissa.

Toinen huomattavan yksiääninen viesti nuorilta luottamushenkilöjohtajilta olikin se, että kaikki muutokset ja uudistukset on tehtävä alueiden erilaisuus tunnustaen ja alueiden ominaispiirteet kaikissa ratkaisuissa huomioiden. Tutkimuksessa sai vahvan kannatuksen ajatus siitä, että kuntakenttää voitaisiin uudistaa alueelliset erityispiirteet huomioiden ja jopa niin, että tulevaisuudessa eri puolilla Suomea julkishallinnon kokonaisuus ja kunnat voisivat olla hallintatavaltaan ja tehtäväkentältään toisistaan poikkeavia.

Kunta ja palvelut tulevaisuudessa

Nykyisellään palvelutehtävä muodostaa leijonanosan kuntien tehtäväkentästä, jota on tarkemmin eritelty alaluvussa 3.4. Asiantuntijapaneelin näkemyksen perusteella kuntien tehtäväkenttä näyttäisi keventyvän tulevaisuudessa jonkin verran. Samalla kuntien vastuulla nykyisin olevia tehtäviä siirtyisi muiden hallinnontasojen vastuulle. Huomattavaa vastauksissa on kuitenkin se, että kuntien vastuulta jonkin muun tahon vastuulle näyttäisi siirtyvän sellaisia tehtäviä, joita kuntalaiset käyttävät harvemmin. Tärkeänä pidettiin sitä, että jatkossakin jokapäiväisiin palveluihin liittyvä järjestämismvastuu ja päätöksenteko säilyvät lähellä kuntalaisia. Samoin ihmisten jokapäiväiseen elämiseen liittyvät palvelut on oltava saatavilla läheltä, siten että esimerkiksi nuorten ei tarvitsisi muuttaa pois kotoa tai kulkea kohtuuttoman pitkiä matkoja opiskellakseen lukiossa.

Sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämismvastuu kuuluu asiantuntijapaneelin näkemyksen mukaan 2030-luvullakin useimmiten kunnille tai kuntien muodostamille yhteistyöorganisaatioille. Kuitenkin yleisenä ilmiönä oli havaittavissa nykytilanteeseen nähden muutosta yksittäisten kuntien vastuusta kuntien yhteismvastuun suuntaan. Sosiaali- ja terveystalveluiden osalta on erityisen huomioitavaa se, että väestön ikärakenteen muutoksen ja kuntien taloudellisten voimavarojen rajallisuuden vuoksi selkeitä muutoksia sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisessä tulevaisuudessa tarvitaan välttämättä. Useissa vastauksissa esitettiin sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämishaasteiden ratkaisuksi vastuulliseksi tahoksi kuntien ohella toimivia maakuntia. Muutamissa vastauksissa esitettiin vaihtoehtoa, jossa vastuu olisi suunnilleen nykyisten maakuntien kokoisilla kunnilla, joilla vastaajat arvelivat olevan pienempiä kuntia paremmat mahdollisuudet palveluiden järjestämiseen.

Koulutustalveluiden osalta nykytilannetta pidettiin hyvänä varsinkin esiopetuksen, alakouluopetuksen ja yläkouluopetuksen osalta toimivana ja valtaosa asiantuntijapaneelin jäsenistä uskoi näiden palveluiden pysyvän tulevaisuudessa kuntien vastuulla. Myös toisen asteen lukio-koulutuksen arveltiin säilyvän edelleen pääasiassa kuntien tai kuntien yhteistoiminta-organisaatioiden vastuulla. Vastaavasti toisen asteen ammatillisen opetuksen arveltiin painottuvan tulevaisuudessa vahvemmin maakuntien vastuulle. Kolmannen asteen koulutuksessa järjestämismvastuu painottuisi tulevaisuudessa valtion ja maakuntien vastuulle.

Muiden palveluiden osalta niin yleiskaavoituksen kuin yhdyskuntatekniikan järjestämisvastuun asiantuntijapaneeli arvioi säilyvän kunnilla tai kuntien yhteistoimintaorganisaatioilla. Myös kulttuuri- ja liikuntapalvelut näyttävät pysyvän kuntien vastuulla, lähellä kuntalaisia. Toisaalta asiantuntijajaraati arveli kolmannen sektorin roolin vahvistuvan vapaa-ajanpalveluiden tarjonnassa vielä nykyisestäkin vuoteen 2030 tultaessa.

Demokratia, osallisuus ja vastuunjako

Demokratian ja osallisuuden kannalta asiantuntijapaneeli pitää kuntatasoa elintärkeänä myös tulevaisuudessa. Nykyhetkessäkin tutut haasteet, monimutkaisen ja monitasoisen hallinnon kiemuraisuus, kuntalaisten osallistumispassiivisuus sekä kasvavan kuntakoon aiheuttama demokratiavaje, nousivat myös tulevaisuuden keskeisimmiksi haasteiksi. Ratkaisukeinoina tulevaisuuden haasteisiin asiantuntijapaneeli nosti esille suurempien vaikutusmahdollisuuksien kehittämisen, sähköiset vaikuttamiskanavat, lähidemokratian kehittämisen ja päätöksenteon avoimuudesta huolehtimisen.

Mahdollisien kuntaliitosten myötä voimakkaastikin kasvavan kuntakoon asiantuntijapaneeli arveli heikentävän asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia ja vaikuttavan negatiivisesti demokratian toteutumiseen. Kehityssuuntaa pidettiin huolestuttavana, jonka vuoksi vaikutusmahdollisuuksien kehittämistä pidettiin yhtenä keskeisenä huomioitavana asiana kuntarakennetta kehitettäessä. Erityisen tärkeää tulevaisuudessa on myös se, että kaikille hallinnontasoille valitaan tärkeimmät luottamushenkilöt suorilla vaaleilla.

Asiantuntijapaneeli tarkasteli kriittisesti myös yhteiskunnan ja yksilön välisen vastuun suhdetta. Arvioiden mukaan tulevaisuudessa yksilön vastuu omasta hyvinvoinnistaan tulee korostumaan nykyistä vahvemmin. Tällä saattaa olla hienoista vaikutusta kuntien tehtäväkenttään ja joidenkin nykyään kuntien järjestämisvastuulla olevien palveluiden kysyntään. Asiantuntijapaneelin näkemyksen mukaan esimerkiksi alle kouluikäisten lasten subjektiivisesta päivähoito-oikeudesta olisivat monet nuorista luottamushenkilöjohtajista valmiita luopumaan, siten että tämän palvelun tarveharkintaa lisättäisiin nykyisestä huomattavasti.

Julkisen hallinnon kokonaisuus vuoden 2030 tilanteessa

Julkisen hallinnon kokonaisrakenteen osalta asiantuntijapaneelin näkemykset toivottavimmas-
ta ja todennäköisimmästä tulevaisuuden asetelmasta poikkesivat toisistaan melko voimak-
kaasti. Asiantuntijapaneeli piti toivottavimpana tulevaisuuden kuntamallina nykyisen kaltaista
järjestelmää, jossa peruskunnat pystyisivät toimimaan vahvoina alueyhteisöinä, samalla kun
ne vastaisivat kuntien tehtävistä kattavasti. Todennäköisimmiksi vuoden 2030 järjestelmiksi
asiantuntijapaneelinarvioissa kuitenkin nousivat tilaaja-tuottaja -toimintatapaan perustuva
malli ja toisaalta vahvoiniin maakuntiin perustuva malli, jossa joitakin nykyään kuntien vas-
tuulla olevia tehtäviä olisi demokraattisesti valittujen toimijoiden johtamien maakuntien vas-
tuulla.

Kuntakoon asiantuntijapaneeli arveli kasvavan nykyisestä huomattavasti ja kuntien lukumää-
rän vähentyvän vuoteen 2030 mennessä. Toisaalta vahvaa kannatusta sai näkemys siitä, että
eripuolilla Suomea on voitu tehdä paikallisesti parhaiten sopivia ratkaisuja, joiden myötä niin
kuntakoko, kuntien tehtävät ja vastuut, kuntien aluekehitystehtävä kuin asukkaiden vaikutta-
mismahdollisuudet on voitu järjestää eri tavoin.

Kuntien sisäisen johtamisen kannalta huomionarvoista on se, että nuoret luottamushenkilöjoh-
tajat eivät näe pormestarihallinnon kaltaista kuntien hallintomallia tulevaisuuden vaihtoehtona.
Päinvastoin, luottamus luottamushenkilöorganisaatioiden tukemaan, selkeään virkajohtoiseen
kuntahallintoon on vahva.

6.2. Tutkimuksen arviointi

Tutkimus kuntien tulevaisuudesta nuoren luottamushenkilöjohdon näkökulmasta toteutettiin
Delfoi-menetelmän poliittista sovellusta (Policy Delphi) mukailleen. Tutkimuksen asiantuntija-
raatiin valittiin luottamushenkilöt, jotka olivat kuluvalta valtuustokauden (2009-2012) alkaessa
alle 30-vuotiaita ja jotka toimivat kunnan keskushallinnon johtavassa luottamustehtävässä,
kunnanhallituksen jäsenenä tai kunnanvaltuuston puheenjohtajiston jäsenenä. Asiantuntija-
paneeli muotoutui luonnollisesti sen mukaan, ketkä vastasivat ensimmäisellä kierroksella ky-
selyyn ja ilmaisivat halunsa osallistua tutkimukseen. Asiantuntijaraadin monipuolisuus toteu-

tui luonnollisessa otannassa, sillä vastaajia saatiin kaikista kuntakokoluokista, eri puolilta Suomea, kattavasti erilaisista luottamustehtävistä.

Kyselylomakkeista ensimmäinen oli kattava ja vastaajille melko työläs. Kyselylomakkeella pyrittiin hahmottamaan kunnan asemaa yhteiskunnassa laajalla näkökulmalla nyt ja tulevaisuudessa. Vaikka lomake oli laaja, siinä ei pystytty kohtuullisuuden rajoissa sivuamaan syvästi kaikkia kuntasektorin osa-alueita. Vastaajat käyttivät ensimmäisen kierroksen kyselylomakkeeseen vastaamiseen runsaasti aikaa ja perustelivat vastauksiaan laajasti. Toisen kyselykierroksen kysymyksillä ensimmäisen kierroksen tuloksia täydennettiin muutamalla tarkentavalla kysymyksellä. Samalla vastaajille tarjottiin mahdollisuus ensimmäisen kierroksen vastaustensa korjaamisen ja täydentämiseen kaikista ensimmäisen kierroksen vastauksista tehdyn koosteen perusteella. Asiantuntijaraati ei intoutunut omien vastaustensa korjaamiseen tai muokkaamiseen, vaan kaikki vastaajat pitivät ensimmäisen kierroksen vastauksensa ennallaan.

Asiantuntijaraadin koko jäi melko pieneksi, sillä alunperin rajallinen kohderyhmä ei kokonaisuudessaan muistutuksista huolimatta vastannut kyselyn ensimmäiseen osaan. Ensimmäisen kyselykierroksen vastausprosentiksi tuli 46 ja ensimmäisen kierroksen vastaajista 60 % vastasi toisen kierroksen kysymyksiin. Riski asiantuntijaraadin melko pieneen kokoon tiedostettiin jo tutkimuksen alussa.

Tutkimuksella pyrittiin tulevaisuusnäkemysten jäsentämiseen ja nuoren luottamushenkilösukupolven näkemysten esille nostamiseen. Jo tutkimuksen alkuvaiheessa tunnustettiin ja tiedostettiin se, että yksimielistä linjaa nuorten luottamushenkilöiden vastauksista tuskin on löydettävissä ja muotoiltavissa. Tämä huomioitiin myös tutkimuksen tavoitteenasettelussa, jossa pyrkimyksenä oli erilaisten ja mahdollisesti yllättävienkin näkemysten esille nostaminen.

LÄHTEET

Aaltonen, Esko (toim.) (1939). Yhteiskunnallisen järjestäytymisen historia.

Anttiroiko, Ari-Veikko (1993): Kunnallispolitiikan teorioita etsimässä. Pohdintoja kunnallispoliittisen tutkimuksen teoreettisesta viitekehyksestä ja teoria-arsenaalista. Kunnallistieteen laitos, raporttisarja 22/1993. Tampereen yliopisto, Tampere

Anttiroiko, Ari-Veikko; Haveri, Arto; Karhu, Veli; Ryyänen, Aimo; Siitonen, Pentti (toim.) (2003). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen Yliopisto, Kunnallistieteiden laitos.

von Bruun, Santtu (2005). Kuntien tulevaisuus. Kuntajohdon ja asiantuntijoiden näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta. Acta nro 179, Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Glaser, Barney G. (1992). Basics of Grounded Theory Analysis. Emergence vs. Forcing.

Glaser, Barney G. ja Strauss, Anselm L. (1967). The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research. Aldine de Gruyter, cop. New York

Haapala, Pertti (2003): Nuoriso numeroina. Teoksessa Sinikka Aapola & Mervi Kaarninen (toim) Nuoruuden vuosista. Suomalaisen nuorison vuosisata. Suomalaisen kirjallisuuden seura.

Halava, I. & Pantzar, M. (2011): Kuluttajakansalaiset tulevat! Miksi työn johtaminen muuttuu?

Harjula, Heikki ja Prättälä, Kari (2004). Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Talentum. Helsinki.

Haveri, Arto (2000): Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Suomen Kuntaliitto, Helsinki. Acta 124.

Haveri, Arto; Majoinen, Kaija; Jäntti Anni (toim.) (2009). Haastava Kuntajohtaminen. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Helin, Heikki (2009). Parasta ennen – kuntien talouden kehityksestä 2000-luvulla. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Helkama, Klaus (1997). Arvojen ja ihmiskuvan muutos.

Helve, Helena (2007). Arvot, maailmankuva, sukupuoli. Yliopistopaino, Helsinki.

Hirsijärvi, Sirkka; Remes, Pirkko ja Sajavaara Paula (2009). Tutki ja kirjoita. Tammi. Hämeenlinna.

Honkanen, Pentti (1995). Julkinen sektori. Muistiinpanoja yksityistämisestä ja säästöpolitiikasta. Hanki ja Jää.

Hyyppä, H. (2000): Tehtävä mielessä. Teoksessa Hyyppä, H. & Miettinen, A. (toim.): Johtajuus ja organisaatiodynamiikka. Metanoia Instituutti.

Kainuun hallintokokeilun tila, Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskerromukset 201/2009

Kallio, Olavi (1995). Ympäristön vaikutus kuntaorganisaation toimintaan: kunnan toimintaympäristön tilannetekijöiden merkitys etsittäessä selityksiä kuntien toimintamallien ja rakenteen muutokseen 1980-luvun alusta 90-luvun alkuun. Tampereen yliopisto.

Kallioinen, Mika (2001). Kirkon ja kruunun välissä: suomalaiset ja keskiaika. Edita.

Kamppinen, Matti; Kuusi, Osmo; Söderlund, Sari (2003). Tulevaisuudentutkimus. Perusteet ja sovelluksia. 1. korjattu painos. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. Helsinki.

Kirkkala, Airi (toim.) (1987). Kunta 2001 Näkökulmia tulevaisuuteen. Painoseppä Ky.

Kivelä, Susanna ja Mannermaa, Mika (1999). Kuntien tulevaisuus. Kunta-alan tulevaisuusbarometri 1999. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Kivelä, Susanna (2000). Näkemyksiä kuntademokratian ja kuntajohtamisen tulevaisuudesta. Kunta-alan tulevaisuusbarometri 2000. Suomen Kuntaliitto. Helsinki

Kirvelä, Torsti (1998). Neljä tulevaisuutta ja kunnat. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Kirvelä, Torsti ja von Bruun Santtu (2009). Suurten kaupunkien tulevaisuus ja tulevaisuuden kaupunkipolitiikka. Acta nro 212, Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Kuntapolitiikan linja (2010). Valtiovarainministeriön julkaisuja 43/2010

Kuusi, Osmo (2003). Delfoi-menetelmä. Teoksessa Vapaavuori, Matti ja von Bruun, Santtu (Toim.) Miten tutkimme tulevaisuutta? Toinen, uudistettu painos. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Tampere.

Mikkonen, Anu (2000). Nuorten tulevaisuuskuvat ja tulevaisuuskasvatus. Joensuun yliopistonpaino. Joensuu 2000.

Nyholm, Inga (2008). Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Acta nro 199. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Oja, Aulis (1939). Kirkkopitäjä ja hallintopitäjä. Jyväskylä.

Pystynen, Erkki (1965). Kunnan suuruus kunnallishallinnossa: tutkimus Suomen maalaiskuntien suuruusrakenteesta ja kunnan suuruuden vaikutuksesta kunnallishallintoon. Maalaiskuntien liitto. Helsinki.

Rönkkö, Pentti (1994): Kunnan muuttuva rooli yhteiskunnassa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/94.

Salli, Paavo (1973): Rauman seudun kuntajaotustutkimus. Kunnallistieteen laitoksen julkaisusarja 2/1973. Tampereen yliopisto, Tampere.

Sauri, Olli (toim.). 455 tulevaisuutta – Kunnallistalouden ongelmat vuonna 2000 ja 2010. Sisäasiainministeriön Kunta- ja aluekehitysosaston julkaisu 3/1993

Sitra (2008). Nuorten tulevaisuuskuvat. Sitra & Tekes. Saatavissa 9.2.2011.
<http://www.sitra.fi/julkaisut/muut/Nuorten%20tulevaisuuskuvat.pdf>

Soikkanen, Hannu (toim.) 1965. Maaseudun kunnallishallintoa. Maalaiskuntien liiton kirjapaino.

Soikkanen, Hannu (1966). Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta; Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Maalaiskuntien liiton kirjapaino.

Stenvall, Jari; Vakkala, Hanna; Syväjärvi, Antti; Leinonen, Jaana; Juntunen, Pekka; Oulasvirta, Lasse ja Tiilinainen Aaro (2009). Parasta nyt – Kunta- ja palvelurakennemuutoksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi. Valtiovarainministeriön julkaisu 11/2009.

Stoker, Gerry (1991): Local Government in Europe: trends and Developments. Edited by Richard Batley & Gerry Stoker. MacMillan Hampshire.

Strauss, Anselm ja Corbin, Juliet (1990). Basics of Qualitative Research. Newbury Park, CA, Sage Publications

Suurpää, Leena (toim.) (2009): Nuoria koskeva syrjäytymistieto. Avauksia tietämisen politiikkaan. Nuorisotutkimusverkosto / Nuorisotutkimusseura. Verkkojulkaisu 27. Saatavissa 8.2.2011 <http://www.nuorisotutkimusseura.fi/julkaisu/syrjaytymistieto.pdf>

Temmes, Markku ja Kiviniemi, Markku (1997). Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995. Edita. Helsinki.

Turoff, Murray (1975). The Policy Delphi. Teoksessa Linstone Harold A. & Turoff, Murray (toim), The Delphi Method: Techniques and Applications. Addison-Wesley Publishing Company.

Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutuksesta, VSN 9/2009

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuus- ja tarkastuskertomukset 201/2009

Vapaavuori, Matti ja von Bruun, Santtu (toim.) (2003). Miten tutkimme tulevaisuutta? Tulevaisuudentutkimuksen seura. Helsinki.

Woundenberg, Fred (1991). An evaluation of Delphi, Technological Forecasting and Social Change 40.

Ylikangas, Heikki (1990): Mennyt meissä: Suomalaisen kansanvallan historiallinen analyysi. WSOY.

Verkkoviitteet:

Suomen virallinen tilasto (SVT): Kunnallisvaalit [verkkojulkaisu]. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 4.1.2011]. Saantitapa: <http://tilastokeskus.fi/til/kvaa/index.html>.

Suomen virallinen tilasto (SVT): Eduskuntavaalit [verkkojulkaisu]. ISSN=1799-6252. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 4.1.2011]. Saantitapa: <http://tilastokeskus.fi/til/evaa/index.html>.

Lainsäädäntö:

Kuntalaki (365/1995)

Suomen Perustuslaki (731/1999)

Kainuun hallintokokeilusta annettu laki (343/2003)

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007)

Liite 1. Kyselylomake 1

Tulevaisuuden Kunta

Arvoisa nuori kuntapäättäjä,
tervetuloa tekemään tulevaisuuden kuntaa!

Suomalaisen kunnan tulevaisuus on kasvavan kiinnostuksen kohteena ja tulevaisuuteen tähtäävät visiot ovat tarpeen. Tässä tutkimuksessa näkökulma tulevaisuuden kuntaan on tulevaisuuden tekijöiden. Tutkimuksessa visioidaan tulevaisuuden kuntaa nuoren luottamushenkilöjohdon näkökulmasta ja luodaan mahdollisia kuntakuvia, aikatahtäimen ollessa vuodessa 2030.

Tutkimuksen kohderyhmänä ovat merkittävillä vaikuttamisen paikoilla toimivat luottamushenkilöjohtajat, jotka tämän valtuustokauden alkaessa alle 30-vuotiaita. Kohderyhmä on rajattu pieneksi, joten Teistä jokaisen vastaus tärkeä. Vastaukset käsitellään luottamuksellisesti osana tutkimus-kokonaisuutta. Aikaa vastaamiseen on hyvä varata noin puoli tuntia.

Tutkimus toteutetaan kaksivaiheisena kyselytutkimuksena ja saat toukokuun aikana toisen kyselylomakkeen.

Tutkimus on kunnallispolitiikan pro gradu –tutkielma Tampereen yliopiston Yhdyskuntatieteen laitokselle.

Tutkimuksen yhteyshenkilönä toimii
Carita Maisila
Suomen Kuntaliitto
Toinen Linja 14, 00530 Helsinki
p. (09) 771 2548, 050 312 0165
carita.maisila@kuntaliitto.fi

Vastaajan taustatiedot

Kuulun vastaajana seuraavaan ryhmään

- kunnan/kaupunginvaltuuston puheenjohtaja
- kunnan/kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja
- kunnan/kaupunginhallituksen puheenjohtaja
- kunnan/kaupunginhallituksen varapuheenjohtaja
- kunnan/kaupunginhallituksen jäsen
- Jokin muu, mikä

Olen toiminut luottamushenkilönä

- alle 4 vuotta

- 4-8 vuotta
- yli 8 vuotta

Olen

- Mies
- Nainen

Kunta, jossa toimin luottamushenkilönä on kooltaan:

- Alle 10 000 asukasta
- 10 001-20 000 asukasta
- 20 001-50 000 asukasta
- 50 001-100 000 asukasta
- Yli 100 000 asukasta

Maakunta, jonka alueella kunta sijaitsee

- Uusimaa
- Itä-Uusimaa
- Varsinais-Suomi
- Satakunta
- Kanta-Häme
- Pirkanmaa
- Päijät-Häme
- Kymenlaakso
- Etelä-Karjala
- Etelä-Savo
- Pohjois-Savo
- Pohjois-Karjala
- Keski-Suomi
- Etelä-Pohjanmaa
- Pohjanmaa
- Keski-Pohjanmaa
- Pohjois-Pohjanmaa
- Kainuu
- Lappi
- Ahvenanmaa

1. Mille hallinnontasolle seuraavien sosiaali- ja terveyspalveluiden ensisijainen järjestämisvastuu kuuluu vuonna 2030?

	Kunta	Kunnat yhteistoiminnassa	Maakunta	Valtion paikallisviranomaisen	Kansallinen terveysrahasto	Valtio	Jokin muu, mikä?
Lasten päivähoito							
Nuorisotyö							
Sosiaalityö							

Kotipalvelu							
Päihdehuolto							
Toimeentulotuki							
Perusterveydenhuolto							
Erikoissairaanhoido							
Mielenterveyspalvelut							

Vapaata tilaa kommenteille ja ajatuksille:

2. Mille hallinnontasolle seuraavien koulutuspalveluiden ensisijainen järjestämisvastuu kuuluu vuonna 2030?

	Kunta	Kunnat yhteistoiminnassa	Maakunta	Valtion paikallisviranomaisen	Valtio	Jokin muu, mikä?
Esiopetus						
Alakoulu						
Yläkoulu						
Lukio						
2. asteen ammatillinen koulutus						
3. asteen koulutus						

Vapaata tilaa kommenteille ja ajatuksille:

3. Mille hallinnontasolle seuraavien palveluiden tai etuuksien ensisijainen järjestämisvastuu kuuluu vuonna 2030?

	Kunta	Kunnat yhteistoiminnassa	Maakunta	Valtion paikallisviranomaisen	Valtio	Jokin muu, mikä?
Alakoulu						
Yläkoulu						
Lukio						
2. asteen ammatillinen koulutus						
3. asteen koulutus						

Vapaata tilaa kommenteille ja ajatuksille:

4. Ovatko seuraavat palvelut vuonna 2030 subjektiivisen oikeuden kaltaisia palveluita?

	Palvelu on subjektiivinen oikeus vuonna 2030 ja sen järjestämisestä vastaa kunta	Palvelu ei ole subjektiivinen oikeus vuonna 2030, vaan palvelun tarjonnassa käytetään nykyistä enemmän tarveharkintaa.	Palvelu on subjektiivinen oikeus myös vuonna 2030, mutta sen järjestämisestä vastaa jokin muu taho kuin kunta	Jos palvelu on subjektiivinen oikeus, mutta sen järjestämisvastuu ei ole kunnalla, niin mikä taho palvelun järjestämisestä vastaa vuonna 2030?
Alle kouluikäisten lasten päivähoido				
Maksuton peruskouluopetus				
Maksuton 2. asteen koulutus				

Vapaata tilaa kommenteille ja ajatuksille:

5. Kuinka kuntien sisäiset johtamis- ja organisointijärjestelmät ovat kehittyneet vuoteen 2030 mennessä? Voit valita yhden tai useamman vastausvaihtoehdon ja/tai kommentoida kunnan sisäistä organisointia vapaasti olevaan tekstikenttään.

1. Nykyisenkaltainen malli on käytössä edelleen suurimmassa osassa kuntia.
2. Monissa kunnissa on siirrytty pormestariin, jossa pormestarin valitsee valtuusto.
3. Suoralla kansavaalilla valitaan yhä useampaan kuntaan luottamushenkilöjohtaja (pormestari).
4. Kuntien ammatillista johtamista on kehitetty ja luottamushenkilöiden työskentelyä on tehostettu.

Vapaata tilaa kommentteille ja ajatuksille:

6. Arvioi seuraavia skenaarioita kuntien itsehallinnosta ja kunnan ja valtion välisestä suhteesta. Valitse esitetyistä vaihtoehdoista sopivin ja halutessasi perustele valintaasi kommenttikentässä. Jos mikään vaihtoehdoista ei vaikuta tavoiteltavalta, voit kuvata loppuun oman vaihtoehdon tai yhdistellä esitettyjen vaihtoehtojen elementtejä vapaasti.

1. Kunnan ja valtion suhde ja työnjako säilyy nykyisellään.
2. Kuntien itsehallinto vahvistuu ja taloudellinen liikkumavara lisääntyy. Alueelliset ja kunta-kohtaiset painotuserot ovat mahdollisia.
3. Valtio kiristää normiohjausta ja kunnat ovat vuonna 2030 nykyistä tiiviimmin valtion ohjauksen alaisuudessa. Kuntien itsehallinto on kaventunut.
4. Kuntakoko on kasvanut vuoteen 2030 mennessä merkittävästi ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet ovat nykyisenkaltaiset.
5. Kuntakoko on kasvanut merkittävästi ja kuntien sisälle on muodostunut kunnanosahallintoa, jonka kautta pystyvät vaikuttamaan tehokkaasti.
6. Kuntien ja valtion välille on muodostunut vahva maakuntahallinnon taso, jota johtaa demokraattisesti valittu luottamushenkilöorganisaatio.
7. Kuntien rooli alueyhteisönä ja alueellisena kehittäjänä on vahvistunut, mutta osa nykyään kuntien vastuulla tehtävistä on siirtynyt valtiovetoisen organisaation hoidettavaksi.
8. Esitän oman visioni kommenttikentässä.

Perustelut, kommentit ja oma visio:

7. Minkälainen on tavoiteltava kuntarakenne vuonna 2030? Valitse jokin alla luetelluista yksinkertaistetuista vaihtoehtoista tai kirjoita oma visiosi. Kaikkia vaihtoehtoja voi kommentoida, muokata ja täydentää lopussa olevaan avoimeen kommenttikenttään.

1. Kuntarakenne on melko samanlainen kuin vuonna 2010. Vireillä olevat kuntaliitokset on toteutettu, mutta suuria muutoksia kuntakentässä ei ole tapahtunut.
2. Kuntakoko on kasvanut merkittävästi ja kuntien määrä vähentynyt.
3. Kuntakoko on pysynyt melko ennallaan, mutta osa kuntien tehtävistä ja verotusoikeudesta on siirretty uudelle maakuntatason hallinnolle. Myös valtionhallintoa kevennetään maakuntatason hallinnon vahvistuttua.
4. Eri puolilla Suomea on erilaisia ratkaisuja vastuunjaossa ja kullakin alueella on voitu tehdä parhaiten sopivat ratkaisut.
5. Kuvailen oman kuntarakennemallin kommenttikentässä

Perustelut, kommentit, vaihtoehtoiset rakennemallit:

8. Miten kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet ja demokratia turvataan kunnissa vuonna 2030?

9. Lopuksi voit vapaasti visioida kuntien tulevaisuutta.

Liite 2. Kyselylomake 2

Tulevaisuuden kunta - jatkokysymykset

Hei!

Vastasit loppukevästä lähettämäämme kyselyyn Tulevaisuuden kunnasta. Kiitos vastauksistasi!

Tutkimus on edennyt toiseen vaiheeseen ja pyydämme sinua vastaamaan muutamaan tarkentavaan kysymykseen, jotka löytyvät tältä lomakkeelta. Lähetämme ensimmäisen kyselykierroksen vastauslomakkeesi erillisellä viestillä sähköpostiisi. Voit halutessasi kommentoida ja korjata ensimmäisellä kyselykierroksella tekemiäsi vastauksia tämän lomakkeen ensimmäisessä kohdassa.

Tutkimuksen kannalta on tärkeää saada kaikilta ensimmäisellä kierroksella mukana olleilta vastaus myös tähän täydentävään kyselyyn. Kiitos, jos ehdit vastata kyselyyn mieluiten 3.12. mennessä.

Ystävällisin terveisin

Carita Maisila

p. 044 360 0022

carita.maisila@kuntaliitto.fi

A. Yksilön vastuun kehitys suhteessa yhteiskunnan vastuuseen.

Tässä kysymyksessä pyydämme teitä arvioimaan yksilön vastuun kehittymistä suhteessa yhteiskunnan vastuuseen.

Ensimmäisessä kohdassa asteikolla 0-10 arvioidaan yksilön vastuuta suhteessa yhteiskunnan vastuuseen vuonna 2010. Toisessa kohdassa vastuun jakautumisen kehitystä arvioidaan vuoteen 2030 mennessä.

Kysymys on esitetty yleisellä tasolla, toimialoja erittelemättä. Kysymyksen kolmannessa kohdassa voit halutessasi perustella esittämäsi kehityssuuntaa.

1. Arvioi, kuinka suuri yksilön vastuu suhteessa yhteiskunnan vastuuseen on nyt, vuonna 2010?

Arvo 0 = täysi yhteiskunnan vastuu

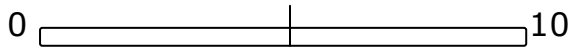
Arvo 10 = täysi yksilön vastuu

0 10

2. Arvioi, kuinka suuri yksilön vastuu suhteessa yhteiskunnan vastuuseen tulee olemaan vuonna 2030?

Arvo 0 = täysi yhteiskunnan vastuu

Arvo 10 = täysi yksilön vastuu



3. Voit halutessasi perustella esittämäsi vastuun jakautumisen kehityssuuntaa.

B. Vaihtoehtoisten kuntamallien arviointi

Ensimmäisen kyselykierroksen vastausten pohjalta muotoiltiin kolme vaihtoehtoista kuntakuvaa, jotka esitellään lyhyesti alapuolella. Seuraavissa kysymyksissä pyydämme teitä arvioimaan eri malleja, niiden toivottavuutta sekä soveltuvuutta erilaisille alueille.

Nykymuotoinen kuntamalli

Tässä mallissa kuntien ja valtion välinen tehtävänjako säilyy entisellään. Kunnan tehtäväkenttä ja vastuualue on laaja. Kunnat hoitavat tehtävänsä parhaaksi katsomallaan tavalla.

Kuntamäärä vakiintuu muutamien kuntaliitosten toteuduttua tai vaihtoehtoisesti kuntakoko jatkaa kasvuaan siten että kuntien lukumäärä vähenee nykyisestä huomattavasti. Rahoitusjärjestelmä ja kuntien hallintorakenne pysyy lähes entisellään.

Tilaajakuntien malli

Kunnat tilaavat pääsääntöisesti lakisääteiset palvelut muilta palveluntuottajilta. Kunnan ja palveluntuottajien toimintaa ohjataan sopimuksilla. Nämä sopimukset toimivat valtuuston ohjausvälineenä kunnan tarjoamien palveluiden suhteen. Palveluiden ostaminen yksityisiltä palveluntuottajilta ja muilta kunnilta lisääntyy voimakkaasti nykyisestä. Kunnan hallintorakenne perustuu johtajaan, valtuustoon ja nykyistä kevyempään virkakoneistoon.

Vahvan maakunnan malli

Julkinen hallinto rakentuu kuntatason ja valtion lisäksi nykyistä vahvemman maakuntatason varaan.

Maakunnat hoitavat nykyisille maakunnille kuuluvien tehtävien lisäksi osan raskaista tehtävistä, jotka ovat nykyään kuntien vastuulla. Näitä tehtäviä voivat olla esimerkiksi terveydenhuolto, maakuntakaavoitusta yksityiskohtaisempi

kaavoitus sekä toisen asteen opetus. Maakunnat hoitavat myös osan tehtävistä, jotka ovat nykyään valtion vastuulla.

Kunnat ja valtio rahoittavat maakuntien toimintaa osuudella verotuloista tai vaihtoehtoisesti maakunnilla olisi verotusoikeus. Maakuntien päätöksenteosta vastaa demokraattisesti valittu päätöksentekoeelin.

Kuntien sisäinen hallintorakenne on nykyistä kevyempi, mutta kunnat vastaavat edelleen lähipalveluiden saatavuudesta. Kunnilla on mahdollisuus vaikuttaa maakunnassa tehtäviin ratkaisuihin.

Mikä edellä esitetyistä kehitysvaihtoehtoista on mielestäsi toivottavin?

- Nykyisenkaltainen kuntamalli
- Tilaajakuntien malli
- Vahvan maakunnan malli

Mikä edellä esitetyistä kehitysvaihtoehtoista on mielestäsi todennäköisin?

- Nykyisenkaltainen kuntamalli
- Tilaajakuntien malli
- Vahvan maakunnan malli

C. ALUEIDEN ERITYISPIIRTEIDEN HUOMIOIMINEN

Ensimmäisen kierroksen vastauksissa tuli vahvasti esille näkemys siitä, että samanlainen kuntamalli ei välttämättä sovi koko maahan. Arvioi, sopivatko edellä esitellyt kuntamallit erityisen hyvin Tietynlaisille alueille tai tiettyihin osiin maata? Soveltuuko jokin malli paremmin esimerkiksi pääkaupunkiseudulle kuin muille alueille?
