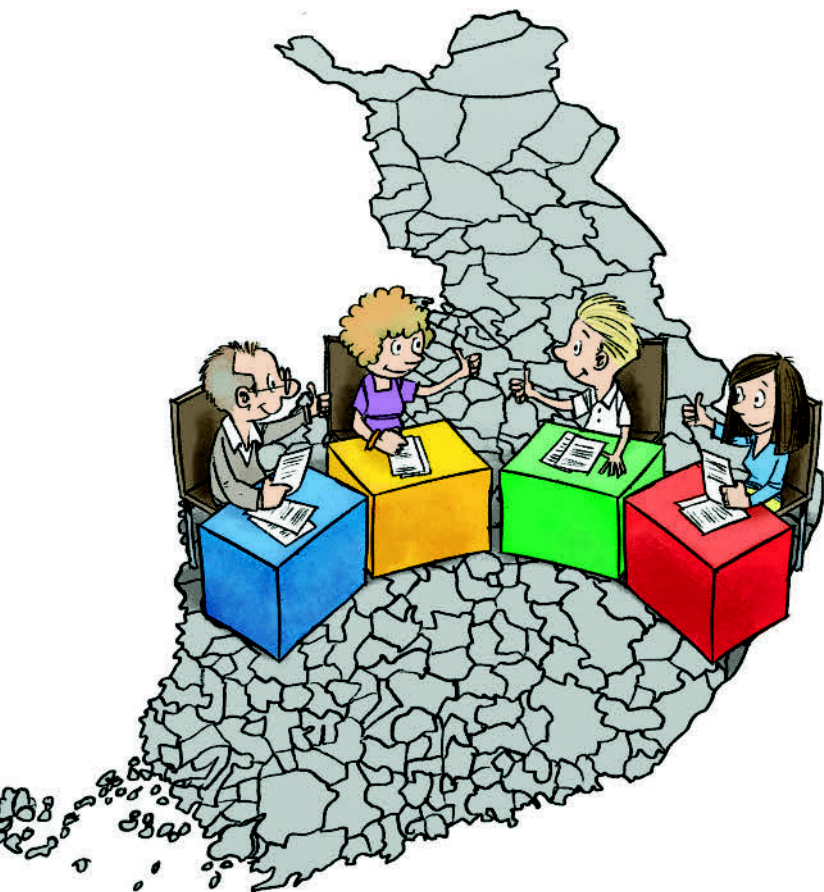


Valtuutetun käsikirja

2021–2025



Valtuutetun käsikirja

2021–2025

Valtuutetun käsikirja

2021–2025

Toimittanut Antti Mykkänen



kaks.fi

KUNNALLISALAN
KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

Kustantaja

KAKS – Kunnallisan kehittämissäätiö
Fredrikinkatu 61 A
00100 Helsinki
www.kaks.fi

© KAKS – Kunnallisan kehittämissäätiö 2021

Kuvitus

Pekka Rahkonen

Ulkoasu ja taitto

Teemu Junkkaala / gstj.fi

Painopaikka

Edita Prima Oy, Helsinki 2021

ISBN 978-952-349-063-5 (sidottu)

ISBN 978-952-349-064-2 (verkko-pdf)

Sisällys

- 7** Espuhe
 Antti Mykkänen
- 10** Tasavallan presidentin tervehdys
 Sauli Niinistö
- 14** Kuntaministerin tervehdys
 Sirpa Paatero

Kunta rooleissaan

- 20** Maailman muutos kunnissa
 Jyrki Katainen
- 31** Digitaalinen kunta
 Toni Auvinen
- 44** Kunnat ilmastomuutoksen torjujina
 Juha Kuisma
- 59** Kunnat kriisien selittäjinä
 Veli-Pekka Nurmi
- 72** Yhtenäinen lainsäädäntö – erilaistuvat kunnat
 Kari Prättälä
- 84** Kuntien tehtävät ja kuntatalous
 Eero Laesterä
- 96** Näin toteutan soten
 Marina Erhola ja Ismo Rautiainen
- 110** Nuoriso-, vanhus- ja vammaisasiat
 Linnéa Henriksson

Valtuutettu työssään

- 124** Johtamisen roolit kunnissa
Ilkka Ronkainen
- 138** Yhteistyön valtuutettu
Kaija Majoinen
- 150** Valtuutettu oikeudellisena toimijana
Arto Sulonen
- 161** Jaksava valtuutettu
Sari Rautio ja Sari Myllykangas
- 174** Mediakäyttäytyminen
Mikael Jungner
- 186** Kuinka torjun korruption uhkaa kunnissa?
Salla Nazarenko
- 198** KAKS
Kunnallisalan kehittämissäätiö
Strategia
www.kaks.fi
Polemiikki-lehti
Kunnallisalan kehittämissäätiö Facebookissa,
Twitterissä ja Instagramissa
Hyödyllisiä linkkejä

Sinä ja valtuusto

Onnittelut Sinulle, valtuutettu! Edustat yhteisöäsi, kuntalaisiasi, kaupunkilalaisiasi, valitsemaasi aate- ja intressisuuntaa sekä itseäsi ja suomalaista kansanvaltaa. Siinä on sopiva urakka!

Olitpa uusi tai vanha valtuutettu, käyt luottamustyöhön, jolla on itsenäisyyttämme vanhempi historia. Kuntademokratia on suomalaisen kansanvallan juuristo. Sieltä se on kasvanut ja nousee edelleen.

Jos maailmasta pitäisi löytää esimerkki siitä, miten demokratia rakennetaan ja miten sitä pidetään syvällisesti yllä, on vaikea löytää Suomea parempaa esimerkkiä. Itse en keksi.

Katsotaanpa, millaiseen luottamuspaikkaan tulet ja millaiselta pohjalta uuteen kauteen ponnistetaan.

Kysyimme valtuutetuilta vuoden 2020 lopussa, miten valtuustokausi meni. Kiteytetty vastaus oli, että kohtuullisesti. Kolme neljästä arvioi, että oma valtuusto onnistui työssään kokonaisuutena arvioiden hyvin. Vielä suurempi osa, neljä viidestä, oli tyytyväinen omien tavoitteiden saavuttamiseen. Myös kuntajohtajien esittelyihin oltiin tyytyväisiä. Kolme viidestä valtuutetusta katsoi myös, että kotikunta kehittyi parempaan suuntaan.

Entä tulevaisuus? Kuntalaisilla on selvät huolen aiheet. Niitä on enemmän kuin myönteisiä arvioita kuluvan vuosikymmenen kehityksestä. Tämä selvisi viime vuoden lopulla tekemässämme laajassa kansalaiskyselyssä.

Asumisen hinta on päähuoli lähes kaikkialla Suomessa. Seuravana nousevat esille oman kunnan ja maakunnan talous sekä sosiaali- ja terveystaloudet. Joka toinen arvioi, että rikollisuus ja maahanmuuttokin aiheuttavat yhä enemmän huolestuneisuutta.

Sen sijaan myönteisemmin arvioidaan luonnonvarojen kestävä hyödyntämistä, kauppalpalvelu- ja kulutusmahdollisuuksia sekä harrastus- ja vapaa-ajanviettomahdollisuuksia.

Millaisiin asioihin alkaneella valtuustokaudella toivotaan tartuttavan? Tähän puolestaan antaa osviittaa kansalaisten näkemys käytyjen kuntavaalien keskeisimmistä teemoista. Kärjessä ovat terveyspalvelut, vanhustenhuolto, työllisyys, kotikunnan talous ja lähiympäristön turvallisuus. Kymmenen kärkeen mahtuvat vielä syrjäytyminen, peruskoulu, tekniset palvelut, lukiot ja ammatilliset oppilaitokset sekä koronan torjunta. Hännänuippuna listalla ovat kuntaliitokset. Ne eivät erityisesti houkuta.

Läpi valtakunnan, isoista kaupungeista pieniin kuntiin, valtuustokaudella listalla ovat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen sekä keskustelu ja linjaus kunnan nykyisestä ja tulevasta roolista. Molemmat ovat perusasioita ja syvällisesti kaikkia koskettavia.

Valtuutetun käsikirjaan on pyritty kokoamaan asiantuntijoiden, tietäjien ja taitajien, kirjoituksia valtuustokaudella esiin nousevista isoista teemoista. Ne ovat asioita, joihin joka tapauksessa Suomessa ja maailmallakin eri tasoilla joudutaan ottamaan kantaa ja tekemään linjauksia. Suuri osa niistä on sellaisia, joita ei voi vain naputtaa päätöksenä pöytään ilman syvällistä pohdiskelua ja vaihtoehtojen punnintaa. Juuri se on työtäsi: miettiä, pohtia, arvottaa, keskustella ja lopulta päättää aina rajallisen tiedon varassa itsen ja ihmiskunnan välissä olevista asioista, ne mukaan lukien.

Olet valittu ja siksi ihannevaltuutettu riittävän suurelle joukolle. Kansalaisilla on myös näkemys siitä, mitkä ovat hyvän valtuutetun tärkeimmät ominaispiirteet. Ne ovat olleet suhteellisen muuttumattomat tällä vuosituhannella.

Hyvä valtuutettu on omilla aivoillaan ajatteleva itsenäinen päättäjät, joka katsoo ensi sijassa koko kunnan, ei kulkakunnan etua. Tärkeää on myös se, että ehdokas kykenee viemään asioita eteenpäin – vaikka kompromissien kautta. Tämä onkin koko Suomen, sen kuntien ja kaupunkien tie, keskusteleva ja yhteisiä linjoja etsivä kansanvalta.

Tämän kirjan artikkelit on laadittu siten, että niissä on pyritty asettumaan asemaasi. Miten teen valtuutetun työ-

täni? Miten vuorovaikutussuhteet toimivat valtuuston sisällä sekä virka- ja luottamusjohdon ja eri sidosryhmien kesken? Millaisissa rooleissa olen? Miten yhteistyö pelaa toisten kanssa? Miten toimin monimuotoisessa mediassa?

Artikkeleiden ohella nostetaan esiin pohdittavia kysymyksiä. Mukana on myös poimimiani kunta-aiheisia runokatkelmia säätiömme aikanaan kustantamasta Kuntarunokirjasta *Meissä on jotain yhteistä*.

Lämmin kiitos kaikille artikkeleiden kirjoittajille ja toimintustyöhön osallistuneille!

Hyvät kansanvallan rakentajat ja ylläpitäjät: Antoisia ja virikkeellisiä lukuhetkiä *Valtuutetun käsikirjan 2021–2025* parissa!

Antti Mykkänen

kirjan toimittaja

asiamies

KAKS – Kunnallisanalan kehittämissäätiö

Valtuutetun vastuullinen tehtävä

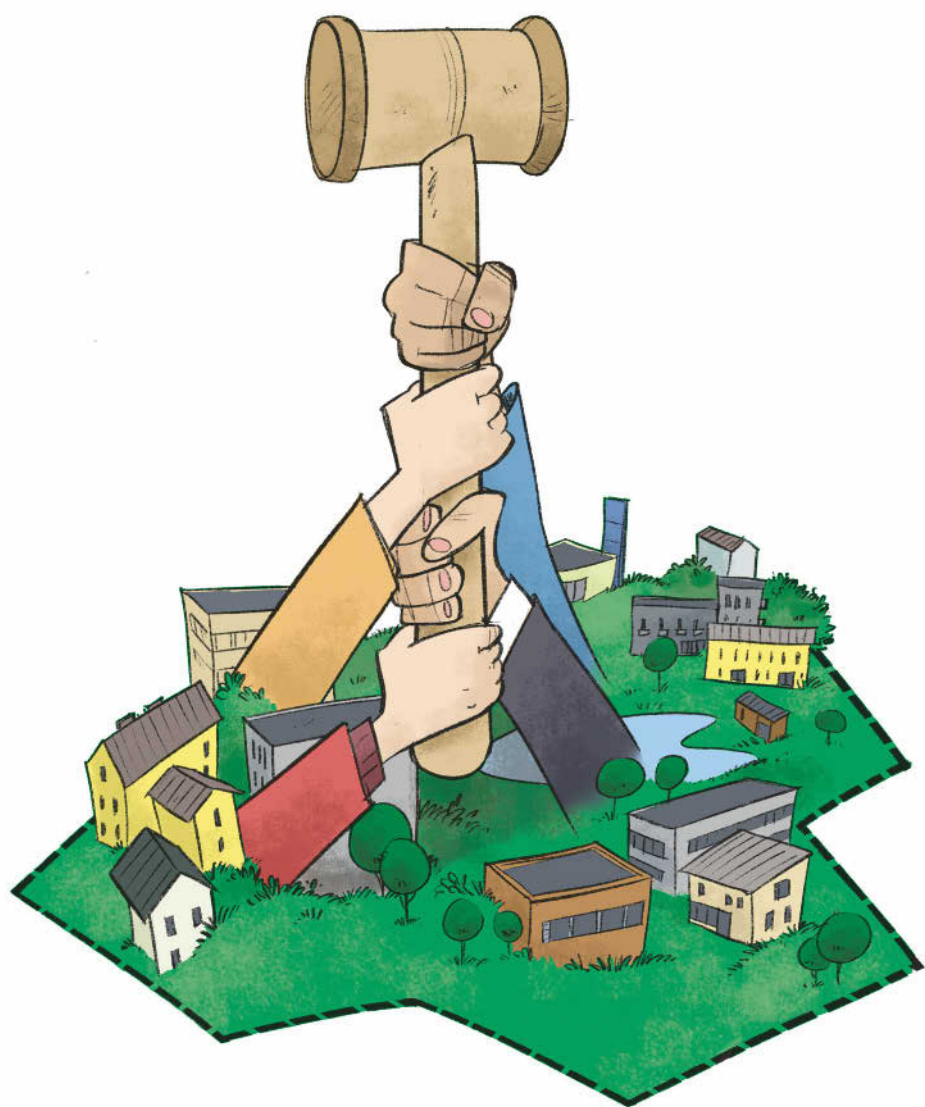
Onneksi olkoon, uudet valtuutetut!

Teidät on vaaleissa valittu tärkeään luottamustehtävään. Edustatte kuntalaisia ja tulette valtuustoissa tekemään päätöksiä monista alueenne asukkaisiin vaikuttavista asioista.

Kun katsomme maailmaa ympärillämme, voimme perustellusti olla ylpeitä vahvasta paikallishallinnostamme, jolla on pitkä historia. Kunnallinen demokratia oli olemassa jo ennen Suomen itsenäistymistä, ja se loi perustaa maamme hallintomallille ja tavalle tehdä päätöksiä yhdessä yli mielipiderajojen.

Kunnallinen päätöksenteko on kaikkia lähellä, sillä päätökset koskettavat arkeamme. Päätäjät ovat tuttuja, ja suhde kuntalaisiin on usein läheinen. Kunnissa ei myöskään ole valtiolliseen tapaan selkeää hallitus-oppositio-asetelmaa, vaan asiat tulevat käsiteltäviksi yhteiseen pöytään.

Edustukselliselle demokratialle on olennaista kyky sovittaa yhteen erilaisia näkemyksiä. Meillä voi olla hyvin erilainen tausta ja vakaumus, mutta silti meidän tulee kunnioittaa toinen toisiamme. Vahvatkin näkemyserot kuuluvat demokratiaan. Samoin kyky keskustella ja pyrkimys ymmärtää toista sekä erityisesti kyky tehdä yhdessä päätöksiä. Teillä, hyvät kuntapäättäjät, on valta, mutta erityisesti teillä on vastuu – vastuu perehtyä käsiteltäviin asioihin ja tehdä päätöksiä kuntalaisten parhaaksi.



Viime vuosina on noussut aiempaa vahvemmin esille huoli kansanvallan tulevaisuudesta maailmassa. Toimiva paikallishallinto antaa osaltaan vahvemman perustan myös valtakunnan tason demokraattiselle päätöksenteolle. Kun lähiyhteisössä kyetään ratkaisemaan asiat sujuvasti, se heijastuu parhaimmillaan kaikkeen päätöksentekoon.

Kuntien tehtäväkenttä on monipuolinen, ja kuntien rooli kehittyy koko ajan. On paljon asioita, joissa kunnat muiden tehtäviensä ohella ovat ottaneet harppauksia ja kirittävät muita. Esimerkiksi ympäristönsuojelussa ja ilmastomuutoksen vastaisessa työssä olen nähnyt kuntien näyttävän esimerkkiä paitsi Suomessa myös kansainvälisesti. Kekseliäällä ja pitkäjänteisellä työllä kunnat ovat kyenneet saamaan aikaan merkittäviä ympäristö- ja ilmastotekoja alueillaan.

Olen pannut merkille myös suomalaisten kaupunkien ja kuntien halun ja kyvyn kansainvälistyä. Moni kunta toimii aktiivisesti globaaleissa verkostoissa. Tämä on hyödyllistä. Suomi pärjää sitä paremmin, mitä verkottuneempia olemme. Maailman tilanteen muuttuessa epävakammaksi on tärkeää, että lisäämme vuoropuhelua ja yhteistyötä siellä, missä sille on mahdollisuus.

Kaupungit ja kunnat ovat ottaneet vastuuta pandemian torjunnassa lukuisin eri tavoin. Tästä voimme kaikki olla kiitollisia. Pandemian aika on vaikeaa, mutta samalla se on vahvistanut yhteisöllisyyttä ja tuonut vahvemmin esiin yhdessä toimimisen ja päätöksiin sitoutumisen merkityksen.

Ajat ovat olleet poikkeukselliset myös vaalien järjestämisen kannalta. Kuntavaalien ajankohtaa siirrettiin terveys- ja turvallisuuden varmistamiseksi. Ehdokkailta tämä vaati kampanjoiden uudelleen suunnittelua ja aikatauluttamista. Pandemia vaikutti myös kampanjoinnin luonteeseen. Tilaisuuksia ja mainontaa siirtyi verkkoon. Oleellista kuitenkin on se, että jokaisella on mahdollisuus käyttää demokratian ydinoikeutta, äänioikeutta, turvallisesti ilman pelkoa.

Suomi on monien kansainvälisten hyvää mittaavien vertailujen mukaan maailman kärkeä, maailman vakain maa.

Yksi vahvuutemme on luottamus. Vielä emme tiedä, miten pandemia tulee muuttamaan lopulta maailmaa ja Suomea, mutta uutta kohdatessamme vahvuutenamme on luottamus demokratiaan ja toinen toisiimme.

Toivotan teille kaikille mitä parhainta menestystä vaativassa valtuutetun työssänne kotiseutunne ja Suomen parhaaksi!

Hyvä valtuutettu, lämpimät onnitteluni tärkeän luottamustehtävän johdosta!

Kunnat vastaavat ihmisille keskeisten ja arjessa kaikkein läheisimpien palvelujen järjestämisestä. Valtuutetuilla on päätöksentekijöinä merkittävä rooli siinä, miten toimivasti asiat kuntalaisten arjessa sujuvat. Sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet toteutuvat silloin, kun palvelut toimivat ja ovat kunnan asukkaiden saavutettavissa. Kunnissa ei kuitenkaan päätetä vain yksittäisistä arjen asioista. Kyse on myös päätöksistä niin ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi, ihmisten yhdenvertaisuuden ja osallisuuden toteutumisesta kuin talouden tasapainosta.

Uudet kuntopäätäjät aloittavat työnsä erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa. Niin valtion kuin kuntienkin tasolla on jouduttu tekemään vaikeita päätöksiä koronakriisin vuoksi. Samalla kriisi on korostanut entisestään julkisten palvelujen merkitystä ihmisten hyvinvoinnille. Kunnat ovat toimineet poikkeusolosuhteissa parhaansa mukaan kuntalaisten hyvinvoinnista ja terveydestä huolehtien. Valtio on tukenut kuntia taloudellisesti siksi, ettemme toistaisi aiempien lamavuosien virheitä. Kuntien palveluilla on huolehdittava ihmisistä siten, että apua ja tukea on saatavilla niin kriisin aikana kuin sen jälkeenkin.

Alkavalla valtuustokaudella päättäjiltä vaaditaan uskallusta katsoa kunnan toimintaa myös palvelujen tarpeiden ja saavutettavuuden kannalta, ei ainoastaan säästöjen tavoittelun. Päättäjien on ratkaistava, miten kriisistä nousta oikeu-

denmukaisella tavalla. Pandemian vaikutukset esimerkiksi lapsiin ja nuoriin voivat olla kauaskantoisia. Jotta vaikutukset eivät moninkertaistuisi, nuorimpien kuntalaisten hyvinvointi ja tukipalvelujen saavutettavuus on turvattava nyt. Kunnilla on suuri vastuu esimerkiksi nuorten syrjäytymisen ennaltaehkäisemisessä.

Suomi tarvitsee vahvoja kuntia, joilla on keskeinen rooli koko elinvoimaisen Suomen rakentamisessa. Kuntapäätäjillä on ratkaistavanaan koulutuksen, kulttuurin ja sivistystyön lisäksi omalla alueellaan työllistämiseen ja elinkeinotoiminnan tukemiseen liittyvät haasteet. Kuntien taloudessa on pidemmällä aikavälillä rakenteellisia haasteita, joita on pystyttävä ratkaisemaan. Sote-uudistus muokkaa kuntien roolia voimakkaasti tulevaisuudessa, mutta ihmisten hyvä elämä ja toimiva arki rakentuvat edelleen kunnan ja sen monien palveluiden varaan.

Kunnat ovat myös suuri työnantaja. Kunnissa työskentelee yli 400 000 eri alan ammattilaista ja hyvinvointialueiden rakentumisen jälkeenkin noin 200 000 henkilöä. Kuntapäätäjät voivat osaltaan vaikuttaa merkittävästi työntekijöiden hyvinvointiin ja asemaan. Työn mielekkyys ja vetovoima syntyvät palkkauksen lisäksi osaavasta johtamisesta, osallistumismahdollisuuksista omaan työhön, joustavuudesta ja työvälineistä. Kun kuntien taloudesta päätetään, on tärkeää muistaa myös hyvän työnantajuuden merkitys ja vastuu työntekijöiden hyvinvoinnista eri toimialoilla.

Kestävän tulevaisuuden ja talouden näkökulmasta on tärkeää nostaa esiin myös kunnissa päätettävät julkiset hankinnat. Valtuusto voi edellyttää hankintoihin mukaan otettavaksi esimerkiksi sosiaalisia, ekologisia sekä ilmastokriteerejä. Kun hankinnat tehdään kestävästi ihmisoikeuksia, ympäristöä ja työntekijöiden oikeuksia kunnioittaen, huolehditaan samalla kestävästä kunnan taloudesta.

Lopuksi haluan muistuttaa osallisuuden ja osallistumisen merkityksestä demokratiassa. Kuntien valtuustot ovat lähidemokratian peruspilareita. Kunnan asukkailla ja pal-

velujen käyttäjillä on myös kuntalain mukainen oikeus vaikuttaa kunnan toimintaan. Kuntalaisten kuuleminen ei ole vain velvollisuus, se on ennen kaikkea mahdollisuus. Kunta voi järjestää asukkaille kyselyjä ja paneeleja, mahdollistaa osallistavan budjetoinnin ja järjestää esimerkiksi jostain isommasta asiasta myös kuntalaisäänestyksen. Kannustan vaalimaan osallisuutta kaikessa kunnan toiminnassa ja päätöksenteossa.



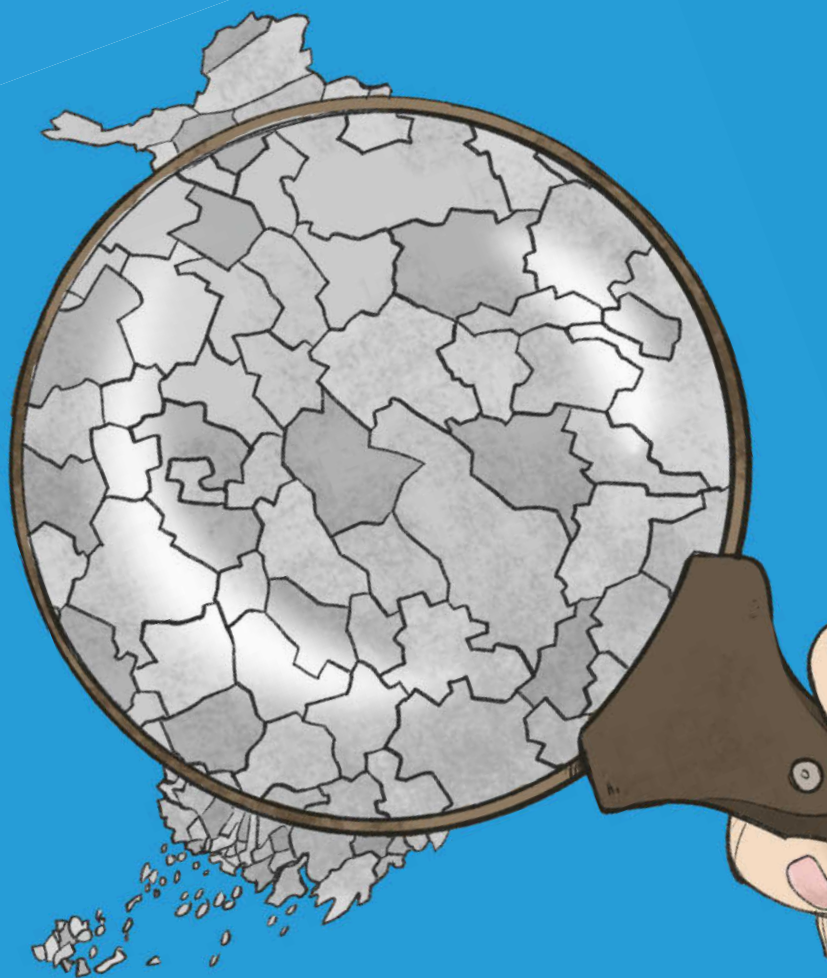
Hallitus ottaa kuntien tulevaisuuden vakavasti ja on käynnistänyt laajan, kunta politiikan pitkän aikavälin näkymää luotaavan hankkeen. Hankkeeseen on kutsuttu mukaan kaikki Suomen kunnat ja kunta-asioiden parissa työskentelevät tahot. Toivon, että myös te kaikki uudet kuntapäätäjät lähdette tähän työhön mukaan.

Kunta on runo

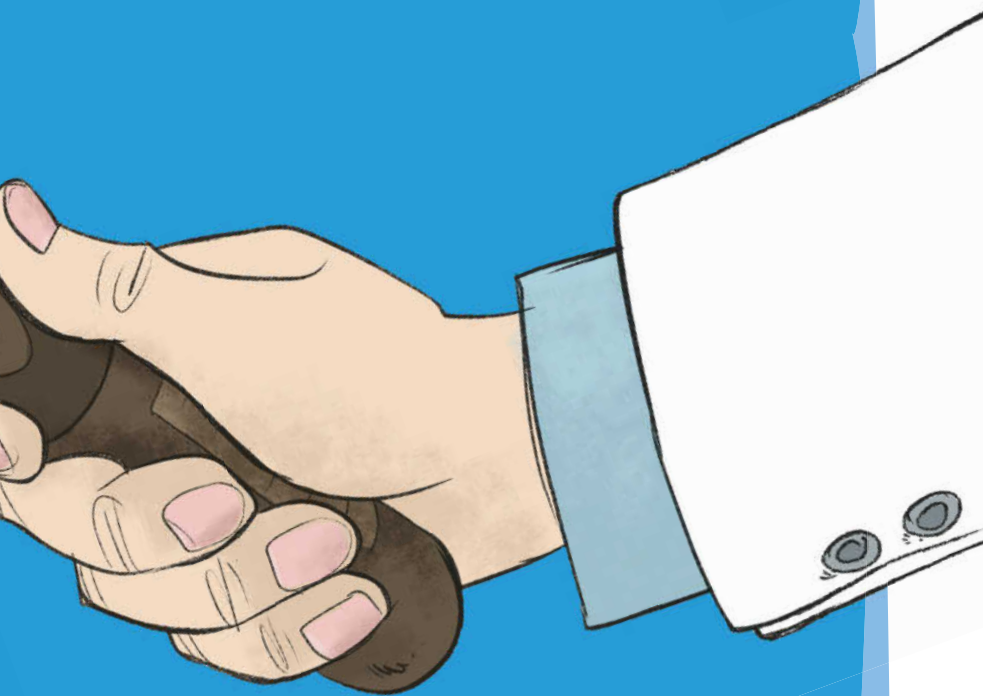
AM

Kunta on terveyskeskus. Se on kirjasto. Kunta on eskari, alakoulu, yläkoulu, lukio, ammattikoulu, kansanopisto. Se on voimalaitos, satama, bussilinja, tilaustaksi.

Kunta on kaava ja virkamies. Se on sammutettu tulipalo ja tekoehdittetty vanhus. Kunta on sylissä pidettävä hoitolapsi ja asiakas sossun luukulla.



Kunta rooleissaan



Jyrki Katainen

Yhteiskuntatieteiden maisteri Jyrki Katainen toimii Sitran yliasiamiehenä. Aiemmin hän on toiminut Euroopan komission varapuheenjohtajana, Suomen pääministerinä, valtiovarainministerinä sekä kansanedustajana.

Maailman muutos kunnissa

Löytyykö kykyä tehdä päätöksiä?

Onnittelut uudelle valtuutetulle. On upeaa, että haastavassa maailmanajassa löytyy vastuuntuntoisia ihmisiä, jotka uskaltavat ehdolle vaaleihin ja haluavat olla rakentamassa tulevaisuutta. Valtuutettu kohtaa vaativia päätöksenteon tilanteita. Niistä selviytyy, kun tiedostaa, että tulevaisuus on joka tapauksessa erilainen kuin nykyisyys. Menneisyys saattaa tuntua nostalgiselta ja paremmalta, mutta harvemmin sinne kukaan vapaaehtoisesti palaisi.

Kaikki vaikuttaa kaikkeen, eikä kaikkea voi saada kerralla. Menneisyydestä kannattaa oppia ja säilyttää joitakin sen parhaita paloja, mutta eteenpäin on mentävä – siinä se poliittisen päätöksenteon suola onkin.

Nykyisyyskin on suurelta osin aktiivisten päätösten tulosta. Nykyisyyttä ovat myös muokanneet suunnittelemattomat onnenkantamoiset, tiedostamattomat ja toteutuneet riskit sekä meistä riippumattomat kansainväliset tapahtumat. Monet tietoisesti tehdyt ja nykyisyyteen vaikutta-

neet ratkaisut ovat perustuneet parhaaseen käytössä olleeseen tietoon, uskomuksiin, arvioihin ja kompromisseihin. Näillä eväillä rakennetaan tulevaisuutta myös tästä eteenpäin.

Kuntapäättäjät ovat ratkaisijan paikalla monessa suomalaisten tulevaisuuteen merkittävästi vaikuttavassa asiassa. Tosinaan kuntien päätöksentekoa ei mielletä yhtä tärkeäksi kuin vaikka eduskunnan päätöksiä. Todellisuudessa tilanne on toisin. Ennen kun menemme päätöksenteon sisällöllisiin tarpeisiin, on syytä pohtia päätöksentekokykyä: taitoa tehdä päätöksiä, yhteistyötä ja kompromisseja.

Sosiaalisen median vauhdittamana suomalainen keskustelukulttuuri on muuttunut kärjekkääksi. Aiemmin suhteellisen yhteisesti jaettu käsitys hyvistä tai toivottavista käytöstavoista on muuttunut. Monella tuntuu olevan käsitys, että yhteiskunnallisessa keskustelussa kuuluu tahallaan loukata, väärinymmärtää ja kärjistää. Sananvapaus on kiistaton perusarvo demokratiassa. Kaikkiin vapauksiin kuuluu aina myös vastuu, tässä tapauksessa sananvastuu. Sananvapaus ei oikeuta henkiseen väkivaltaan tai tahalliseen satuttamiseen. Sanoilla voi saada paljon aikaan – sekä hyvää että pahaa.

Vaikuttaa siltä, ettei yhteistyöllä katsota olevan yhtä suurta arvoa kuin aiemmin ja kompromisseja eri näkemysten välillä pidetään heikkoutena. Tykkäysten kalastelu ja kohujen aiheuttaminen kärjekkäillä viesteillä tuo joillekin enemmän tyydytystä kuin kompromissin aikaansaaminen yhteiseksi hyväksi. On parempi olla yksin oikeassa kuin sovitella erilaisia näkemyksiä yhteen.

Viimeaikainen kehitys ei tue maltillisuutta, eri näkökantojen puntarointia, pitkäjänteisyyttä ja yhteistyöhakuisuutta. Silti on tärkeää tiedostaa, että mainitut ominaisuudet ovat välttämättömiä kestävien ratkaisujen tekemisessä kaikkein tärkeimmissä ja kimuranteimmissa päätöksissä. Itse asiassa iso osa kansalaisista odottaa päätöksentekijöiltä harkitsevaa ja vastuullista käytöstä ja kykyä yhteistyöhön.

Kuntapäättäjien pöydällä on nykyään monimutkaisempia haasteita kuin aiemmin. Monesti nämä ovat niin sanottuja pirullisia ongelmia, joihin ei ole olemassa täydellisiä ratkaisuja. On siis rohjettava tehdä epätäydellisiä ratkaisuja. Lisähaasteita tulee siitä, kun epätäydellisiä ratkaisuja etsitään eri arvopohjista käsin.

Toisaalta kuntapäättäjien esityslistoilla on myös suurempia ja mielenkiintoisempia kysymyksiä kuin ennen. Kuinka yhdistää datan ja digitaaliteknologian mahdollisuudet palvelujen laadun, saatavuuden ja tuottavuuden kehittämiseen? Kuinka vauhdittaa kiertotaloutta kunnan omalla toiminnalla ja tukea siitä syntyvää yritystoimintaa?

Ratkaisevaa kuntien kannalta on se, löytyykö kuntapäättäjiltä riittävästi päätöksenteko-, yhteistyö- ja kompromissintekokykyä. Nämä kyvykkyydet yhdistettyinä tulevaisuusorientoituneisuuteen tulevat tekemään eroja kuntien menestyksessä ja kuntalaisten arjessa.

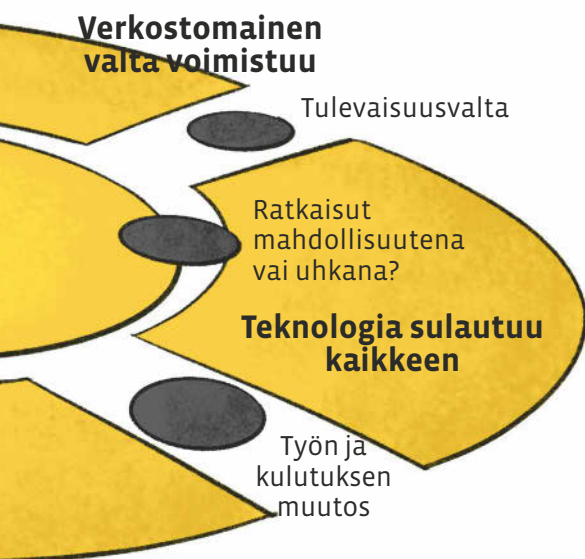


Globaalit megatrendit koskettavat meitä kaikkia

Kuntien kehitys ei ole irrallaan meitä kaikkia koskettavista globaaleista megatrendeistä, muutosvoimista. Sitra on hiljattain julkaissut selvityksen, jossa esitellään viisi megatrendiä ja käsitellään niiden vaikutuksia yhteiskuntien kehitykseen.

1. Ekologisella jälleenrakennuksella on kiire.
2. Verkostomainen valta voimistuu.
3. Väestö ikääntyy ja monimuotoistuu.
4. Talous etsii suuntaa.
5. Teknologia sulautuu kaikkeen.

Alla: Sitran viisi megatrendiä ja niiden välillä mahdollisesti ilmeneviä jännitteitä.



Megatrendien tarkastelu auttaa meitä ymmärtämään ympäröivän maailman suurimpia ja vaikuttavimpia muutosvoimia. Ne eivät kerro, mitä automaattisesti tulee tapahtumaan, mutta kuvaavat kehityksen suuntaa. Näihin muutosvoimiin voi vaikuttaa ja niitä voi hyödyntää ja ohjata haluamaansa suuntaan. On joka tapauksessa kohtuullisen todennäköistä, että mainitut megatrendit vaikuttavat tulevaisuuteemme jossakin muodossa, ja siksi ne kannattaa tiedostaa ja parhaimmassa tapauksessa valjastaa toivotun kehityksen moottoriksi.

Talous on kytkettävä osaksi ekologista jälleenrakennusta

Ilmastonmuutoksen hillitseminen ja siihen varautuminen, luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja luonnonvarojen kestävämpi käyttö ovat suuria yhteiskuntien kehittymiseen vaikuttavia muutosvoimia. Nämä haasteet vaikuttavat myös talouden ja yritysten tulevaisuuteen. Ei siis ole ihme, että elinkeinoelämä ja esimerkiksi rahoitusmarkkinat ovat ottaneet aktiivisen roolin ilmastonmuutoksen torjunnassa ja siihen perustuvan uuden liiketoiminnan kehittämisesä. Toisena talouden muutosvoimana on koko ajan lisääntyvän datan hyödyntäminen palvelujen tuotannossa ja arvonlisän luomisessa.

Perusasiat taloudessa eivät kuitenkaan muutu. Tuloja on oltava vähintään yhtä paljon kuin menoja, ja velat on maksettava. Yhtä lailla yritystoiminnassa yrityksen on kyettävä tekemään voittoa, muuten yritystä ei ole.

Vaikka BKT ei mittaa muuta kuin maassa tuotettujen tavaroiden ja palvelujen arvoa, olisi vaikea luopua talouskasvun tavoitteesta. Jos talous ei kasva, hyvinvointipalvelujen rahoitus käy kestävämmäksi. Suurimpana mutta myös mahdollisuuksia tarjoavana tavoitteena tulee olla talouskasvun irti kytkeminen hiilidioksidipäästöjen kasvusta sekä luonnon monimuotoisuuden heikkenemisestä. Tarvitsem-

me talouskasvua, joka on laadultaan parempaa ja kestävämpää kuin tähänastinen.

Asian voi nähdä myös päinvastoin. Ilman sitä, että markkinatalous valjastetaan vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä ja luonnon monimuotoisuuden lisäämistä, on vaikea nähdä riittävän laaja-alaisesti toimivia ratkaisuja. Markkinataloudella ei ole arvoja, sillä on vain ominaisuuksia. Lainsäätäjien ja kuluttajien on annettava markkinoille arvot, pelisäännöt ja kannusteet siihen, että ne toimivat halumallamme tavalla. Markkinatalous on ahkera renki, jolle on annettava uusi tehtävä.

Kuntien rooli esimerkiksi kiertotalousliiketoiminnan vauhdittajana on suuri. Julkiset hankinnat, kaavoitus ja investoinnit ovat vaikuttavia kuntien käytössä olevia keinoja kiertotalouden edistämisessä. Monet kunnat ovat jo liikkeellä näissä asioissa. Jotta talouden perusta kunnissa saadaan myös pitkällä jännteellä kestäväksi, tarvitaan niissä tiivistä yhteistyötä julkisen ja yksityisen sektorin välillä.

Verkostomainen valta kasvaa

Verkostomaisen vallan kasvu nostettiin yhdeksi megatrendiksi Sitran Megatrendit 2020 -raportissa. Raportissa termillä viitattiin erityisesti digitaalisen vuorovaikutuksen, organisoitumisen ja vaikuttamisen keskeisyyteen nykyaikana.

Monimutkaisen termin taustalla oleva perusajatus on yksinkertainen. Internet ja sosiaalinen media ovat kytkeet ihmiskunnan yhteen ennennäkemättömän tiiviiksi kudelmaksi.

Internet ja sosiaalinen media eivät ole vain kuroneet umpeen välimatkoja, vaan ne ovat myös mahdollistaneet yksilöiden ja ryhmien verkottumisen täysin uudella tavalla. Suurten yleisöjen tavoittaminen tai kollektiivisen toiminnan organisoiminen ei enää välttämättä edellytä suuria organisaatioita. Käytännössä kenen tahansa on mahdollista luoda sekä paikallisia että globaaleja verkostoja, jotka eivät

noudata perinteisiä instituutioiden, organisaatioiden tai valtioiden rajoja.

Digitaalisten verkostojen maailma ei ole siten vain yhteen kytkeytyneempi ja keskinäisriippuvaisempi, vaan se on myös entistä arvaamattomampi. Erilaisten intressien pohjalta syntyy jatkuvasti liikehdintää, joka ei välttämättä edes pyri organisoitumaan perinteiseen tapaan yhdistyksiksi, eturyhmiksi tai liitoiksi. Spontaanisti syntyneet joukko-
liikkeet ja liikehinnät, kuten Viiden tähden liike, Keltaliivit, Fridays for Future, Me Too, Black Lives Matter tai Qanon, ovat keskeisesti koko 2010- ja 2020-luvun yhteiskunnallista liikehdintää länsimaissa määrittäneitä ilmiöitä. Instituutioiden ulkopuolelta nouseva muutospaine pakottaa perinteiset toimijat, myös puolueet, miettimään suhdettaan itseorganisoituviin internet-väkijoukkoihin.



Lisääntynyt yhteiskunnallinen turbulenssi ei koske vain politiikkaa, vaan sen vaikutukset näkyvät myös taloudessa. Viime aikoina olemme esimerkiksi saaneet seurata erikoista näytelmää, jossa Reddit-keskustelupalstalta liikkeelle lähtenyt piensijoittajien aktivoituminen heilutteli holtittomasti jopa monien suuryritysten osakekursseja. Samaan tapaan sähköautojen valmistaja Teslan omistajana tunnettu Elon Musk näyttää pystyvän twiiteillään heiluttamaan sijoituskohteiden hintoja.

Ilmiöt kuvastavat sitä, kuinka digitaalisten verkostojen läpimurto on tehnyt maailmasta monella tapaa vaikeammin ennustettavan. Yhtäältä vanhat hierarkiat murtuvat ja perinteiset instituutiot joutuvat vaikeuksiin, kun esiin nousee uusia yllättäviä ilmiöitä ja muutosvoimia. Verkostot paitsi muuttavat vakiintuneita valtasuhteita, myös luovat aivan uudenlaista valtaa.

Verkostomaisessa maailmassa verkostojen solmukohdat tulevat yhä keskeisemmiksi. Esimerkiksi Twitterissä Muskin kaltaiset suositut ihmiset ovat keskeisiä solmukohtia, joiden ympärille verkostot rakentuvat. Kärjistetysti voidaan todeta, että Twitterin kasvaessa Muskin valta kasvaa. Sama logiikka selittää digitaalisen ajan suuryritysten, kuten Googlen ja Facebookin, hallitsevaa asemaa. Niistä on tullut solmuja, jotka pitävät kasassa kokonaisia globaaleja verkostoja.

Missä tai ketkä sitten ovat suomalaisen julkisen keskustelun solmukohtia? Somejättien ohella Ylen ja Helsingin Sanomien kaltaiset valtamediat epäilemättä kuuluvat joukkoon, mutta niiden ohella vaikuttavia toimijoita ovat esimerkiksi myös suositut twitteristit tai tubettajat, jotka tavoittavat sisällöillään satojatuhansia silmäpareja. Erityisesti nuorille tunnetut somevaikuttajat ovat tärkeitä äänitorvia ja kiinnittymisen kohteita. Uusi yhteiskunnallinen eliitti voikin jatkossa syntyä yhä enemmän niistä toimijoista, joilla on jo valmiiksi keskeinen asema verkostoissa. Vastaavanlaiset ilmiöt voivat jatkossa vaikuttaa myös kuntien päätöksentekoon.

Digitaalisuus tuo uusia toimintatapoja

Digitalisaatio tarjoaa paljon mahdollisuuksia myös kunnille. Ratkaisevaa on, digitalisoidaanko vain vanhat toiminnot vai hyödynnetäänkö digi- ja datapohjaisia ratkaisuja toimintatapojen ja palvelujen uudistamiseksi.

Lisääntyvä data ja sen tehokas käsittely nostavat perinteisten aloite- ja palautejärjestelmien rinnalle kehittyvät ennakointijärjestelmät. Asiakslähtöisyys nousee uudelle tasolle, kun voidaan toimia jo ennen asiakkaan aloitteellisuutta.

Paljon puhuttu ”real time economy” eli ajantasainen päätöksenteko ja toiminta, jota esimerkiksi tulorekisterin kaltaiset julkiset palvelut tukevat, voi jopa jäädä lyhyeksi välivaiheeksi. Muutos historiatietoon tukeutuvasta toimintatavasta ennakoivaan toimintaan, jossa automatisoidusti hyödynnetään lähes rajatonta dataa, on jo käynnissä. Moni julkisiin palveluihinkin vaikuttava kehityskulku on ennakoitavissa esimerkiksi somekeskustelujen tai paikkatietojärjestelmien datan louhinnalla.

Datan osalta tapahtuu olennaisia muutoksia. Suomessa julkishallinnon tietovarantojen rinnalle nousee yritysten, yhteisöjen ja kansalaisten oma data ja sen hyödyntäminen myös julkishallinnossa. Samalla kasvaa datan omistajuuteen, käyttöehtoihin ja luotettavuuteen liittyvien pelisääntöjen merkitys. Kansalaiset voivat antaa luvan oman datansa käyttöön kuntapalvelujen kehittämiseksi ja räätälöimiseksi.

Kuntalain mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Osallistumiseen ja vaikuttamiseen digitalisaatio tuo aivan uusia mahdollisuuksia, joita myös Sitran tukemissa kuntakokeiluissa on edistetty. Edustuksellisen demokratian rinnalle tulee jatkuvan osallistumisen muotoja, jotka vaikuttavat myös kuntien palvelujen kehitykseen. Kansalaiset ovat jo tottuneet osallistumaan yksityisen sektorin tarjoamien palvelujen kehittämiseen erilaisissa verkkoyhteisöissä. Nyt kunnatkin ovat ottamassa samaa käyttäjälähtöistä kehitystyötä käyttöön.

Osallistuvan budjetoinnin kaltaisten kuntien kehityshankkeiden lisäksi uutta teknologiaa ja dataa voitaisiin hyödyntää esimerkiksi yhdyskuntasuunnittelussa ja kaavoituksessa. Kuntalaisilla on paljon dataa ja sen käsittelyosaamista, joka voidaan nykyteknologiaa hyödyntäen ottaa osaksi kunnan toiminnan kehittämistä.

Koronapandemian aikana on paljon puhuttu digiloikasta. Tämä on näkynyt monilla tavoilla, mutta suurimmassa mittakaavassa se on toteutunut etätyön tekemisenä ja etäkoulunkäyntinä. Nämä sinänsä hyvät esimerkit ovat vasta alkua sille, millaisia mahdollisuuksia palvelujen laadun, saatavuuden ja tuottavuuden parantamiseen digitaaliset ja datan käyttöön perustuvat ratkaisut voivat tuoda. Uusien palvelumallien kehittämisessä on tärkeää, että kunnat tiimiytyvät yritysten kanssa ja oppivat toisiltaan.

Tiivistys

- Kunnanvaltuutettujen on uskallettava tehdä epätäydellisiä päätöksiä, koska merkittävimpiin ja kompleksisiin ongelmiin ei ole helppoja ja täydellisiä ratkaisuja.
- Kestävä talous tarkoittaa kasvua, joka ei lisää kasvihuonekaasupäästöjä eikä heikennä luonnon monimuotoisuutta.
- Verkostomainen valta haastaa perinteistä edustuksellista demokratiaa.
- Digitaaliset ja dataan perustuvat ratkaisut tarjoavat uusia mahdollisuuksia palvelujen kehittämiseen ja kuntalaisten osallistumiseen niiden kehittämisessä.

Pohdittavaa

- Kuinka kunnanvaltuutetut voivat vahvistaa päätöksentekokykyä?
- Miten kunnassasi voidaan vauhdittaa kiertotaloutta?
- Millaisilla toimenpiteillä kunnassasi voidaan vahvistaa luonnon monimuotoisuutta?
- Millaisilla digitaalisilla ja datan käyttöön perustuvilla keinoilla kuntalaisten osallisuutta palvelujen kehittämisessä voidaan vahvistaa?
- Mitä digiloikka tarkoittaa omassa kunnassasi?

Aamu tunturissa

Valde Aho

*Naurava aamuaurinko
kieppuu Saanatunturin laella.
Nousee ylös kivimäkeä
elämän pyörä.*

*Se heittelee ilonsäteitä
Kilpisjärven takana oleville
Ruotsin tuntureille.*

Toni Auvinen

Yhteiskuntatieteiden maisteri Toni Auvinen on työskennellyt kunta-alalla monissa tehtävissä vuodesta 2001 alkaen. Hän on toiminut myös kunnanjohtajana ja ICT- ja digijohtajana. Hän on Avarasti Oy:n luova yrittäjä.

Digitaalinen kunta

Toimin 2000-luvun alussa kunnallisissa ja maakunnallisissa luottamustehtävissä reilun kymmenen vuoden ajan. Ollessani 33-vuotias tulin valituksi kunnanjohtajaksi naapurimaa-kuntaan. Elimme aikaa, jolloin digitalisaatiosta ei julkisella sektorilla juurikaan puhuttu. Nyt odotukset niin julkisen talouden tasapainottamisesta, rakenteellisista muutoksista kuin asiakas- ja työntekijäkokemuksen parantamisesta perustuvat digitalisaatioon.

Koronan vaikutuksesta yhteiskunnallisessa digitalisatiossa harpattiin helposti muutama vuosi eteenpäin. Myös kunnissa tehtiin digiloikkia, jotka näkyvät opettajien ja opilaiden etäkoulunkäynnissä sekä kunnan henkilöstön etätyöskentelyssä. Julkisella sektorilla päästiin miettimään asiakkaiden palvelemista ilman fyysistä kontaktia, minkä myötä riippuvuus ajasta ja paikasta on menettänyt merkitystään.

Keskeiseksi on tullut asioinnin helppous ja sujuvuus sekä tietojen hyödyntäminen asiakkaan eduksi. Älykäs kuntainfrastruktuuri rakennetaan kuntalaisten ympärille todellisten käyttäytymistietojen ja kuntalaisten toiveiden mukaisesti.

Kunnille asiantuntijapalveluja tarjoavana yrittäjänä olen saanut tehdä töitä kaiken kokoisissa kunnissa ja kaupun-

geissa. Osa ajatuksistani saattavat olla tuttuja kirjoittamistani kuntien tulevaisuuskirjoista. Käsikirja tulevaisuuden kuntien digitalisaatioon (2018) kokoaa ajankohtaista digihuumaa ja avaa ulottuvuuksia, joihin digitalisaatio tulevaisuuden kunnissa vähintäänkin yltää. Digitaalinen ja ihmisläheinen kunta 2035 -kirjassa (2020) visioidaan tarinaa kunnasta, jossa kaikki sujuu kuntalaisen kannalta mahdollisimman helposti ja hyvin. Molemmat kirjat löytyvät Avarasti.fi-verkkosivuilta.

Aikoinaan kunnanvaltuustossa oli muutama valtuutettu, jotka kieltäytyivät kunnan tarjoamasta kannettavasta tietokoneesta ja sähköisestä kokousjärjestelmästä. He vaativat tulostettuja ja postitettuja esityslistoja ja pöytäkirjoja lukuisine liitteineen. Toivon, että uusissa valtuustoissa ei vastaavanlaisia tilanteita tule enää vastaan. Kaikkein kalkein ja tehottomin ratkaisu on rakentaa uusia toimintamalleja vanhojen rinnalle. Digitalisaatio tarkoittaa muutosta ja uudistumista – vanhasta ja menneestä luopumista.

Digitalisaation hyödyt voivat olla teknisiä, toiminnallisia, taloudellisia, hallinnollisia, tiedollisia ja sosiaalisia. Digitalisaatio on myös globalisaatiota ja ekologista kestävyyttä. Digitalisaatio lähentää ihmisiä yli kaikkien rajojen ja tuottaa myönteisiä ympäristövaikutuksia. Digitalisaatio voi parhaimmillaan luoda kaikki ne välineet, joilla kuntien suurimmat haasteet ratkaistaan.

Kuva- ja ääniyhteys lääkäriin omalta kotisohvalta, kirjastosta kirjoja itsellesi parhaiten sopivana ajankohtana tai päiväkotiaikojen ilmoittaminen sekä yhteydenpito lasten kouluun reaaliajassa omalla älypuhelimella. Nämä kaikki ovat digitalisaation ansiota, konkreettisia esimerkkejä tulevaisuuden kuntien rakentamisesta ja kuntalaisten arjen sujumisen parantamisesta.

Parempien ja älykkäämpien kuntapalvelujen myötä digitalisaatio on myös kilpailukykytekijä kuntien välillä. Kuntalaiset osaavat jo vaatia asuinkunnaltaan palvelumuotoja, joita muutkin kunnat tarjoavat.

Digitalisaatio helpottaa

Kunta on paikallistasolla toimiva julkishallinnon yksikkö, jolla on oma rajattu alueensa ja väestönsä. Digitalisaatio tai digitalisoituminen tarkoittaa digitaalisen tietotekniikan yleistymistä arkielämän toiminnoissa. Digitalisaatio on jo muuttanut tapojamme elää ja tehdä työtä, käyttää palveluja sekä osallistua ja vaikuttaa. Kuntien digitalisaatiosta on yhtä monta toteutusta kuin Suomessa kuntia, joten voimme oppia toisiltamme valtavan paljon. Digitalisaatio on muutosta, yhteistyötä, avoimuutta ja uusia teknologioita. Digitalisaation myötä kaiken tulisi olla aiempaa helpompaa.

Kuntalaisen hyvinvointi muodostuu asumisesta, elinkeinoista, sivistyksestä, demokratiasta, infrastruktuurista ja liikkumisesta sekä tulevien hyvinvointialueiden ja valtion palveluista. Terveiden ja hyvinvoinnin edistämisen tehtävä ei ole kunnassa erillinen toimiala tai palvelualue vaan yhdistelmä kaikkea kunnan tekemistä. Kunnan tulee järjestää palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla yhdessä kuntalaisten kanssa. Käytännössä kuntalaisen hyvinvointi on kiinni siitä, kuinka hyvin edellä luetellut osa-alueet ja niihin liittyvät palvelut toimivat yhteen.

Kunnanvaltuutettuna olet määrittämässä kunnan strategiaa, organisaatorakennetta, hallintosääntöjä ja toimintatapoja. Hallituksessa ja lautakunnissa pääset vaikuttamaan myös asioiden valmisteluun. Vuosittaisten talousarvioiden kautta päätät, mihin kunnan kuntalaisilta keräämät ja valtiolta saamat varat käytetään. Valtuutettuna vastaat tekemisistäsi sinua äänestäneille kuntalaisille eli kunnan maksaville asiakkaille.

Seuraavassa on sinulle kolme ensimmäistä toimenpidettä kohti digitaalista kuntaa.

Pidä huolta, että digitalisaatio näkyy uudessa kuntastrategiassa läpileikkaavana voimana, joka koskettaa koko organisaatiota niin kuntalaisia, henkilöstöä kuin sidosryh-

Tulevan valtuustokauden keskeiset kivijalat liittyvät toimi-
viin ja riittäviin peruspalveluihin, vakaaseen kuntatalouteen
sekä asukkaiden mahdollisuuksiin vaikuttaa. Mitään näis-
tä ei voida saavuttaa ilman digitalisaation hyödyntämistä.

Kuntastrategia luo pohjan, jonka päälle lähdetään luo-
maan digitalisaation edistämisen tiekarttaa määritellen toi-
menpidekokonaisuuksia, toimenpiteitä ja aikatauluja. Myös
tässä työssä ulkopuolinen asiantuntija voi vahvistaa kunnan
omia resursseja ja osaamista sekä avata uusia näkökulmia.

Digitiekartta on suunnitelma, miksi ja mitä digitalisoi-
daan, missä järjestyksessä ja millaisella aikataululla. Tie-
kartassa määritellään digitalisaatiotavoitteet, -lupaukset
ja visio, mihin kuntana olemme matkalla. Digitalisaatiota-
voitteiksi voidaan asettaa esimerkiksi joustavat ja ketterät
toimintamallit, digiosaamisen vahvistaminen sekä rohkai-
su digitaalisten ratkaisujen hyödyntämiseen. Lupauksina
voidaan tarjota kunnan työntekijöille digitaalinen toimin-
taympäristö, kuntalaisille sähköiset palvelut ja tarvittava
digituki sekä uudenlaiset osallistumis- ja vaikuttamismah-
dollisuudet.

Visio voi rakentua tehokkaaseen julkiseen hallintoon, tie-
toon ja läpinäkyvyyteen perustuvaan johtamiseen ja pää-
töksentekoon sekä lisääntyvään asiakastyytyväisyyteen ja
vuorovaikutukseen. Tärkeää on myös pohtia, miten uudet
teknologiat voivat auttaa kunnan toiminnallisten ja talou-
dellisten tavoitteiden saavuttamisessa.

Strategian ja tiekartan jälkeen siirrytään toimeenpa-
noon, jalkautetaan yhdessä sovitut asiat sekä määritellään
vastuut ja resurssit niiden eteenpäin viemiseen. Varmista
myös, että toimeenpanoa ja aikaansaannoksia seurataan.
Edellytä kunnan johdolta esimerkillisyyttä ja sitoutumista.
Digitalisaatio on liian merkittävä kokonaisuus kaatuakseen
resurssi- tai osaamispuolaan.

Toimeenpanon vaatimat resurssit ovat käytännössä työ-
aikaa, asiantuntijapalveluja ja investointeja tietojärjestel-
miin ja laitteisiin. Investoinnit ovat perusteltuja silloin, kun

ne saavat oikeasti muutosta aikaan. Niiden tulee tehostaa kuntaorganisaation työskentelyä ja palvelutuotantoa, parantaa kuntalaisten asiakaskokemusta, palvelujen saataavuutta ja asiainnin helppoutta.

Kohdennettujen määrärahojen lisäksi talousarvioon kannattaa varata kohdentamatonta määrärahaa erilaisiin kokeiluihin ja pilotteihin. Niiden kautta voi parhaimmillaan syntyä sellaista, mitä ei etukäteen olisi osattu edes suunnitella. Huonoimmillaankin niistä opitaan asioita, joita ei kannata ainakaan isommassa mittakaavassa toteuttaa. Avoin ja kannustava kokeilukulttuuri on rohkean, kehittyvän ja menestyvän kunnan tunnusmerkki.

Digitalisaatio ravistelee

Valtuutettuna tulet kuulemaan kuntien itsemääräämisoikeudesta, joka joskus sekoitetaan itsepäisyyteen. Digitaalinen ja ihmisläheinen toimintaympäristö edellyttää kuntarajat ylittävää kuntien välistä yhteistoimintaa. Palveluverkkoa, palvelupisteitä, tiloja ja henkilöstöä tulee tarkastella rajattomasti parhaita yhteistoimintamalleja etsien ja kuntalaisten etujen mukaisesti.

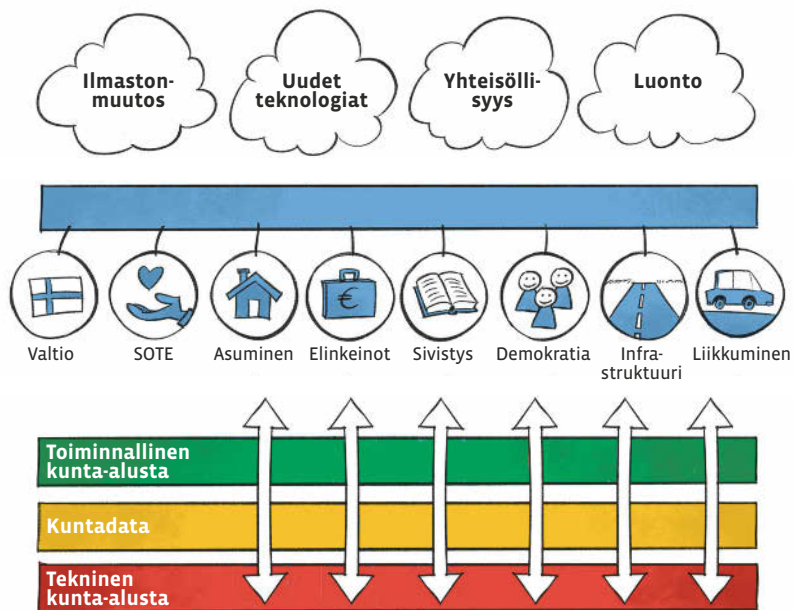
Kunnan toiminta ja palvelut tulee suunnitella ja toteuttaa kuntalaisten tarpeista lähtien. Uusia ja erilaisia ratkaisuja tulee kokeilla yhdessä kuntalaisten kanssa. Kun kunta ei enää ole sidottu kuntakohtaisiin rakenteisiin ja rakennuksiin, kuntaa voidaan ajatella enemmän ketteränä palveluna kuin jäykkänä organisaationa. Käyttäjän näkökulmasta ei pitäisi olla väliä, kuka palvelun tarjoajaa, kunhan palvelu on tarkoituksenmukainen ja saatavilla silloin, kun sitä tarvitaan.

Hyvä arki on sitä, kun asiat sujuvat mahdollisimman helposti ja hyvin. En tarkoita tällä sitä, että meidän pitäisi saada kaikki valmiina tekemättä mitään. Tekemisen tulee kohdistua oikeisiin ja merkityksellisiin asioihin sen sijaan, että käyttäisimme aikaamme asioihin ja palveluihin, jotka eivät

toimi tai toimivat huonosti. Digitaalisilla ratkaisuilla kunnan palvelut ovat saatavilla tasapuolisesti kaikille ja kaikkialla. Parhaimmillaan digitaaliset, virtuaaliset ja fyysiset kohtaamiset nivoutuvat saumattomaksi asiakaskokemukseksi.

Kunnan asukasta voidaan palvella parhaiten ja palveluja tarjota oikea-aikaisesti, kun hänestä ja hänen elämäntilanteestaan tiedetään mahdollisimman paljon. Tekoälyn ja datan hyödyntäminen tarkoittaa, että palvelu ei vain tunnu henkilökohtaiselta vaan se on henkilökohtaista. Eri rekistereissä olevien tietojen tulisi liikkua, pysyä ajan tasalla ja olla käytettävissä kuntalaiseen kiinnitettyinä ja hänen luvallaan automaattisesti eri järjestelmien ja palvelujen välillä. Tietoon perustuvien palvelupolkujen tarkastelu kokonaisuuksina murtaa organisaatio- ja toimialarajat sekä kääntää palvelutoiminnan toimijälähtöisestä asiakaslähtöiseksi.

Elinvoimaiseen ja menestyvään kuntaan, jossa kuntalaiset ohjaavat kunnan toimintaa, halutaan tulla asumaan. Kuntalaislähtöistä toimintaa kehitetään palvelumuotoi-



lulla sekä osallistumista ja vaikuttamista digitalisoimalla. Kuntalaiset nähdään aktiivisina toimijoina, voimavaroina ja verkoston jäseninä. Kun isot asiat pilkotaan kuntalaisten käsiteltäviksi, lähes aina löytyy näkökulmia, joita ei ole aiemmin osattu ottaa huomioon.

Vuorovaikutteisuutta voidaan upottaa myös suoraan palveluun, palvelun käyttämiseen ja asiointimekanismeihin. Edustuksellisen demokratian rinnalle kannattaa rakentaa suoria kuntalaisten, kesäasukkaiden ja muiden kunnan asiakkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen kanavia.

Kunnanvaltuutettuna sinun tulee varmistaa, että kuntatyötä voidaan tehdä siellä, missä ja milloin se parhaiten sujuu. Tuntien sijasta työyhteisössä kannattaa mitata työn tuloksia samalla kannustaen oman ja yhteisen työn kehittämiseen. Työntekijöillä tulee olla käytössään kaikki digitalisaation mahdollistamat verkostotyöskentelyn välineet sekä riittävä koulutus ja tuki niiden hyödyntämiseen.

Valtuutettuna olet myös valitsemassa kunnan ylimpiä viranhaltijoita. Kiinnitä valinnoissa huomiota siihen, kuinka hakijat suhtautuvat digitalisaatioon, muutokseen ja uudistumiseen. Osaamista voi aina vahvistaa, mutta asennetta, kiinnostusta ja innostusta ei voi ulkopuolelta ostaa.

Työn ja toimeentulon muutos, jatkuvan oppimisen tarve sekä ihmisen ja koneen yhteistyö haastavat jokaisen. Työtehtäviä katoaa ja uusia syntyy. Ihmiset keskittyvät ihmisten töihin ja koneet koneiden töihin. Paras lopputulos saadaan aikaiseksi, kun inhimillinen luovuus ja koneellinen suorittaminen yhdistetään.

Uuden oppiminen ja sen tukema innovatiivisuus ovat työntekijöiden tärkeimpiä taitoja. Työntekijöiltä vaaditaan vastuuta omasta tekemisestään ja esimiehiltä taitoja johtaa ja tukea työskentelyä ilman fyysistä läsnäoloa. Monimuotoinen ja monipaikkainen työ on tullut jäädäkseen, ja kilpailu työntekijöistä ja kuntalaisista kiristyy. Sujuvat palvelut, asuin- ja elinympäristön toimivuus ja viihtyisyys ratkaisevat, kun työ ei ole enää sidottu asuinpaikkakuntaan.

Digitaalinen tulevaisuus

Valtuustokausi on neljän vuoden pituinen, mutta digitalisaation edistämistä, muutosta ja uudistumista tulee tarkastella pidemmällä aikavälillä. Katseet on käännettävä seuraavalle vuosikymmenelle, jolloin 2000-luvulla syntyneiden odotukset kunnista ja kuntien palveluista ovat aivan toisenlaisia kuin heidän vanhemmillaan.

Valtuutettuna sinun tulee ajaa nuorempien sukupolvien etua, koska heidän ikäryhmänsä on yleensä edustuksellisesti demokratiassa ja päättävissä elimissä vahvasti aliedustettuna. Kuntalaisia, kaiken ikäisiä ja erityisesti politiikan ulkopuolella olevia kannattaa ja pitää kuunnella aktiivisesti.

Kunta vuonna 2035 on kaikin puolin nykyhetkeä älykkäämpi, ennakointikykyisempi, yhteisöllisempi sekä asiakaslähtöisempi. Kunta keskittyy ydintehtäväänsä, joka on edistää kuntalaisten hyvinvointia ja alueen elinvoimaa. Kunta toimii täysin digitaalisesti ja konkreettisesti ajasta ja paikasta riippumatta.

Kunta on myös uudistuja, joka kykenee aiempaa tiiviimpään yhteistyöhön ja laajempaan avoimuuteen kumppaneidensa kanssa. Kuntien digitalisaatiota johdetaan kunnan toimialoja ja kuntarajoja laajempaan kokonaisuutena useassa ulottuvuudessa. Hallinto on muuttunut kuntalaisten palvelemiseksi, ja kuntalainen on muuttunut palvelujen kehittäjäksi.

Datan hyödyntäminen tarkoittaa tietojen olemassaoloa ja käytettävyyttä eli vaihteen vaihtamista reagoivasta ennakkoivaan ja manuaalista automaattiin. Kuntapalvelujen hakemismenettelystä siirrytään palvelujen ennakkoivaan tarjoamiseen olemassa olevien tietojen perusteella. Kuntalainen voi itse vaikuttaa siihen, millaisia tietoja hän haluaa antaa ja kenelle. Valinnoillaan hän vaikuttaa siihen, minkälaisia ja minkä taseisia palveluja hän vastineeksi saa. Tulevaisuuden kunnassa kuntalainen voi luottaa tietojensa asianmukaiseen ja turvalliseen käsittelyyn.

Kunta vuonna 2035 on ensisijaisesti asukkaidensa yhteisö. Yhteisöllisyys rakentuu sekä virtuaalisesti että paikallisesti. Kaikenlaiset verkostot vahvistuvat ja rajat hälvenevät. Kuntaa ei enää tarvita kunnan itsensä takia, organisaationa tai hallinnollisena yksikkönä. Kuntaa tarvitaan kuntalaisten asioiden hoitamiseen ja palvelujen järjestämiseen kunnan vastuulla olevissa asioissa. Käytännössä kunnat tulevat olemaan teknisiä ja toiminnallisia alustoja, asumisen ja elämisen ympäristöjä.

Digitaalisten ratkaisujen myötä kuntalaisilla on käyttämiensä palvelujen suhteen yhä laajemmat valinnanvapauden mahdollisuudet. Kunnat siirtyvät palvelujen tuottajasta palvelujen järjestäjäksi ja tekijästä tekojen alustaksi ja mahdollistajaksi. Samalla kunnan, yksityisen ja kolmannen sektorin rajat hälvenevät, kun kaikki osallistuvat palvelutuotantoon yhteisten alustojen kautta. Kuntalaisten tehdessä valintojaan vain parhaimmat ja kehittyneimmät palvelumuodot jäävät henkiin.

Se, mihin tulevaisuudessa päädymme, riippuu tämän hetken valinnoista, ja huominen siitä, miten tänään toimimme. Digitaalisissa ja ihmisläheisissä kunnissa kuntalainen on kaiken keskiössä. Digitaalisuus on kuntalaisten tarpeiden ennakointia, niihin reagoointia ja niiden seurantaan sekä tietojen keräämistä, analysointia ja hyödyntämistä. Ihmisläheisyys on kuntalaisten tuntemista, kuntalaiskohtaista palvelua, jatkuvaa vuorovaikutteisuutta sekä kohdennettua informaatiota ja yhteydenpitoa. Digitalisaatiota hyödyntäen kunta tarjoaa suoria osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia kuntalaista ja hänen läheisiään koskevissa asioissa.

Koronapandemiasta opitun perusteella tavoitteeksi tulee asettaa, että jo lähivuosina kaikki mahdolliset kuntapalvelut ovat saatavilla verkon välityksellä ja digitaalisten palveluiden käyttöön tarjotaan tukea ja neuvontaa. Kuntatalouden kiristyminen ei saa syödä kaikkia niitä hyötyjä, joita digitaalisista ratkaisuista, välineistä ja toimintamalleista on viimeisimmän vuoden aikana löydetty. Johtaminen on

tässä keskiössä niin viranhaltijoiden kuin luottamushenkilöidenkin puolella.

Uutena kunnanvaltuutettuna olet paljon vartijana ja linjaat, toimiiko kuntasi digitalisaation edelläkävijänä, hyödyntäjänä vai peränpitäjänä. Digitalisaatiossa onnistuneet kunnat hallitsevat digitaalisen ajan johtamisen sekä digitaaliset tiedot ja taidot. Ne toimivat luontevasti verkossa ja verkostoissa, kansallisesti ja kansainvälisesti.

Tiivistys

- Uudet teknologiat mahdollistavat, mutta vasta toiminnan muutokset luovat digitalisaation.
- Kuntatyön merkityksellisyys ja arvokkuus muodostuvat kuntalaisista ja kunnan olemassaolosta kuntalaisia varten.
- Digitaalisuus on kuntalaisten tarpeiden ennakointia, reagointia ja seuranta, tietojen keräämistä, analysointia ja hyödyntämistä.
- Ihmisläheisyys tarkoittaa kuntalaisten tuntemista, kuntalaiskohtaista palvelua, vuorovaikutteisuutta sekä kohdennettua informaatiota.
- Valtuutetuilla on mahdollisuus muuttaa ympäristöään, ja monesti ne vaikeimmat asiat ovat kaikkein merkityksellisimpiä.
- Uudet kysymykset vaativat uusia vastauksia, muutoin tarjotaan uusiin haasteisiin vanhentuneita ratkaisuja.

Pohdittavaa

- Mitkä ovat digitalisaation edistämisen suurimmat esteet?
- Kuinka sinä valtuutettuna voit lähteä niitä poistamaan?
- Onko kunnalla selkeä strategia ja tiekartta digitalisaatioon?
- Onko kunnan johto sitoutunut digitalisaation edistämiseen?
- Kenelle digitalisaation edistämisvastuu on määritelty?
- Oletko valtuutettuna valmis muutokseen ja uudistumiseen?
- Miten rakennat kuntasi tulevaisuutta digitalisaation avulla?
- Miten voit digitalisaation avulla parantaa arjen sujumista?

Ylipormestarin asukasilta Kannelmäen asukkaille

Henriikka Tavi

*ja sit tulee tää raskas liikenne, kulkee taloyhtiön läpi
ja vaikuttaa erittäin vahvasti asumisviihtyvyyteen, mä vaan
satun asumaan kaupungin vuokratämpässä
siinä lähellä on luonnontilassa olevia metsiköitä
se on täysin törkeä ollu se leikki, kaikenlaista touhua siellä
et ne käyttää sitä vessana eikä
sieltä oikeastaan ole viherkäytävää keskuspuistoon
ja illalla ku bussit kulkee tosta mun edestä,
ne on ihan tyhjiä, ja voivoi sentään, että meillä on kirkko,
ihana kirkko
ollut täällä mutta toisesta alueesta
ei ole yhteyttä tänne kirkolle ja kirkkoon
liittyy sekin asia että Pekka Mäenpää pyysi sitä tekojäärataa*

Juha Kuisma

Taloustieteen kandidaatti Juha Kuisma on tietokirjailija, joka on kirjoittanut lähes 30 julkaisua muun muassa ekohistoriasta, biotaloudesta ja ympäristöyhteiskunnan ominaisuuksista. Kuisma on toiminut kotikuntansa valtuutettuna 20 vuotta ja kuuluu Kuntaliiton valtuustoon.

Kunnat ilmastonmuutoksen torjujina

Ilmastonmuutos eroaa ilmiönä kaikesta siitä, minkä tunnistamiseen ihmisellä on harjaannusta. Se on ilmiönä äärimmäisen hidas, ja edetessään se on peruuttamaton. Kuten Al Gore Nobel-palkintopuheessaan 2007 totesi: ilmastonmuutos on ”totta, voimistuva, uhkaava ja koko maapalloa koskeva”. Ilmastonmuutos on planetaarinen hätätila, jota emme tunnista hätätilaksi.

Ilmasto koskevien johtopäätösten puolitekoisuus johdattaa ilmiön mittakaavaisesta asymmetrisyydestä. Me käytämme fossiilista energiaa, ja tästä käytöstä aiheutuva epäjärjestys kohoo ilmakehään häiriten maapallon ja aurion välistä suhdetta. Ihminen ei pysty kehollisella aistillaan havaitsemaan, että jossain olisi ongelma. Päinvastoin, monin paikoin maailmaa syntyy aistivaikutelma, että ”kesää olisi enemmän”. Se, että ”extrakesä” aiheuttaa toisaalla kuivuutta, tulvia, ylipitkiä hellejaksoja, nälänhätää, ekosysteemituhoja tai jäätiköiden sulamista, ei peilaudu lämpimän kesän kokemuksiin.

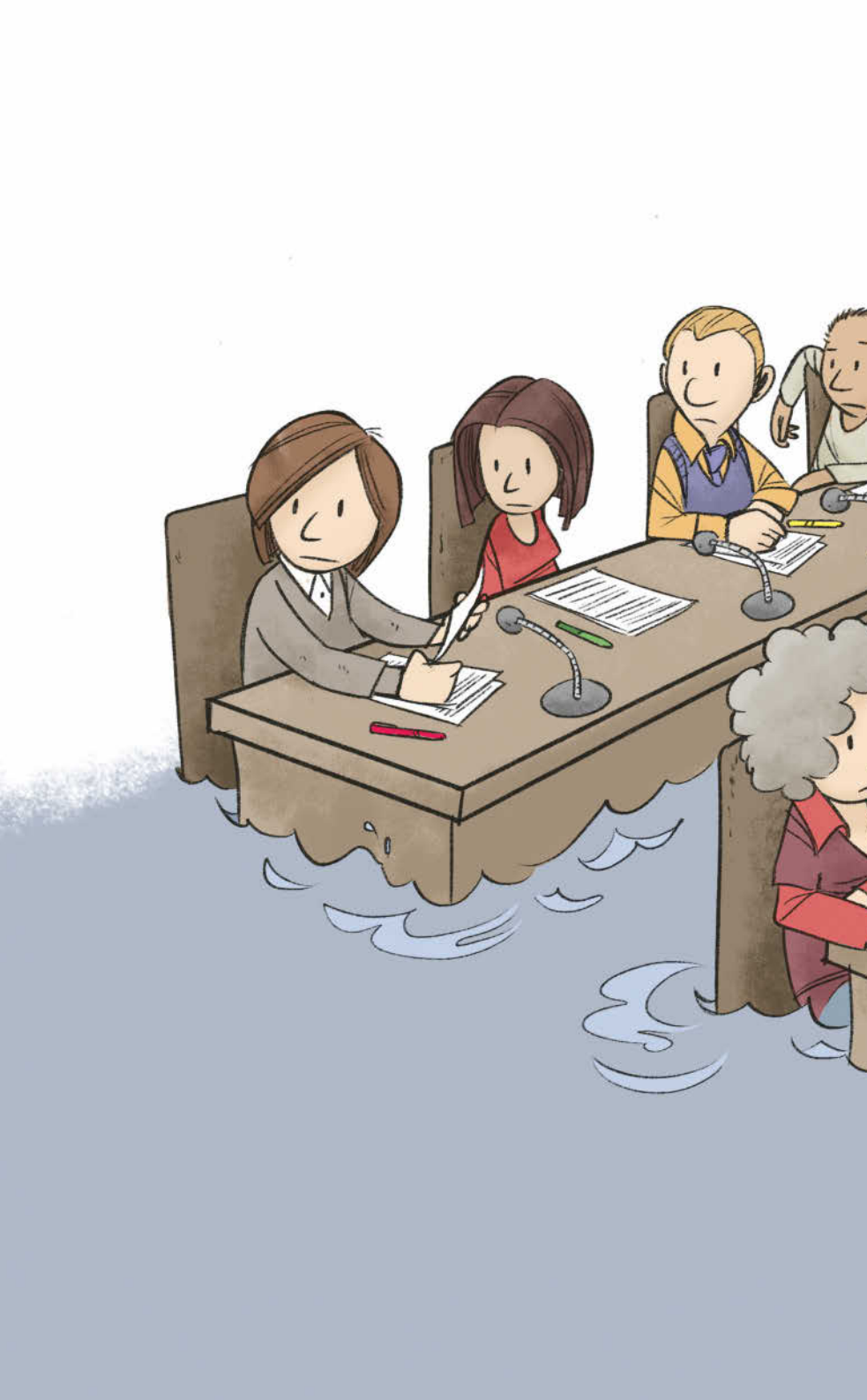
Jos ihminen käyttää 250 vuoden aikana ne fossiilisen energian varastot, jotka ovat maapallolle satojen miljonnien vuosien aikana kertyneet, syntyy ihan termodynamiikan lakien mukaisesti epäjärjestystä. Ilmakehään purettu epäjärjestys koostuu samoista kasvihuonekaasuista, joita atmosfäärissä entuudestaan on. Ilmastomuutos on siis sitä, että jotakin sinänsä tarpeellista on kohta liikaa!

Suomessa mitattu keskilämpötila on noussut kaksi astetta esiteollisesta ajasta. Etelä-Suomen talvet ovat lyhentyneet keskimäärin kolmesta neljään viikkoa, ja Tornionjoen jäidenlähtö on aikaistunut yli kuukaudella. Olemme saamassa uuden vuodenajan, tuhruisen, harmaan lokakuuta muistuttavan jakson, joka pätkähtelee vuoden mittaan melkein milloin tahansa. Pohjois-Suomessa talvikylmä on niin voimakasta, että toistaiseksi ilmastomuutos on ainoastaan leudontanut talvia. Jos maapallon keskilämpötila nousee 1,7–2 asteella, on nousu Suomen leveysasteilla kolmesta neljään astetta.

Kun ilmastomuutos etenee ja maailman väkiluku kasvaa kymmeneen miljardiin seuraavan sadan vuoden aikana, on tuloksena tulevaisuudentutkija Tuomas Kuhmosen sanoin ”huonosti toimiva maailma”. Näemme varmuudella monenlaisia komplikaatioita: sotia, kauppasotia, maailmankaupan alueellistumista, poliittisten järjestelmien sortumista, luonnonkatastrofeja ja asuttujen vyöhykkeiden autioitumista, kun sateiden jakauma muuttuu. Johtopäätös tästä on, että yhdyskuntarakenteen on oltava ennen muuta resilientti – siis kriisinkestävä ja muuntojoustava.

Vaikuttavuuden näkökulma

Kun ilmastomuutosta torjutaan kotona, kunnassa, paikallisesti ja seudullisesti, on ensin hahmotettava asian perspektiivi. Meillä tulisi olla kokonaiskuva siitä, mikä teko vaikuttaa mihinkin ja mikä on meille mahdollisten tekojen vaikuttavuusjärjestys. Voimavaroja ei kannata käyttää sellaiseen,





joilla on vain vähän tai ei ollenkaan vaikutusta ilmastonmuutoksen torjuntaan. Kunnissa toimivien pitäisikin muodostaa kokonaiskuva käytössä olevien keinojen vaikuttavuusjärjestyksestä. Tällainen järjestys saadaan, kun selvitetään, paljonko rahaa pitää käyttää, jotta x määrä kasvihuonekaasuja jää ilmakehään päästämättä. Puutteena on, että tällaista vaikuttavuusjärjestystä ei liene tehty tai sitä ei ole julkaistu.

Merkittävin havainto tällaisessa tarkastelussa on, että kulkutapamuutoksia tavoittelevat suuret liikenneinvestoinnit ovat erityisen tehottomia ilmastopolitiikan välineitä. ”Joukkoliikenteen lisääminen” kuulostaa ehkä hyvältä, mutta tavoitteeseen sisältyy vaikuttavuusharha. Vastaavasti kaikkein tehokkaimpia keinoja ovat ne, jotka suoraan vähentävät fossiilisten polttoaineiden käyttöä. Kuntatasolla tehokkainta on tuottaa energia ja erityisesti kaukolämpö ja siihen mahdollisesti liittyvä sähkö nonfossiilisesti. Tähän tarvitaan vaihtoehtoisia energialähteitä, joiden tulisi olla uusiutuvia. Asumisen Co₂-ekv-päästöt ovat suurin päästöjen lähde. Jostain syystä tätä tosiasiaa ei pidetä olennaisena seikkana.

Toinen perspektiiviharha koskee sähköistämistä. Jopa Sitran hyvin informoidut edustajat saattavat esittää ilmastonmuutoksen suomalaisiksi ratkaisuksi, että ongelma hoituu, kunhan kaikki sähköistetään. Sähkö on kuitenkin tuotettava. Sähkön tuotantoa koskee sama entropian laki, joka pätee maailmankaikkeudessa yleisesti: aina kun tuotamme ihmisen käyttöön energiaa (eksergiaa), aiheutamme jossakin epäjärjestystä.

”Sähköistetään kaikki” -teesissä on kaksi muutakin ongelmaa. Jos sähköä ei tuoteta fossiilisesti, on se tuotettava uudistuvista tai uusiutuvista luonnonvaroista. Samaan aikaan vastustetaan biomassojen käyttöä sekä vesivoiman ja tuulipuistojen rakentamista. Halutaan sähkölaitteita ja sähköautoja, mutta ei erikoismetalleja tuottavia kaivoksia. Lisäksi fossiilienergian korvaaminen sähköllä vaatii mittavaa jakeluverkon rakentamista.

Elämänmuoto, joka perustaa kaikki toimintonsa sähkölle ja sähköverkkoon, on kuitenkin haavoittuva. Ei tarvita kuin yksi rakettihyökkäys, pari räjähderyhmää tai 30 aseellisen toimijan joukko lamauttamaan pääkaupunkiseutu tai suuri osa Suomea. Kaksikin viikkoa kestävä sähkökatko lamauttaisi koko maan. Ratkaisujen on oltava riittävän hajautettuja ja kestäviä.

Olisiko ratkaisuna ydinvoima? Ydinvoimalla tuotetaan 2,3 prosenttia maailman energian kulutuksesta. Tuotanto-osuuden kaksinkertaistaminen esimerkiksi viiteen prosenttiin olisi valtava teknologinen projekti, jonka toteutus veisi aikaa vähintään kymmenen vuotta, edellyttäisi vastavasti uutta uraanin tuotantoa ja aiheuttaisi kaksinkertaisen ydinjätteen loppusijoitustarpeen. Tuloksena olisi, että olisimme korvanneet 2,7 prosenttiyksikköä nykyisestä yli 80 prosentin fossiilienergian käytöstä.

Suuret kaupungit

Maailman kaupungit aiheuttavat noin 80 prosenttia kasvi-huonekaasupäästöistä. Globaalisti asiaa tarkasteltuna ilmastomuutosta tulee torjua nimenomaan kaupungeissa. Suurilla kaupungeilla on myös eniten resursseja ja asiantuntemusta ilmastokysymysten ratkaisemiseksi. Usein ajatellaan, että kaupunkirakenteen tiivistäminen olisi automatisesti ilmaston kannalta hyvä asia, mutta tutkimus ei tätä oletusta kuitenkaan suoraan vahvista.

Suomessa on toiminnallisesti yhteenkuuluva pääkaupunkiseutu, jonka rajat ylittävä väkiluku on toista miljoonaa. Tällaiset väestönkeskittymät ovat mahdollisia vain, koska käytössämme on tiheää energiaa eli öljyä, kivihiiltä, maakaasua sekä vesi- ja ydinvoimaa. Kaupunki tarvitsee toimiakseen suuria määriä sisään virtaavaa energiaa ja materiaaleja. Tämä on kaupunkien metabolismia eli aineenvaihduntaa. Kulutuksessa syntyy epäjärjestystä, joka purkautuu kasvihuonekaasuina maailmalle, hukka-

lämpönä paikallisilmastoon ja vesiin sekä jätteinä kaato-paikoille.

Kiertotalousajattelun myötä on tullut esille ajatus, että ilmastonmuutosta voidaan torjua kierrättämällä. Kierrättämällä voidaan kyllä säästää luonnonvaroja, mutta kierrätys vaatii energiaa eikä energiaa voi lainkaan kierrättää. Suurissa kaupungeissa on kuitenkin mahdollista tuottaa jätevedenpuhdistamoissa ja jätekeskuksissa biokaasua liikennepolttoaineeksi, mikä on järkevää ilmastonmuutoksen torjuntaa.

Pääkaupunkiseudun asukkaiden keskimääräisen kulutuksen perusteella laskettu hiilijalanjälki on monen yllätykseksi maan suurin. Tästä asukaskohtaisesta hiilijalanjäljestä puuttuu kaupunkirakenteen käytön ja kaupunkirakenteesta itsestään aiheutuva hiilijalanjälki eli betonin, raudan, alumiinin ja lasin ilmastovaikutus, joka ominaispäästökertoimien perusteella on jonkinmoinen. Esimerkiksi Triplan kaltaisten ostoskeskusten ilmastovaikutusta ei ole selvitetty, eikä tällaisia asioita lasketa eikä oteta huomioon.

Suuret kaupungit ja valtio ovat usean kauden ajan tehneet maankäytön, asumisen ja liikenteen MAL-sopimuksia. Tähän sopimusjärjestelmään tulisi ilmastopolitiikkaa ajatellen nopeasti liittää energiaelementti, jolla edistettäisiin uusiutuviin energioihin siirtymistä. Mikäli kaupunkirakenteen tulee toimia pelkästään uusiutuvalla energialla, synnykö tästä jokin looginen raja kaupunkien enimmäiskoolle?

Keskikokoiset kunnat

Pienemmät maakuntakeskukset, seutukaupungit ja isot kunnat muodostavat yhdessä ilmastopoliittisen kuntatyyppin, jossa kunta toimii luontevassa yhteistyössä ympäröivän alueen kanssa. Tällainen kaupunki tai kunta on sopivan kokoinen valitsemaan kaukolämmön energialähteeksi jonkun uusiutuvan ratkaisun, esimerkiksi hakkeen. Etäisyyksiltään tällainen kunta sopii myös liikennepolttoaineeksi

käytetyn biokaasun tuotantoon, olipa lähtöaineena sitten yhdyskuntaliete, nurmirehu tai maatalouden jätteet. Yhden nurmirehuhehtaarin tuotosta saadaan niin paljon biokaasua, että sitä käyttävällä henkilöautolla voi ajaa 40 000 kilometriä. Erityisen kunnianhimoisena hankkeena voidaan mainita Keski-Suomen biokaasun ekosysteemi.

Keskikokoiselle kunnalle on etua siitä, että sen luonnollinen, symbioottinen yhteys maahan ja metsiin toteutuu kunnan omalla alueella. Suurissa kaupungeissa hiilineutraalius sen sijaan edellyttää uusiutuvan energian saantia kaupungin ulkopuolisilta alueilta. Tällöin niiden haasteeksi muodostuu sopimusjärjestelmä, joka kohtelee energiaa toimittavia alueita tasavertaisesti – eikä niin sanottuna kaupungin siirtomaana tai takamaana. Keskikokoisissa kunnissa ei tätä pulmaa ole.

Keskikokoisessa kunnassa pientalojen osuus asuntokannasta on suuri, jolloin kaupunkirakenne pysyy kriisinkestäväenä, kun taloissa on yleensä omat tulisijat. Asukkaat ovat myös halukkaita hankkimaan aurinkopaneeleja sitä mukaa, kun se on mahdollista. Jos nettomittarointiperiaate tulee yleiseksi, kehitys vauhdittuu. Lisäksi tällaiseen asumismuotoon kuuluu pala pihaa tai puutarhaa, jolloin talokohtaista huoltokykä on ainakin perunamaan verran.

Suuret kaupungit ovat usein hallinnollisia keskuksia, jotka tarjoavat runsaasti julkisia palveluja ja ovat samalla suuria sähkönkuluttajia. Keskikokoisissa kunnissa puolestaan on paljon teollisuutta. Tämä mahdollistaa teollisissa toiminnoissa syntyvän hukkalämmön talteenoton ja edelleen jakelun kaukolämpöverkoston kautta. Tästä hyvänä esimerkkinä ovat Mäntsälä ja kuntaan sijoittunut Yandexin datakeskus.

Pienet kunnat

Kulutusperusteisen hiilijalanjälkilaskennan mukaan maaseudulla asuvan hiilijalanjälki on alle yhdeksän CO₂-tonnia

vuodessa, taajama- ja kaupunkiasukkaan hiukan vajaa kymmenen Co2-tonnia ja pääkaupunkiseudulla asuvan lähes yksitoista Co2-tonnia vuodessa. Kun maaseudulla asuminen on leimallista pikku kunnille, kannattaa pohtia, mistä lukujen erot johtuvat. Selityksenä on muun muassa seuraavia syitä: maalla asutaan lähes aina puutaloissa, lämmitykseen käytetään useimmiten puuta tai haketta eikä kesämökkiä tarvita. Koska keskimääräinen tulotaso on hiukan muuta maata alhaisempi, maaseutuasukkaat harjoittavat lento-matkustusta muita suomalaisia vähemmän.

Kuva kuitenkin muuttuu, kun kuntia vertaillaan keskenään.

Alle 10 000 asukkaan kunnat pärjäävät kuntien välisissä päästölaskentavertailuissa per asukas muita kuntia huommin. Kuntien ilmastovertailu perustuu päästökauppa-sektorin ulkopuoliseen toimintaan. Tähän taakanjakosektoriin ei sisälly teollista toimintaa, ei energiantuotantoa, ei sähköntuotantoa eikä läpikulkuliikennettä. Esimerkiksi suurten kaupunkien ja keskikokoisten kaupunkien teollinen tuotanto ei kirjaudu CO2-laskentaan.

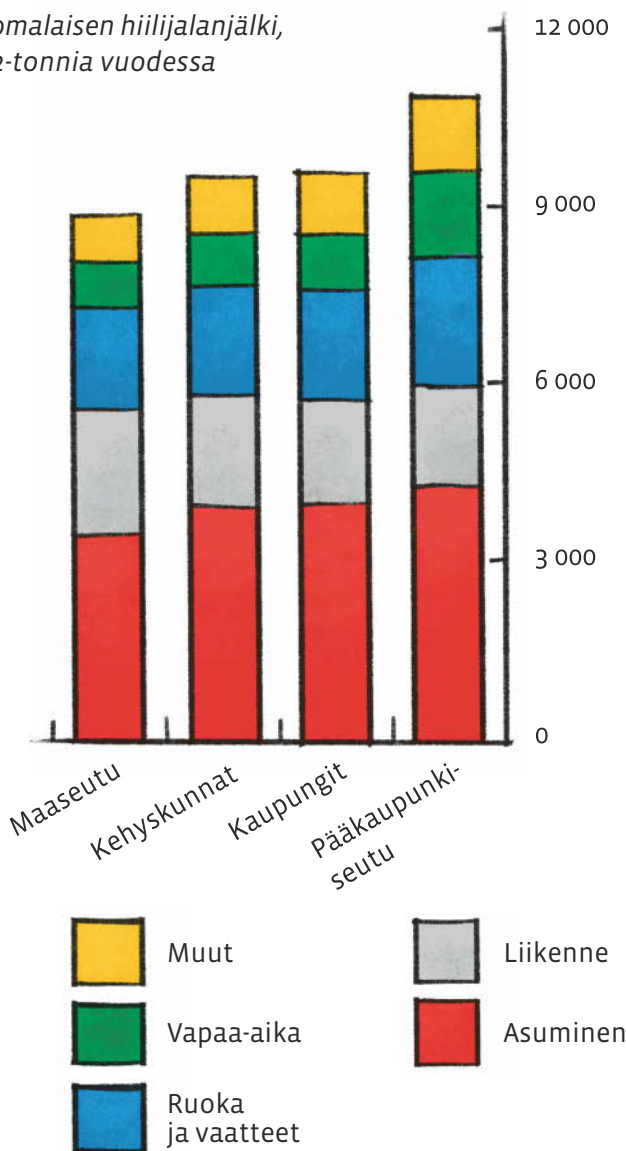
Kylmä tulos on, että pieni kunta pärjää vertailussa per asukas sitä huommin, mitä enemmän kunnassa harjoitetaan maataloutta. Se, että maataloustuotteista 2/3 käyteen kaupungeissa, ei vaikuta asiaan. Myöskin ruokahävikki, joka on 1/3 kaikesta ruoantuotannosta, lasketaan maaseutumaiden kuntien kontolle. Asukasluvultaan pieni kunta voi olla maantieteelliseltä alueeltaan laaja, jolloin paikalliset liikennemäärät per asukas ovat muita kuntatyyppejä suurempia. Myös joukkoliikenteen rooli on hyvin vähäinen.

Luonnonhoitoelinkeinot ovat välttämättömiä koko maan menestykselle. Maa- ja metsätalous parantavat hiilineutraalisuutta omien sektorikohtaisten politiikkajärjestelmiensä kautta. Kunta ei niihin juurikaan voi vaikuttaa.

Joidenkin pienien kuntien on asutuksen ohuuden vuoksi suhteellisen helppo löytää tuulivoimapuistoiksi sopivia alueita. Toisissa väkiluvultaan pienissä kunnissa turvetuo-

tanto on ollut tärkeää, mutta turpeen ollessa osa Co2-päästökauppaa ratkeaa tämän energiamuodon tulevaisuus sitä kautta ilman kunnan päätöksiä.

*Suomalaisen hiilijalanjälki,
Co2-tonnia vuodessa*



Mitä kunta voi tehdä?

Jokainen kunnanvaltuusto määrittelee toimikaudelleen uuden strategian. Jotta kuntien ja koko Suomen ilmasto-poliittiset tavoitteet voivat toteutua, tulee ilmastomuutoksen torjunnan tiekartoista keskeinen osa kuntastrategioita. Ilmastotiekartta ei enää voi olla jokin erillisohjelma, josta päävastuun kantaa kunnan ympäristötoimi. Ilmastomuutoksen torjunta on suuren mittakaavan politiikka, jossa asiayhteyksien ja vaikuttavuuksien ymmärtäminen on tärkeää.

Strategisen työskentelyn pohjaksi tarvitaan tietoa kunnan Co2-laskelmista. Päättäjien olisi tärkeää ymmärtää, miten tällaiset laskelmat kootaan ja mitä oletuksia laskennan taustalla on. Ellei asioita selosteta kuntien päättäjille ja medialle, ei asiasta synny syvempää ymmärrystä eikä toimenpiteitäkään osata kohdistaa oikein. Suomen ympäristökeskuksen ”yhdenmukainen kasvihuonekaasupäästöjen laskenta” on valitettavasti epäonnistunut kommunikoimaan laskentamallinsa oletukset.

Kunta voi tuottaa tarvitsemansa kaukolämmön ja jonkin verran sähköäkin uusiutuvalla energialla. Jokainen kunta tarvitsee energiaterminaalia ja sille oikean sijoituksen. Kunta voi omistamiensa konserniyhtiöiden teknologisilla valinnoilla tuottaa biokaasua paikallisen liikenteen käyttöön. Se voi kaavamääräyksillä ohjata rakentamista niin, että suuri osa tai kaikki kunnassa rakennettava rakennetaan puusta.

Kaavoitus koetaan kuntien ilmastotyössä tärkeäksi, mutta yhdyskuntarakenteen tiivistäminen ei ole sinänsä ilmastoteko. Tärkeää on, millä energialla kaupunki pyörii. Ratkaisevaa on asutusalueen tai yksittäisen talon kytkeminen paikallisiin ekologiin, hydrologisiin ja materiaalsiin kiertoihin. Uusiutuvista luonnonvaroista elävä yhteiskunta on erällä tapaa aurinkoon suunnattu orgaaninen rakenne. Kaavoituksella voidaan kuitenkin luoda uutta synergiaa teollisen

toiminnan ja asumisen välille, esimerkkinä hukkalämmön talteenotto kaukolämmöksi. Kaavoituksella voidaan myös antaa määräyksiä uusien talojen energiataseesta.

Monella kunnalla on oma energiansäästö- ja energiatehokkuusohjelma sekä kuntalaisille suunnattua energianeuvontaa. Ilmastoinnit optimoidaan, hukkalämpö otetaan talteen ja katulamput vaihdetaan energiapiheihin. Kunnan hankintaohjeissa voidaan painottaa ilmastonäkökulmaa, ekologisia seikkoja ja lähituotantoon (tuoreuteen/kuljetusmatkaan) perustuvaa paikallisuutta. Kunnan omien metsien hoidossa kannattaa kategorisoida metsät puistometsiksi, lähimetsiksi, talousmetsiksi ja suojelumetsiksi, sillä metsänhoito on erilaista eri kategorioissa.

Monessa kunnassa ilmastokysymys muuntuu paikalliseksi liikennepolitiikaksi. Liityntäpysäköinti on tulevaisuudessa yhtä tärkeää kuin kunnan energiatermiinaali tai biokaasulaitos. Pyöräilyn edistäminen on investointina edullista verrattuna muihin liikenneinvestointeihin. Oikoteiden parantaminen pyöräiltäviksi on ainakin yhtä hyödyllistä kuin uusien kevyen liikenteen väylien rakentaminen. Käänteistä liikennepolitiikkaa on myös etätyökulttuurin edistäminen.

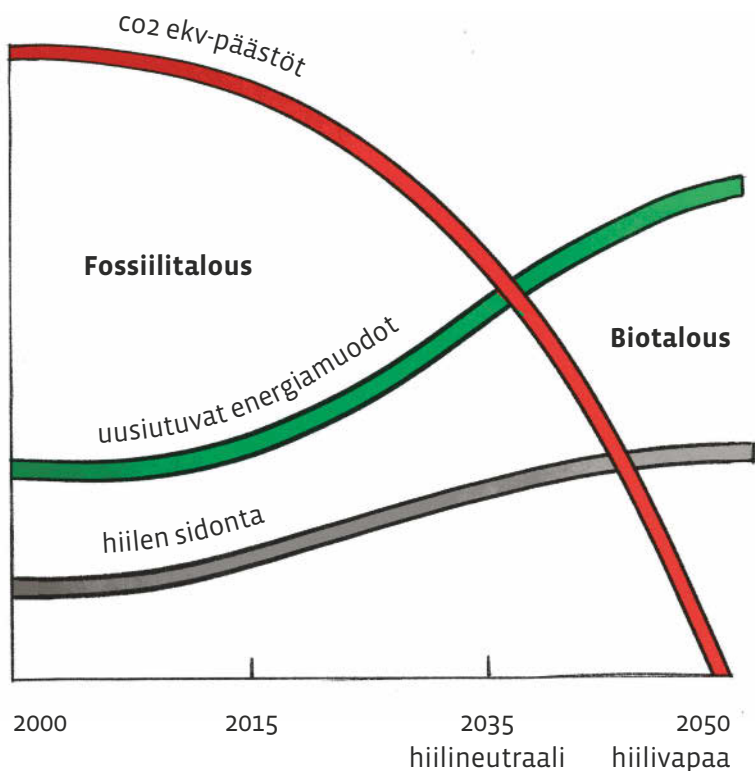
Toisinaan liikennepolitiikka kiteytyy tavoitteeksi, jonka mukaan ”ilmastosyistä on vähennettävä henkilöauto-liikennettä”. Ei autoilu sinänsä ole pahaa, ratkaisevaa on auton käyttövoima. Jos ajat biokaasulla, biodieselillä, bioetanolilla tai sähköllä, olet ratkaissut liikenteen hiilineutraalisuuden osaltasi.

Liikenne on autonominen tarve ja kuuluu hyvään, hengittävään yhteiskuntaan. Yhteiskunnallisesti edullisinta on konvertoida autot biokaasulle tai vastaavalle käyttövoimalle. Henkilöautoilun korvaaminen joukkoliikenteellä – siis ilmastomuutoksen torjumiseksi – on investointina kallista ja resurssien käyttönä tehotonta, sikäli kuin bussit, junat ja ratikat kulkevat kattavalla vuorotiheydellä melkein tyhjinä. Kunnan kannattaakin edistää ennen muuta autojen käyttövoiman vaihtamista hiilineutraaleihin vaihtoehtoihin.

Kuntalaisten mobilisointi

Ilmastonmuutoksen torjunta vaatii paitsi kokonaisuuden ymmärtämistä ja ajantasaista tietoa, myös psykologiaa. Sitä ei kannata käyttää poliittisena aseena. Se on ihmiskunnan itselleen aiheuttama maailmansotaa vastaava kokemus, joka tulee kohdata yhdessä myös paikallistasolla. Suomi pystyy oikein toimiessaan saavuttamaan hiilineutraalisuuden vuonna 2035.

Kohti biotaloutta – periaatepiirros



Varsinainen opintomatka onkin ilmastopolitiikan hiili-neutraalisuutta seuraava vaihe, kun maa elää kokonaan uusiutuvista luonnonvaroista eikä lainkaan päästä fossiilipäästöjä ilmakehään. Parhaimmillaan tähän voitaisiin päästä Suomessa vuonna 2050. Tuota tavoitetilaa voimme kutsua biotaloudeksi. Nähtäväksi jää, miten maailma pysyy 30 vuodessa irtautumaan yli 80 prosentin fossiilienergiariippuvuudestaan.

Tiivistys

- Ilmastonmuutos on hidas, näennäisen kaukana, mutta etenee peruuttamattomasti.
- Kunnan ilmastotoimet kannattaa laittaa vaikuttavuusjärjestykseen: jos käytössä on x määrä euroja, paljonko satsauksella saadaan aikaan päästövähennyksiä?
- Suurilla ja keskikokoisilla kaupungeilla sekä pienillä kunnilla on kullakin omat keinonsa ilmastokysymystä varten.
- Oman kunnan tasolla ilmastonmuutoksen torjunta on mukaan ottamista ja motivaatiopsykologiaa.

Pohdittavaa

- Jos ja kun edessämme on satoja vuosia ”huonosti toimiva maailma”, miten asiantilaan tulisi varautua?
- Kansainväliset ilmastomuutossopimukset tarkoittavat, että Suomen keskilämpötila nousee kolmesta neljään astetta esiteollisesta ajasta. Mihin kaikkeen lämpeneminen vaikuttaa?
- Millainen sopimusjärjestelmä olisi tasapuolinen ja reilu keskuskaupungin ja sille uusiutuvaa energiaa tuottavan ympäröivän alueen kannalta?
- Millainen kannustin saa kuntalaiset ottamaan ilmastomuutoksen tosissaan ja tekemään tekoja sen torjumiseksi?

Intro

Miki Liukkonen

*Oulujoki
sen lähellä asun
on historiallinen joki
mutta eikö vesi aina ole?
kesäisin se kimmeltää
kauniisti ja talvisin sen päällä voi pomppia*

Veli-Pekka Nurmi

Professori, tekniikan tohtori Veli-Pekka Nurmi työskentelee oikeusministeriön yhteydessä toimivan Onnettomuustutkintakeskuksen johtajana. Aiemmin hän on toiminut muun muassa sähköosaston päällikkönä Porin Energialaitoksella ja johtajana Tukesissa.

Kunnat kriisien selättäjinä

Koko suomalaisen yhteiskunnan selviäminen kriiseistä riippuu paljolti siitä, miten kunnat silloin selviytyvät tehtävistään. Kuntien päätöksillä ratkaistaan, millainen asuin- ja toimintaympäristö ja millaiset palvelut kunnissa on.

Kunnissa kaikki merkittävät linja- ja voimavarapäätökset tehdään kaikissa oloissa luottamuselimissä, erityisesti kunnanvaltuustoissa ja -hallituksissa. Kuntien hyvä suoriutumiskyky myös kriiseissä rakennetaan onnistuneella varautumisella ja suunnitelmallisilla turvallisuuden hallintatoimilla.

Turvallisuus on keskeinen viihtyvyystekijä

Jokaisen henkilökohtainen turvallisuus kuuluu Suomen perustuslaissa säädettyihin yksilön perusoikeuksiin. Turvallisuuden hallinta nousee näin tärkeäksi julkishallinnon tehtäväksi, ja siinä itsehallinnollisilla kunnilla on keskeinen rooli. Kuntalaiset myös pitävät asuinalueensa tur-

vallisuutta ja häiriöttömyyttä ylivoimaisesti tärkeimpänä tekijänä asuinympäristön valinnassa. Varsinaisen turvallisuuden ohella turvallisuudentunne on merkittävä viihtyvyystekijä.

Kuntien on järjestettävä niille laissa erikseen säädetty tehtävät sekä hoidettava itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät. Kuntien lakisääteiset tehtävät liittyvät tällä hetkellä koulutukseen ja varhaiskasvatukseen, kulttuuri-, nuoriso- ja kirjastotoimeen, kaupunkisuunnitteluun ja maankäyttöön, vesi- ja jätehuoltoon, ympäristöpalveluihin, sosiaali- ja terveystalouteen sekä pelastustoimeen.

Lakisääteisten tehtävien lisäksi kunnat voivat itse ottaa itselleen muita tehtäviä, jotka tyypillisesti liittyvät talouteen, työllisyyteen ja asumiseen. Kuntien järjestämistä vastuulla olevat palvelut ovat hyvin lähellä paikkakunnan asukkaiden ja yritysten arkea.

Kuntien varautumista erilaisiin kriiseihin raamittaa selkeästi valmiuslaki. Sen mukaan koko julkishallinnon tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.

Suunnitelmallisen varautumisen avulla kunnat kuin muutkin toimijat varmistavat tehtäviensä mahdollisimman häiriöttömän hoitamisen, tarvittavat tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet sekä johtamis- ja päätöksentekojärjestelyt niin normaaliolojen häiriötilanteissa kuin poikkeusolosakin. Yhteiskunnan varautumisen tavoitteena on turvata elintärkeät toiminnot kaikissa oloissa tinkimättä oikeusvaltioperiaatteesta.

Suomessa varautuminen perustuu kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamalliin, jossa yhteiskunnan elintärkeitä toiminnoista huolehditaan viranomaisen, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä. Varautumalla luodaan eri toimijoille, myös kunnille riittävä suoriutumis-

kyky mahdollisten kriisitilanteiden eri vaiheisiin, jotta laakisääteiset tehtävät kyetään ylläpitämään sekä turvataan näin kansalaisten hyvinvointi.

Häiriötilanteilla tarkoitetaan tapahtumia ja tilanteita, jotka edellyttävät kunnan johtamisessa tai palvelutuotannossa normaalioloista poikkeavia toimenpiteitä, tehtäviä ja toimivaltuuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi pitkät sähkökatkot, veden saastumistilanteet, vakavat onnettomuudet tai vaikkapa kouluampumiset.

Poikkeusoloja taas ovat valmiuslaissa ja puolustustilaissa määritellyt tilanteet, kuten laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti, erityisen vakavat suuronnettomuudet, väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat, taikka Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys tai sellaisen vakava uhka.

Kriisi johtamisessa perusajatuksena on, että valmiussuunnitelmassa määritetyt toimenpiteet kyetään käynnistämään ajoissa ennakoiden tilanteen kehittymistä pyrkien näin estämään tilanteen kehittyminen hallitsemattomaksi.

Erilaisiin normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisen painopiste Suomessa on siirtynyt so-tilaallisen kriisin varalle tehtävästä poikkeusolojen valmiussuunnittelusta normaaliolojen häiriötilanteiden suuntaan. Parhaillaan meneillään oleva koronapandemia on oivallinen käytännön esimerkki tästä. Sen myötä Suomi on ollut poikkeusoloissa ilman minkäänlaista liittymäpintaa aseelliseen kriisiin tai sellaisen uhkaan.

Myös yhteiskunnan kasvanut riippuvuus teknisestä infrastruktuurista, kuten sähkö- ja tietoliikenneverkoista sekä tietojärjestelmistä, vaikuttaa merkittävästi turvallisuuden hallinnan perusteisiin myös kunnissa. Kuntiin kohdistetut kyberhyökkäykset ovat yksi vakava esimerkki kasvavista uusista kehittyvän teknologian mahdollistamista uhista.

Kuntien luottamuselimillä ohittamaton rooli voimavarapäätöksissä

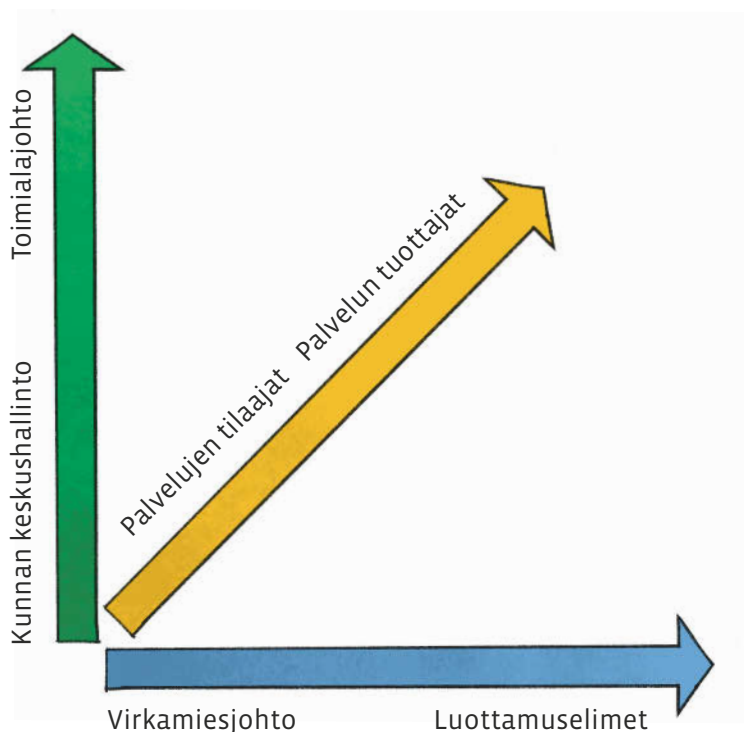
Kunnallisen päätöksenteon ja kuntalaisten itsehallinnon tärkeä piirre on luottamuselinten keskeinen rooli päätöksenteossa. Lähtökohtaisesti virkamiehet huolehtivat päätösten valmistelusta ja toimeenpanosta, luottamuselimet taas itse päätöksenteosta.

Koska luottamuselimillä ei ole nähty roolia kriisitilanteiden operatiivisessa päätöksenteossa, on heidät tietoisesti pidetty sivussa myös varautumisesta. Kaikki merkittävät linja- ja voimavarapäätökset tehdään kaikissa oloissa kuitenkin luottamuselimissä, erityisesti kunnanhallituksissa ja -valtuustoissa. Siksi luottamuselinten tulee roolinsa mukaisesti olla mukana kuntien varautumissuunnittelussa.

Kunnan toiminta niin normaaliolojen häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissakin perustuu normaaleihin organisaatioihin ja päätöksentekojärjestelmiin. Turvallisuuden hallinnassa ja varautumisessa valtuuston tehtävänä on kunnan ylimpänä päätöksentekuelimenä päättää kunnanhallituksen valmistelamista toimintalinjoista ja tehdä niihin liittyvät voimavarapäätökset strategian ja talousarvion käsittelyn yhteydessä.

Päätösvalmistelun ja taloudenhoidon ohjauksessa sekä täytäntöönpanon valvonnassa kunnanhallituksen rooli on keskeinen, näin myös turvallisuuden hallinnassa ja varautumisessa. Lauta- ja johtokunnat vastaavat oman alueensa voimavaroihin liittyvästä valmistelusta sekä päätöksenteosta valtuustossa hyväksytyjen linjaratkaisujen mukaisesti.

Onnistunut toiminta edellyttää kuntien viranhaltijoiden sekä luottamushenkilöiden ja -elinten selkeitä rooleja varautumisessa ja turvallisuuden hallinnassa. Keskushallinnon tehtävänä on ohjata, koordinoida ja yhteensovittaa toimialojen varautumista kuntakonsernissa. Palvelujen tuottamisen eriytyminen palvelujen järjestämistä vastaavasta on tuonut turvallisuuden hallintaan ja varautumiseen kolmannen ulottuvuuden.



Kuntien turvallisuuden hallinnan ja varautumisen ulottuvuudet

Elintärkeät toiminnot paljolti kuntien vastuulla

Sekä valtioneuvoston strategia-asiakirjojen että säädösten mukaan kuntien tehtävänä on hoitaa vastuullaan olevat toiminnot myös kaikkein vakavimpien kriisien aikana. Kuntien odotetaan siten kaikissa oloissa kykenevän toimeenpanemaan eri hallinnonalojen päätökset ja ohjeet sekä huolehtimaan asukkaidensa hyvinvoinnista ja toimeentulosta.

Kuntien on näin osaltaan huolehdittava turvallisuuden kokonaisuudesta yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Tämä edellyttää käytännössä määrätietoista varautumista ja eri alojen ennakoivaa yhteistyötä. Elintärkeiden

toimintojen turvaamisen perusta on normaaliolojen aikaisissa järjestelyissä ja toiminnan organisoinnissa.

Vakavien turvallisuushuhtien toteutuminen muodostaa merkittävän uhan kunnan toiminnoille. Turvallisuudenhallinta ja varautuminen ovat tärkeitä kunnille, jotta ne voivat näin varmistaa toimintansa jatkuvuuden kaikissa oloissa mahdollisimman häiriöttömästi.

Kansalaisten näkökulmasta Suomen selviäminen kriiseistä riippuu paljolti siitä, miten juuri kunnat selviytyvät tehtävistään. Kuntien vastuulla olevilla toiminnoilla on keskeinen merkitys koko yhteiskunnan toimivuudelle. Tästä taas seuraa, että kunnan vastuulla olevien toimintojen ja kuntalaisten turvallisuuden varmistaminen ovat kunnan perustehtävän ydintä.

Kunnissa turvallisuuden hallinnan kokonaisuudessa on kysymys eri hallintosektorien välisestä poikkihallinnollisesta toiminnasta, mutta tärkeässä roolissa on myös valtion ja kuntien välinen yhteistoiminta. Valtiolla on kokonaisvastuu yhteiskunnan toimivuudesta ja päälinjausten muodostamisesta. Tämä muodostaa jännitteen itsehallinnollisten kuntien ja valtion välille myös elintärkeiden toimintojen turvaamisen näkökulmasta.

Sekä kunnilla että valtiolla tulee olla yhtenäinen käsitys siitä, miten kokonaisuutta ohjataan mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. Niin valtiolla kuin kunnillakin on intressi varmistaa strategisten tehtävien soljuminen valtioneuvostotasolta kunnille kuitenkin vaarantamatta kunnallista itsehallintoa.

Turvallisuuden hallinta ja varautuminen on kokonaisvaltaista

Turvallisuuden hallintaa ja varautumista tarkastellaan monesti varsin suppeasta näkökulmasta. Suomen kielen sana ”turvallisuus” on monimerkityksinen. Toisille turvallisuudesta tulee mieleen vain palokunta ja poliisi. Toisinaan kuntien

riskienhallintasuunnitelmat taas on määritetty kapeasti vain taloudellisen turvallisuuden näkökulmasta, kun taas toisaalta turvallisuudella voidaan tarkoittaa vain fyysiseen turvallisuuteen vaikuttavia asioita: onnettomuuksia, rikoksia ja sotilaallista turvallisuutta. Tämän yksinkertaiselta kuulostavan asian puutteellinen määrittely johtaa helposti päätöksentekijöiden ja eri toimijoiden keskuudessa toisten ohipuhumiseen.

Suomen lainsäädäntö tarjoaa selkeät toimintamekanismit poikkeusoloihin, mutta normaaliolojen häiriötilanteisiin ei ole valmiita yleisiä priorisointimekanismeja. Näitä koskevat perusratkaisut on tehtävä kunnissa. Tämä muodostaa tärkeän lähtökohdan kuntien turvallisuudenhallinnan ja varautumisen suunnittelulle. Kuntien on huolehdittava toiminnastaan ja palveluistaan kaikissa oloissa. Toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi kuntien pitää laatia varautumissuunnitelmat niin, että ne kattavat poikkeusolojen lisäksi myös vakavat normaaliolojen häiriötilanteet.

Turvallisuuden hallinnalla ja varautumisella ei perinteisesti ole nähty olevan kunnissa strategisesti tärkeää roolia kunnallisessa päätöksenteossa ja voimavarojen ohjauksessa. Varautuminen ja sen osana valmiussuunnittelu on aiemmin nähty monessa kunnassa vain pelastustoimen vastuulla olevaksi erillistehtäväksi ilman strategista koko kuntakonserniin ulottuvaa vaikutusta. Oikein toteutettuna kuntien turvallisuuden hallintaan ja varautumiseen liittyvät toimet parantavat kuntien suoriutumista jokapäiväisistä tehtävistä, koska varautumisen yhteydessä tunnistetaan ja poistetaan ongelmia sekä näin sujuvoitetaan käytännön toimintaprosesseja.

Turvallisuuden hallintaa ja varautumista ei tule siksi nähdä ylimääräisenä kustannuksia aiheuttavana tehtävänä, vaan ne pitää integroida elimelliseksi osaksi kaikkien päätöksentekoon ja toimintaan. Keskeinen ongelma perinteisessä kuntien valmiussuunnittelussa on, että sitä ei ole kytketty valtuustoon asti ulottuvaan kunnan talousarvioprosessiin. Näin varautumista on helposti voitu pitää ylimääräisenä rasitteena.



Kuntalaki määrittää, että kunnan talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja turvaavat kunnan edellytykset tehtäviensä hoitamiseen. Tämä ohjaa vahvasti kuntia panostamaan varautumiseen. Kuntalain mukaan kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Siksi kunnan varautumiseen ja turvallisuuden hallintaan liittyvät toimet pitää sijoittaa talousarvioprosessiin.

Paikalliselle soveltamiselle on tilaa

Varautumista ja turvallisuudenhallintaa voidaan lähestyä palvelujen jatkuvuuden turvaamisen lisäksi myös uhkamallien näkökulmasta. Valtioneuvoston periaatepäätöksenä julkaistavan Yhteiskunnan turvallisuusstrategian ohella tärkeä linjaus on kolmen vuoden välein tehtävä Suomen kansallinen riskiarvio. Siinä kuvataan ihmisiä, ympäristöä, omaisuutta sekä kriittisiä järjestelmiä ja palveluja koskevat uhkamallit ja häiriötilanteet, joihin viranomaisten ja muiden toimijoiden on varauduttava.

Kansallisessa riskiarviossa tarkastellut uhkamallit ovat

- elintarvikehuollon häiriöt
- voimahuollon häiriöt
- logistiikan häiriöt
- rahoitusmarkkinoiden häiriöt
- julkisen talouden häiriöt
- terrorismi ja muu yhteiskuntajärjestystä vaarantava toiminta
- terveysturvallisuuden häiriöt
- tietoliikenteen ja tietojärjestelmien häiriöt sekä kyberuhat
- laajat onnettomuustilanteet
- vesihuollon häiriöt
- poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus
- sotilaallisen voiman käyttö.

Koska suomalaisten kuntien olosuhteet ja toimintamahdollisuudet eroavat toisistaan monin tavoin, on valtakunnallisten linjausten käytännön toteuttamisessa tilaa paikalliselle soveltamiselle. Uhkamallit on määritetty niin yleisiksi, että ne sopivat sovellettaviksi varautumisen pohjana niin Espoossa, Kurikassa kuin Sallassakin. Näin järjestelmä tuottaa kokonaisuuden kannalta toivotun tuloksen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen suoriutumiskyvyn kehittämisessä kaikilla toiminnan tasoilla ylimmästä valtiojohdosta paikallistasolle asti.

Julkishallinnon muuttunut tekemisen tapa

Tekemisen tapa on muuttunut Suomessa valtavasti niin julkishallinnossa kuin elinkeinoelämän piirissäkin 1990-luvulta lähtien. Yhä vähemmän kuntien järjestämisvastuulla olevista palveluista tuotetaan kunnan omana työnä ja keskeinen osa järjestetään peruskunnan ulkopuolella kuntayhtymissä, isäntäkuntamallilla toisessa kunnassa, kuntien omistamissa yhtiöissä, yksityisomisteisissa yrityksissä sekä kolmannen sektorin toimijoilla.

Nämä kuntahallinnon ja -palveluiden kehityssuunnat, muun muassa kunta- ja palvelurakenteiden muutokset sekä kuntien palvelutuotannon muuttuminen, on otettava huomioon kuntien varautumiseen ja turvallisuuden hallinnan kokonaisuuteen vaikuttavina tekijöinä. Varautumisenäkökulma tulee huomioida myös kuntapalveluiden ulkoistamisten ja kilpailuttamisten yhteydessä. Ulkoistetut palvelut tulee ottaa kunnan varautumissuunnittelun kiinteäksi osaksi.

Kuntakonsernin ulkopuolella tuotetuilla palveluilla on tärkeä rooli kuntien vastuulla oleville elintärkeille toimintoille. Kunnilla on siksi suuri intressi vaikuttaa näin tuotettuihin palveluihin ja niiden saatavuuteen myös vaikeina aikoina. Kuitenkaan esimerkiksi lakisääteinen varautumisvelvollisuus ei pääsääntöisesti ulotu esimerkiksi osakeyhtiöihin. Näiden osalta varautuminen pitää hoitaa sopimusperusteisesti hyvän yhteisen suunnittelun avulla. Jotta tä-

mä onnistuu, on varautumisvelvoitteet huomioitava jo palvelujen kilpailutuksissa tarjouspyyntöasiakirjojen laadinnasta lähtien. Ilman tätä varautumista muodostuu kalliita tai käytännössä mahdottomia lisätoimia.

On selvää, että kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen ohjaus- ja valvontakeinot poikkeavat merkittävästi kunnan oman organisaation ohjauksessa käytettävistä hallinnollisista ohjauskeinoista. Kunnanvaltuusto ja -hallitus eivät voi antaa peruskunnan ulkopuolisen yhteisön toimielimille oikeudellisesti sitovia määräyksiä. Tällä on suuri merkitys niin varautumisessa kuin myös itse toiminnassa mahdollisen kriisin aikana.

Kunnan viranomaiset voivat päättää siitä, kuinka kunta käyttää omistukseensa tai jäsenyyteensä perustuvaa määräysvaltaansa. Osakeyhtiöissä kunnan toimintavapautta rajoittaa se, että pääomistaja ei saa käyttää päätäntävaltaansa vähemmistöomistajien edun vastaisesti.

Elimellinen osa varautumista on määrätietoisien suunnittelun lisäksi toimintatavoista sopiminen yhteistyökumppanien kanssa sekä kaikki keskeiset toimijat osallistava harjoittelu. Näin luodaan kunnille ja sen tärkeille yhteistyötahoille hyvä suoriutumiskyky kriisitilanteisiin.

Tiivistys

- Koko suomalaisen yhteiskunnan selviäminen kriiseistä riippuu paljolti siitä, miten kunnat silloin selviytyvät tehtävistään.
- Kuntien päätöksillä ratkaistaan, millainen asuin- ja toimintaympäristö sekä millaiset palvelut kunnissa on.
- Kunnissa kaikki merkittävät linja- ja voimavarapäätökset tehdään kaikissa oloissa luottamuselimissä, erityisesti kunnanvaltuustoissa ja -hallituksissa.
- Myös ulkoistetut palvelut tulee ottaa kunnan varautumissuunnittelun kiinteäksi osaksi.
- Kuntien hyvä suoriutumiskyky kriiseissä rakennetaan onnistuneella varautumisella ja suunnitelmallisilla turvallisuuden hallintatoimilla yhteistyössä kumppanien kanssa.

Pohdittavaa

- Mitä uhkia kunnan perusinfrastruktuurille pidät merkittävimpinä ja miten valtuutettuna pyrkisit pienentämään kyseisiä riskejä?
- Minkälaisilla keinoilla vähentäisit kuntalaisten syrjäytymistä ja siitä aiheutuvia turvallisuusriskejä?
- Miten valtuutettuna vaikuttaisit siihen, että yritykset, jotka tuottavat tärkeitä palveluja kuntalaisille, pystyisivät toimimaan myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa?
- Miten mielestäsi järjestökenttää pitäisi ottaa mukaan yhteistyöhön turvallisuusriskien vähentämiseksi kunnassasi?
- Miten varmistuisit siitä, että kuntasi tärkeät palvelut toimisivat myös vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa?

Valkeus syyllistää varkain

Aura Nurmi

*Hiljaisella Hämeenkadulla hunnuttaa lunta
ystävät jäävät tervehtimään
vain välttämättömyydestä,
mikään ei ole peittoa vailla, valkeat ovat
porttikongitkin*

Kari Prättälä

Oikeustieteen lisensiaatti Kari Prättälä on toiminut Kuntaliiton lakiasiaan johtajana ja johtavana lakimiehenä vuosina 1993–2013. Hän on teoksen Kuntalaki – tausta ja tulkinnat (11. painos 2019) toinen kirjoittaja.

Yhtenäinen lainsäädäntö – erilaistuvat kunnat

Pitkän aikavälin kehityspiirteenä on ollut eri kuntamuotoja ja erilaisia kuntia koskevan lainsäädännön yhtenäistyminen – kaupunkia ja maalaiskuntia koskevien erojen poistaminen lainsäädännöstä. Samat säännökset koskevat kaupunkeja ja muita kuntia.

Lainsäädäntö kuitenkin sallii kuntien erilaistumisen ja jopa kannustaa siihen. Väljentynt lainsäädäntö jättää kunnille laajat mahdollisuudet muovata omaa toimintaansa ja kuntalaisten palveluja ja elinympäristöä sekä kantaa vastuuta itsenäisesti tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa taikka turvautua yksityisiin palvelujen tuottajiin.

Lakeja on myös tiukennettu. Erityisesti tämä koskee kunnan taloutta ja kunnan toimintaa markkinoilla. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetuksen perusoikeuksia säännellään tarkasti.

Kuntien toiminta ja toimintaympäristö ovat muuttuneet radikaalisti. Niin myös kuntia koskeva lainsäädäntö. Enää ei ole vakaata kansallista hallinnon sääntelyä. Kunnat panevat toimeen Euroopan unionin lainsäädäntöä, joka menee kan-

sallisen lainsäädännön edelle. Kunnan eri hallinnonaloilla on omat kuntalaisten perusoikeuksia turvaavat säännök-sensä, joiden tulee olla perustuslain mukaisia.

Kuntaa ohjaa kuntalaki ja muut julkisoikeudelliset sään-nökset. Kunnan yhtiöt toimivat osakeyhtiölain mukaan. Kuntien on kohdeltava omia yhtiöitään ja muita markkina-toimijoita tasapuolisesti.

Valtuutetun tehtävänä on edistää kunnan ja sen asukkai-den parasta. Samalla on kuitenkin varmistettava, että teh-tävät päätökset ovat lainmukaisia.

Kaupunkien ja maalaiskuntien kunnallislajeista vuoden 2015 kuntalakiin: lainsäädäntö yhtenäistyy

Kuntien erilaistumisesta puhutaan nykyisin paljon. On kui-tenkin hyvä muistaa, että Suomen nykyaikaista kuntajärjes-telmää perustettaessa 1800-luvun loppupuoliskolla kunnat – kaupungit ja maalaiskunnat – olivat niin erilaisia, että laki säädettiin molempia varten erikseen. Vuonna 1865 annettiin Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishalli-tuksesta maalla, jolla maalaiskunnat erotettiin kirkollises-ta hallinnosta. Kaupungit saivat oman asetuksensa vasta vuonna 1873, vaikka niillä maallisen itsehallinnon perusta oli vanhempaa perua kuin maalaiskunnilla.

Vielä monen vuosikymmenen ajan kaupungeilla ja maa-laiskunnilla oli oma lainsäädäntönsä. Vasta vuoden 1948 kunnallislaki oli yhteinen kaupungeille ja maalaiskunnil-le, mutta laissa molemmille kuntamuodoille oli edelleen omat lukunsa.

Kuntamuotoja koskevat lainsäädännön erot poistettiin käytännössä vuoden 1976 kunnallislaila. Kaupungit ja muut kunnat säilyivät, mutta niiden erot lainsäädännössä olivat vä-häisiä. Kunnallislaki korosti kuntien hallinnon ja toiminnan yhtenäisyyttä ja heijasti näin sotien jälkeisten vuosikymmen-ten ajan rakenteilla olleen hyvinvointiyhteiskunnan ideolo-

giaa. Sen pohjalle voitiin rakentaa omalla lainsäädännöllään esimerkiksi yhtenäinen peruskoulu ja kansanterveystyö.

Vuoden 1995 kuntalaissa kaupunki erityisenä kuntamuotona poistui lopullisesti. Kaupunki-nimitystä kunta voi kuitenkin käyttää itsestään oman harkintansa mukaan, jos katsoo täyttävänsä kaupunkimaiselle yhdyskunnalle asetettavat vaatimukset. Sama säännös on myös nykyisessä vuoden 2015 kuntalaissa.

Suuret kunnat ja pienet kunnat

Suomessa kaikki kunnat ovat lähtökohtaisesti samassa asemassa: niitä koskee kaikkia sama lainsäädäntö ja niillä on kaikilla samanlaiset tehtävät. Mutta samanlaisia kunnat eivät ole.

Käytännössä pienet kunnat kykenevät itsenäisesti hoitamaan vain osan kunnalle säädetyistä tehtävistä itse. Kuntien yhteistoiminnalla kuntien pienuuden ongelmaa on hoidettu pitkälle tämän vuosituhannen puolelle. Ratkaisuna ovat olleet toisaalta pakolliset kuntayhtymät (sairaanhoitopiirin kuntayhtymät, kehitysvammahuollosta vastaavat erityishuoltopiirit, maakunnan liitot) ja toisaalta vapaaehtoinen kuntien yhteistoiminta.

Kuntakoon ja kuntien hoidettavina olevien tehtävien välinen ristiriita on kärjistynyt erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa, jossa pienkunta palvelujen rahoittajana ja nimellisenä järjestäjänä oli uuden vuosituhannen puolelta tultaessa auttamattoman pieni. Tätä pulmaa on yritetty ratkaista 2000-luvun alkuvuosista lähtien.

Paras-hankkeessa malleista rakennettiin vapaaehtoiisiin kuntaliitoksiin tai vaihtoehtoisesti pakolliseen kuntayhteistyöhön perustuva sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluiden malli. Edellytyksenä näiden sote-palveluiden järjestämiselle oli vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohja. Väestöpohja voitiin luoda joko kuntaliitoksin tai perustamalla yhteistoiminta-alue joko kuntayhtymänä tai vastuu-

kuntamallilla. Kun iso osa kunnista turvautui yhteistoiminta-alueisiin, Suomeen muodostui selkeästi kahdenlaisia kuntia: ne, joilla oli omat perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon palvelut, ja ne, jotka hoitivat nämä peruspalvelut yhteistoiminta-alueilla. Tällä mallilla sote-peruspalvelut hoidetaan edelleen, koska Paras-hankkeen jälkeiset yritykset ovat kaatuneet viimeistään eduskunnassa.

Paras-hanke tuotti 2000-luvun alkuvuosina suuren kuntien yhdistymisaallon muttei niin suurta, että ”leveämpien hartioiden” kaipuu olisi unohtunut.

Vuonna 2011 aloittanut Jyrki Kataisen hallitus käynnisti suuren kuntauudistuksen, joka kuitenkin kariutui siihen, että pyrittiin liian laajoihin kuntiin liian tiukalla valtion ohjauksella.

Pääministeri Juha Sipilän hallitus pyrki maakuntahallintoon, jossa maakunnat olisivat sote-asioiden lisäksi vastaanottaneet monista muistakin nykyisin lähinnä maakuntien liitoille kuuluvista asioista. Maakunnallinen itsehallinto mallissa olisi jäänyt vajaaksi. Valtio olisi – ainakin aluksi – rahoittanut toiminnan ja ohjannut voimakkaasti tehtävien hoitamista. Perustuslaillisia ongelmia malliin toi erityisesti yksityisten palvelujen järjestäjien vahva asema.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ratkaisu keskittyy jälleen sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Soten lisäksi mukana on ainoastaan pelastushallinto. Muiden tehtävien siirtäminen jää odottamaan myöhempiä ratkaisuja. Maakuntahallinnoksi uutta hallinnon tasoa ei enää kutsuta, vaan nimityksenä on hyvinvointialue. Vuoden 2021 aikana nähdään, siirtyvätkö sote- ja pelastustehtävät hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta.

Kunnille jäisi tämän jälkeenkin merkittävä tehtäväkenttä, mutta selkeästi lähestyisimme pohjoismaista ja länsieurooppalaista mallia, jossa itsehallintoa on kahdella tasolla.

Kaikkia kuntia koskeva yhtenäinen lainsäädäntö ei kuitenkaan merkitse sitä, että kuntien ohjaus lailla olisi selkeytynyt ja yksinkertaistunut.

Lainsäädännön väljentyminen

Kuntia koskeva lainsäädäntö on seuraillut yhteiskunnan yleistä kehitystä. Erityisesti 1960-luvun loppupuolelta lähtien alkoi hyvinvointiyhteiskunnan voimakas rakentamisaika kunnissa. Laissa ei säädetty kuitenkaan pelkästään kunnan palveluvelvoitteista, vaan myös eri toimialojen hallinnon organisaatiosta (lautakunta ja sen tehtävät, johtavat viranhaltijat tehtävineen jne.). Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa palveluiden kehittämistä ja rahoittamista ohjattiin laajalla suunnittelujärjestelmällä.

Seuraava muutosvaihe alkoi näkyä 1980-luvun puolessa välissä. Hyvinvointivaltion suunnittelujärjestelmiä arvoitettiin jäykkyydestä. Tasa-arvon ja demokratian sijasta painotettiin tulosjohtamista ja siihen liittyvää tehokkuus- ja taloudellisuusajattelua – vaadittiin sääntelyn purkamista ja joustavoittamista. Hallinnollisen ohjauksen ohella korostettiin markkinamekanismia myös julkisen hallinnon ohjauksena. Kunta palvelujen järjestäjänä ja palvelujen tuottajana erotettiin toisistaan. Tämä mahdollisti myös laajemman yksityisten palvelujen käytön.

Muutoksia vauhditti vuoden 1990-luvun alkupuolen talouden lama ja sen seurauksena syntynyt julkisen talouden rahoituskriisi. Vapaakuntakokeilu väljensi kunnan hallinnon järjestämistä ja kunnan sisäisen delegoinnin sääntelyä. Lakia alemman asteisia normeja purkamalla vähennettiin kuntia koskevaa sääntelyä. Valtionosuusuudistuksella siirryttiin menoperusteisesta järjestelmästä laskennalliseen malliin. Hallintoa ja toimintaa koskevaa sääntelyä voitiin väljentää – vanhassa järjestelmässä yksittäisiin tehtäviin annettava valtionosuus ja tiukka normiohjaus edellyttivät toisiaan.

Vuoden 1995 kuntalailla 1980–1990-lukujen reformien tulokset vakiinnutettiin osaksi pysyvää lainsäädäntöä. Kunnalle säädettiin suhteellisen laaja valta itse päättää organisaatiostaan ja eri toimielinten välisestä toimivallan jaosta. Lautakunnat vähenivät, toimivaltaa siirtyi valtuustolta kun-

nanhallitukselle ja lautakunnille. Tavoitteellisuutta korostettiin erityisesti taloussuunnitelmaa ja -arviota koskevis-
sa säännöksissä.

Lainsäädännön yhtenäistyminen ei ole estänyt kuntien erilaistumista. Väljentynyt lainsäädäntö on jättänyt kunnille laajat mahdollisuudet muovata omaa toimintaansa, kuntalaisten palveluja ja elinympäristöä, kantaa vastuuta itsenäisesti tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa taikka turvautua yksityisiin palvelujen tuottajiin.

Sääntely ja ohjaus tiukentuvat EU:n ja markkinoiden paineessa

Lainsäädäntö ei ole vain väljentynyt, sitä on myös tiukennettu. On tapahtunut kuntien toiminnan ohjausta koskevan ajattelutavan muutos: kuntien hallinnon ja toimielinten toiminnan ohjauksesta on siirrytty painottamaan talouden ohjausta. Toisena merkittävänä piirteenä on ollut se, että



kunnan toimintaa markkinoilla säännellään aiempaa tiukemmin. Kolmanneksi näkökulmaa on siirretty hallinnon sisäisestä ohjauksesta ja sääntelystä yksilön oikeuksien sääntelyyn, mitä erityisesti perustuslain perusoikeussääntely on vauhdittanut.

Vuoden 2015 uusi kuntalaki heijastaa omalla sääntelyalallaan tätä lainsäädännön kehitystä. Kuntatalouden kokonaisuuden ja yksittäisten kuntien talouden ohjausta on tiukennettu. Kunnan toimintaa markkinoilla koskevaa sääntelyä on tarkennettu. Erityislainsäädännössä kunnan tehtävien ja velvoitteiden sääntelyssä on korostettu niin sanottuja subjektiivisia oikeuksia ja tarkennettu kuntien palveluvelvoitteita.

Euroalueen kriisi ja sen hallintayritykset ovat 2010-luvulla tuoneet kuntatalouden valtion harjoittaman kuntapolitiikan keskiöön. EU-lainsäädännön edellyttämä julkisen talouden suunnitelma kattaa koko julkisen talouden: kuntatalouden, valtiontalouden, lakisääteiset työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot. Suunnitelmassa myös kuntasektorille asetetaan oma tavoitteensa ja esitetään yksilöidyt toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi. Valtion ja kuntien välisessä neuvottelumenettelyssä valmistellaan kuntatalousohjelmaa, joka on osa edellä mainitun julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua.

Kuntien oman talouden hallinnassa on tapahtunut samansuuntainen muutos kuin kunnan ja valtion välisessä suhteessa. Kunnan talousarviossa ei määritellä yksityiskohteisesti kunnanhallituksen tai lautakuntien määrärahojen käyttötarkoitusta, vaan jätetään päätösvaltaa niille, jotka toiminnasta vastaavat. Kunnan talous on kuitenkin pidettävä tasapainossa. Alijäämä on katettava viimeistään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Alijäämän kattamista ei voida enää siirtää taloussuunnitelmassa vuodesta toiseen. Koronaepidemian vuoksi kunta voi hakea pidennystä alijäämän kattamisaikaan. Alijäämän kattamisvelvollisuuden laiminlyön-

ti käynnistää erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn.

Pitkä tie Brysselistä kunnanvirastoon

Kenties kunnan toimintaan eniten vaikuttanut sääntely koskee kunnan toimintaa markkinoilla. Tämän sääntelyn taustalla on myös vahvimmin näkyvillä Euroopan unionin (EU) vaikutus. Sääntelyn monikerroksisuus (EU:n asetukset ja direktiivit, kotimainen implementointi) on vaikuttanut lain-säädännön toimeenpanoon ja soveltamiseen.

Hankintalain valmistelu alkoi pian Suomen liittyttyä Euroopan talousalueeseen (ETA). Ensimmäinen hankintalaki säädettiin 1992. Kesti kuitenkin aikansa ennen kuin hankintalain soveltamisesta tuli normaalia kunnallista käytäntöä.

Vielä vitkaisempaa oli kunnan antaman yritystuen ymmärtäminen EU:n sääntelemäksi valtiontueksi. Tähän herättiin vasta sen jälkeen, kun Euroopan yhteisön komissio teki vuoden 2007 lopussa päätöksen, jossa se piti kiellettyinä valtiontukea valtion Destia-liikelaitoksen konkurssisuojaajaa ja yksityisistä yrityksistä poikkeavaa verokohtelua. Ongelma oli sama kuntien liikelaitoksissa. Kuntalakiin lisättiin vuonna 2013 kunnan toiminnan yhtiöittämisvelvollisuutta ja kunnallisen liikelaitoksen toiminnan rajaamista koskevat säännökset, jotka siirrettiin nykyiseen kuntalakiin. Markkinoilla on toimittava samoilla pelisäännöillä kuin yksityiset yritykset. Liikelaitos noudattaa liiketaloudellisia periaatteita, mutta ei kilpaile markkinoilla kuin rajatuin poikkeuksin.

Perusoikeudet ja normitulva

Perustuslaissa säädetään perusoikeuksista. Erityisesti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä asioita koskevat oikeudet ovat lisääntyneet. Laissa on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Pe-

rustuslain mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla (PL 121 §:n 2 momentti).

Valtiovarainministeriön vuonna 2012 toteuttamassa kuntien tehtäväkartoituksessa todettiin kuntien tehtäviä koskevan sääntelyn voimakas kasvu 1990-luvun sekä vuosituhannen vaihtumisen jälkeen. Kun tehtäviä vuonna 1990 oli 265, niitä oli 2012 jo 535. Kasvu ei ole pysähtynyt, vaan se on jatkunut erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä opetus- ja kulttuuritoimissa.

Miksi kuntien ohjaaminen lainsäädännöllä on niin vaikeaa?

Yhteiskunnan kehitys on luo paineita lainsäädännön muuttamiseen, ja lainsäädännöllä pyritään purkamaan muutospaineita siten, että tietynlainen järjestelmällisyys, lain systematiikka säilyisi. Systematiikan säilyttäminen on käynyt ajan mittaan yhä vaikeammaksi.

Kuntien toiminta ja toimintaympäristö ovat muuttuneet radikaalisti. Kuntakonsernissa on sekä julkisoikeudellista että yksityisoikeudellista toimintaa. Julkinen hallinto ja yksityisoikeus sekoittuvat. Kunnallisia osakeyhtiöitä ohjataan toisenlaisin pelisäännöin kuin perinteisiä julkisia tehtäviä hoitavaa kunnan hallinto-organisaatiota. Tehtäviä hoidetaan yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa. Yhteistoinnin muotona on esimerkiksi kuntayhtymä tai yhteinen osakeyhtiö.

Lainsäädännön selkeyttä hämärtää myös kansallisen ja EU-lainsäädännön limittyminen. On samanaikaisesti noudatettava Suomen lakeja, mutta samalla pidettävä huolta, että noudatetaan myös EU:n säännöksiä. EU-oikeus vaikuttaa suoraan sitovilla säännöksillä ja kansallisella lainsäädännöllä toimeenpantavilla direktiiveillä, mutta se vaikuttaa myös kansallisen oikeuden tulkintaan erityisesti tilanteissa, joissa julkinen valta ja markkinat kohtaavat toisensa.

Suomen oma lainsäädäntökin on monikerroksista.

Perustuslaki on saanut myös kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa ja tulkinnassa yhä suuremman painoarvon. Tämä on näkynyt erityisesti sote-lainsäädännön eduskuntakäsittelyssä. Perustuslain tulkinnan tärkeimpänä lähteenä on eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytäntö sen arvioidessa hallituksen esittämien lakien perustuslain mukaisuutta. Myös kunnan on noudatettava perustuslakia ja tulkittava tavallisia lakeja perusoikeusmyönteisesti.

Kun tähän lisätään lakia täydentävät alemman tason säännökset ja määräykset, ohjeet ja suositukset, ei voi välttyä siltä, että säännökset ja muut ohjauskeinot – silloin kun niitä sovelletaan yksittäistapaukseen – eivät aina ole linjassa keskenään. Kuntauudistuksen alkuvaiheessa jopa hallitusohjelma vaikutti siihen, että kunnat eivät voineet enää luottaa siihen, että Paras-uudistus viedään säädetyn lain edellyttämällä tavalla päätökseen. Koronapandemian aikana suositusten ja määräysten ero ja eri viranomaisten toimivalta niiden antamiseen ovat mietityttäneet milloin perustuslakivaliokuntaa, milloin kunnan päättäjiä ja asukkaita.

Kunta on sekä syy sääntelytavan muutokselle että sen seuraus. Kunta konsernina on perinteinen julkista valtaa käyttävä hallintoviranomainen, julkisia palveluja tuottava hyvinvointivaltion palveluorganisaatio ja markkinoilla kilpailutilanteessa toimiva kunnallisten yhtiöiden omistaja. Tällaisenakin se on ennen kaikkea asukkaiden itsehallinnollinen yhteisö.

Paluuta kansalliseen yhtenäiseen hyvinvointivaltion lainsäädäntöön ei ole. Valtuutetun ja muun luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja kunnan asukkaan parasta. Kunnallisen päätöksentekijän on kuitenkin pystyttävä tekemään lain vaatimukset täyttävä ratkaisu kussakin yksittäistapauksessa. Lainsäädäntö pyrkii edistämään koko valtakunnan parasta. Kunnan näkökulmasta tämä saattaa joskus olla epäoikeudenmukaista. Eduskunta puolestaan saattaa olla tyytymätön Euroopan unionin sääntelyyn.

Tiivistys

- Pitkän aikavälin kehityspiirteenä on ollut kaupunkoja ja maalaiskuntia koskevien erojen poistaminen lainsäädännöstä.
- Lainsäädäntö kuitenkin sallii kuntien erilaistumisen ja jopa kannustaa siihen.
- Lakeja on myös tiukennettu. Erityisesti tämä koskee kunnan taloutta ja kunnan toimintaa markkinoilla. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetuksen perusoikeuksia säännellään tarkasti.
- Enää ei ole vakaata kansallista hallinnon sääntelyä. Kunnat panevat toimeen Euroopan unionin lainsäädäntöä, joka menee kansallisen lainsäädännön edelle.
- Kuntaa ohjaa kuntalaki. Kunnan yhtiöt toimivat osakeyhtiölain mukaan. Kunnan on kohdeltava omia yhtiöitään ja muita markkinatoimijoita tasapuolisesti.
- Valtuutetun tehtävänä on edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta mutta lakia noudattaen.

Pohdittavaa

- Missä asioissa kuntia ohjataan liian tiukasti, missä liian väljästi?
- Miten kunnassa voidaan turvata ratkaisujen lainmukaisuus?
- Mikä on viranhaltijoiden ja luottamus-henkilöiden vastuu ratkaisujen lainmukaisuuden turvaamisessa?
- Miksi kunnan oma etu ja lainsäätäjän näkökulma voivat olla ristiriidassa keskenään?
- Kumpi on tärkeämpää, lähipalvelujen turvaaminen vai toiminnan tehokkuus?

Kuutostieilmiö

Juho Nieminen

*Pääkaupungin vaikutus lakkaa, kun käännytään
pois Porvoontieltä.*

*Edessä avautuvilla mailla Aristoteleen nimi
ei paljoa merkkää (ellei se ole joku jalkapalloilija).*

*Pukaron parkkipaikalla
painan korvani kiinni asfalttiin
ja voin kuulla kuinka kaukana idässä
voimalaitos itkee
kadonnutta paperitehdastaan.*

Eero Laesterä

Hallintotieteiden tohtori Eero Laesterä on konsultoinut kuntien taloutta ja palvelurakenteita tavalla tai toisella yli 250 suomalaisessa kunnassa. Hän on toiminut myös ministerin määräämänä erityisenä kuntajakoselvittäjänä.

Kuntien tehtävät ja kuntatalous

Kunnan tehtäväkirjo on laaja. Valtio velvoittaa kuntia lailla järjestämään ison määrän erilaisia tehtäviä (pakolliset tehtävät, erityinen toimiala), ja kunta voi myös itse tuottaa ei-lakisääteisiä tehtäviä (vapaaehtoiset tehtävät, yleinen toimiala). Myös vapaaehtoisia tehtäviä voidaan säädellä lailla (esimerkiksi lukio). Palveluiden laatu ja laajuus voivat olla vapaaehtoista: rikkaalla kunnalla voi olla parempi laatu ja suurempi laajuus. Vaikka kunnilla on laaja toiminnan vapaus ja siihen myönnetty rahoitusoikeus, ihan ei kaikkea voi tehdä: kunta ei voi perustaa esimerkiksi omia poliisivoimia tai armeijaa.

Kuntien ei ole enää pitkään aikaan ollut pakko tuottaa palveluita itse. Kunta voi järjestää palvelut useilla tavoilla, ja esimerkiksi kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut on useissa kunnissa organisoitu yhteistoiminta-alueilla. Varsinkin tukipalveluita – kirjanpito, palkanlaskenta, siivous, ruokahuolto, tekniset palvelut – on jo pitkään ulkoistettu. Yksityinen palveluntuotanto on myös mahdollista.

Valtio voi velvoittaa kuntia tekemään jotain vain lailla. Samalla on osoitettava tehtävälle myös rahoitus, joka jär-

jestyy valtionosuudella. Kunnat rahoittavat tehtäviä niihin harvoin liittyvillä palvelumaksuilla ja taksoilla, jotka kattavat vain osan rahoitustarpeesta. Yleensä puuttuva rahoitus katetaan veronkannolla. Kunnilla on itsehallintoon perustuva oikeus veronkantoon, eikä tähän kuuluvaa veroprosenttien tasoa ole mitenkään rajattu.

Kuntien itsehallintoon kuuluu myös oikeus investoida omilla päätöksillään. Jos omat tulot ja varat eivät riitä, kunta voi velkaantua melko vapaasti – kunta onkin pankkeihin nähden riskitön luotonannon kohde. Kunnat takaavat toistensa lainat Kuntien takauskeskuksen kautta. Tämä on kuntien keskinäistä yhteisvastuuta.

Kuntien talous on viime aikoina tiukentunut. Veroprosentit ovat nousseet, eikä kuntien säännöllinen tulorahoitus ole riittänyt rahoittamaan käyttömenoja eikä investointeja. Jälkimmäinen on johtanut velkaantumiseen. Epätasapaino on ollut seurausta valtion toimenpiteistä tai niiden puutteista, mutta myös kuntien omasta toimimattomuudesta: on luotettu parempaan huomiseen eikä ole tehty poliittisesti vaikeita ratkaisuja.

Taloutta pidetään tasapainossa hyvin erilaisilla tavoilla. Esimerkiksi kuntien tuloveroprosentit vaihtelevat paljon Kauniaisten 17:stä Halsuan 23,50:een ja lainakannat konsernissa Koski TL:n 590 euroa/asukas aina Kajaanin 16 322 euroon/asukas. Kuntien menot vaihtelevat Ruskon 4 681 eurosta/asukas Pelkosenniemen 10 359 euroon/asukas. Kuntien saamat valtionosuudet ovat Kauniaisten –190 eurosta/asukas Utsjoen 5 998 euroon/asukas. Joillakin kunnilla, joilla on erityisen hyvätuloisia kuntalaisia, valtionosuuden kertymä on jopa negatiivinen. Tämä perustuu kuntien kesken luotuun järjestelmään, jossa hyvätuloiset kunnat tasaavat köyhempien huonompia tuloja.

Jotta kuntien taloudenpito ei olisi aivan pidäkkeetöntä, velvoittaa kuntalaki kuntia pitämään talouden tasapainossa. Myös valtiovarainministeriö on säättänyt kuntia varten erityisen arviointimenettelyn, jota kutsutaan kansanomai-

semmin myös kriisikuntamenettelyksi. Arviointimenettelyyn kunta joutuu monin eri kriteerein, mutta yleisimmin taseen alijäämän vuoksi. Jotkin kunnat ovat olleet arviointimenettelyn välttääkseen erityisen luovia esimerkiksi konserniaan hyväksikäyttämällä. Tämän luovuuden vuoksi kuntakokonaisuutta onkin alettu tarkastella kuntakonsernin näkökulmasta.

Kun huolehdit valtuutettuna siitä, että talous on tasapainossa, mitään pahaa ei pääse tapahtumaan. Jos pääset kunnanhallitukseen, vastuusi tästä tehtävästä kasvaa.

Mihin kannattaa kiinnittää huomiota

Kun valtuutettuna haluat tutustua kuntasi talouteen, ota ensin käsille tuloslaskelma joko talousarvio- tai tilinpäätösasiakirjasta. Tuloslaskelman ylimmät rivit kuvaavat toimintatuloja ja -menoja eli kuntalaisille tarjottavia palveluita, ja näiden erotuksena saatava välisumma, toimintakate, kuvaa sitä euromäärää, joka kunnan pitää kerätä omilla verotuloillaan ja valtionosuudella (yhteisesti verorahoitus). Jos kuntasi on asukasluvultaan taantuva, ei toimintakate euroa/asukas saisi heiketä.

Kunnan omiin verotuloihin kuuluvat tulovero, kiinteistövero ja osuus yhteisöverosta. Yhteisövero kertyy pääasiassa kunnan alueella toimivien yhtiöiden tuloksista. Verotulot vaihtelevat hyvin paljon johtuen veroprosentista, mutta myös kuntalaisten tulotasoista. Verotettava tulo vaihtelee Kauniaisten 36 700 euroa/asukas aina Merijärven 9 2012 euroon/asukas.

Kuntien kesken on hyvin suuria eroja myös toimintamenoissa. Toimintamenoihin vaikuttavat paljon väestön ikärakenne ja useat kunnan kokoon liittyvät tekijät. Tämän vuoksi pinta-alaltaan pienen ja väestön ikärakenteeltaan nuoren Keravan kaupungin menojen pitääkin olla pienemmät kuin pinta-alaltaan suuren, harvaanasutun ja ikääntyneen Pudasjärven. Toimintatulot eivät kata juurikaan palveluiden

järjestämisestä aiheutuvia menoja. Isot toimintamenot tarkoittavat usein myös suurta valtionosuutta.

Toinen keskeinen välisumma tuloslaskelmassa on vuosikate.

Vuosikatteen olisi aina oltava positiivinen, silloin kunta pysyy kattamaan menonsa omilla säännöllisillä tuloillaan. Negatiivisen vuosikatteen kuntia kuvataan usein syömävelkaisiksi kunniksi.

Kunnat siirtyivät jo vuonna 1997 liikekirjanpidon omaiseen tilinpitäjärjestelmään. Tämä tarkoittaa sitä, että lainanotto ei ole tuloa eivätkä lainan lyhennys ja investoinnin ole meno – näinhän valtiolla on vieläkin. Investoinnit vaikuttavat tulokseen lähinnä poistojen avulla. Jos vuosikate ei riitä kattamaan poistoja, kunta tekee alijäämää. Alijäämää ei saisi tehdä enempää kuin neljä vuotta peräkkäin. Kun kunnat sopeuttavat talouttaan saadakseen tuloslaskelman tasapainoiseksi, pitää muistaa, ettei investoinneista pidättäytyminen suoraan johda ylijäämaiseen tulokseen. Investoinnit näkyvät suoraan poistoina, mutta usein myös korkomenojen kasvuna. Investoinnit voivat kasvattaa myös menoja.

Kaikessa tarkastelussa tärkeintä on jatkuvuus. Älä katso vain yhden vuoden lukuja vaan mielellään aikasarjaa. Suhteuta luvut johonkin, usein asukasluku riittää. Kunnan pitäisi laskea sinulle myös joitakin mittareita ainakin tuloslaskelman mutta myös rahoitusta kuvaavan rahoituslaskelman mukaan. Kun vertailet kuntia keskenään, muista verrata kuntaa myös itseensä. Yhden vuoden tulos voi olla alijäämäinen, mutta useana vuonna se ei ole paikallaan. Tuloksessa pitäisi aina tavoitella ensi sijassa tasapainoa, toissijaisesti pientä ylijäämää: jos tulos on liian hyvä, kunta kerää kuntalaisiltaan liikaa veroja.

Tuloslaskelmaan on syytä kerätä aikasarja asukasluvun kehityksestä. On hyvä, jos asukasluku on kasvanut tai vain hiukan taantunut. Kysy, mikä on kuntasi keski-ikä ja kuinka monta lasta kunnassa syntyy. Lukua voit suhteuttaa vaik-

kapa koululuokan oppilasmäärään. Kysy varhaiskasvatus-, perus- ja toisen asteen opetusikäisten ja työikäisten väestökehityksestä – ikääntyneiden määrän kasvusta ei kannata olla huolissaan. Kun teette strategiaa, pyydä kunnasta kyllien tai kaupunginosien väestökehitystiedot.

Rahoituslaskelma on toinen tärkeä asetelma. Rahoituslaskelmasta selviää, kuinka hyvin kunnan vuosikate riittää kattamaan paitsi investoinnit myös lainojen lyhennyksen. Rahoituslaskelmasta on hyvä katsoa myös useamman vuoden kehitys, ja esimerkiksi kunnan velkaantuminen selviää hyvin rahoituslaskelmasta. Rahoituslaskelmasta tehtyyn yhteenvetoon kerätään keskeiset tiedot taseesta, ja keskeisin on kunnan lainakannan kehittyminen.

Jatkossa tulee yhä tärkeämmäksi tarkastella kuntaa konsernina. Varsinkin suurimpien kuntien keskinäinen vertailu on hyvin epätasapainoinen, jos tarkastellaan vain peruskaupunkia. Esimerkiksi Espoon ja Tampereen peruskaupungin ja konsernin tilanne on hyvin erilainen. Tampereella konserni rahoittaa emoa, Espoossa emo rahoittaa konsernia.

Kuntien taloudenpidon olisi oltava ennakoitavaa ja suunnitelmallista. Tätä varten kunnan on tehtävä vuosittain talousarvio joulukuussa ja talouden toteutumaa tarkastellaan vuosittain tilinpäätöksessä. Kunnissa valtuusto antaa määrät rahat toimintaan, siksi talousarvion ja tilinpäätöksen hyväksyy valtuusto. Ennen talousarvion hyväksymistä valtuusto määrää seuraavan vuoden veroprosentit marraskuussa.

Pidemmän aikajakson suunnittelu toteutuu kuntastrategiassa. Uudet valtuustot päättävät usein ensi töikseen valtuustokauden strategian. On hyvä muistaa, että kuntalaki, joka määrää kunnan hyväksymään kuntastrategian, edellyttää myös sitä, että strategiakin on taloudellisesti tasapainossa. Toiveiden rahoittamaton tynnyri ei noudata kuntalakia!

Valtuusto siis määrää kunnan toimintaan eurot ja talousarviossa ohjaa hallitusta ja lautakuntia toimimaan niin, et-



tä talousarvion tavoitteet täyttyvät ja eurot riittävät tähän. Tilinpäätöstilanteessa ammattitarkastaja ja tarkastuslautakunta varmistavat valtuustolle, että tavoitteet ovat täyttyneet ja toimielimille uskotut varat on käytetty tarkoituksenmukaisella tavalla. Kunnan taloudenpidossa on oltava tarkka: kunnan käytössä olevat varat ovat viime kädessä kuntalaisilta pakkoveroin perittyjä.

Tuloslaskelman mittarit

Toimintatuotot/toimintakulut %. Toimintatuottoja voidaan rahoittaa maksuilla ja taksoilla, mutta hyvin rajoitusti. Maksut ja taksat eivät kata palveluiden tuottamisesta aiheutuvia kuluja. Toimintatuottojen ja -kulujen suhteen olisi oltava mahdollisimman hyvä.

Vuosikate/poistot %. Kunnan säännöllisten tulojen pitäisi kattaa suunnitelman mukaiset poistot. Mittarin pitäisi olla aina $> 100 \%$.

Vuosikate, euroa/asukas. Mitä parempi vuosikate euroa/asukas on, sitä parempi. Tunnusluvun arvo ei saa mennä negatiiviseksi.

Rahoituslaskelman mittarit

Investointien tulorahoitus % = vuosikate/nettoinvestoinnit. Ideaalitilanne olisi, jos tulorahoitusprosentti olisi 100. Silloin kunnan säännöllinen tulorahoitus riittäisi rahoittamaan sen osuuden investoinneista, mikä kunnalle muiden ja mahdollisen oman rahoituksen jälkeen jää. Mittari kuvaa kunnan omaa investointien rahoituskykyä.

Pääomamenojen tulorahoitus-% = vuosikate/(nettoinvestoinnit + antolainan nettolisäys + lainanlyhennys). Mittari kuvaa säännöllisen tulorahoituksen riittävyyttä investointien omarahoitusosuuteen, antolainaukseen ja lainanlyhennykseen. Tunnusluvun olisi hyvä olla 100% , mutta varsinkin asukasluvultaan taantuvassa kunnassa, jossa investointitarpeet ovat vähentyneet, luku voi olla yli 100% .

Lainanhoitokate = (vuosikate + korkokulut) / (korkokulut + lainan lyhennys). Mittari kuvaa sitä, kuinka hyvin kunta pystyy säännöllisellä tulorahoituksellaan huolehtimaan lainakustannuksista eli korkokuluista ja lainanlyhennyksistä.

Mikä kuntatalouden tila on nyt ja tulevaisuudessa

Kuntatalouden kurjaa tilaa on päivitelty, ja aina tuntuu siltä, että joku kunta on tekemässä tasapainotussuunnitelmaa tai miettimässä kouluverkkoratkaisua. Varsinkin erilaiset verkkoratkaisut herättävät paljon poliittista puhetta, ja kuntalaiset ovat kiinnostuneita vaikuttamaan asioihin. Media usein ”auttaa” asettamalla taitavasti päättäjiä ja kuntalaisia asiassa toistensa vastakohdiksi.

Kuntien talous on kuitenkin keskimäärin heikentynyt ja heikkenee. Tähän vaikuttaa ehkä eniten se, että kuntien palveluntarpeet ja tulot ovat sisäisesti muuttuneet maan sisäisen muuttoliikkeen vuoksi – kyliltä taajamiin ja taajamista suurempiin yksiköihin – mutta myös väestön ikärakenteen muutos vaikuttaa asiaan. Pikkukoulujen tyhjeneminen oppilaista ei ole ensi sijassa kunnan osaamattomuutta vaan seurausta siitä, että kyläläiset ovat toisaalta vaikuttaneet ensin kaupallisten palveluiden häviämiseen ostamalla tarvikkeensa isommista taajamista, toisaalta myös muuttaneet kyliltä pois. Esimerkiksi vasta koulun lakkautuksen uhan hetkellä havahdutaan siihen, että kaikki muut palvelut ovat poistuneet kylältä ja nyt koko menneisyyden kehitys pelkistyy kyläkoulussa. Kunta ei oikeasti pysty vaikuttamaan kylien työpaikkoihin.

Keskeisin tekijä siihen, millainen kunnan palveluntarve on nyt ja kuinka palvelut rahoitetaan, perustuukin väestöön. Pakeneva väestö vie ensi sijassa lasten ja nuorten palvelut pois. Jotenkin olisi huolehdittava siitä, että kunnassa olisi edes yksi varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen yksikkö ja riittävät palvelut kasvavalle ikääntyvien kuntalaisten joukolle.

Vuosi 2019 oli erittäin huono talousvuosi, ja näkymä oli sellainen, että tilanne vain heikkenisi. Koronavuosi 2020 johdatti kuitenkin siihen, että juuri nyt tilanne näyttää paremmalta: koronan oletettuja vaikutuksia kompensoitiin vähintään-

kin riittävästi. Valtioneuvosto päätti, että tässä tilanteessa kunnat eivät sopeuta talouttaan ainakaan lomauttamalla ja irtisanomalla, ja tämä varmistettiin tukevalla tilapäisellä valtionosuudella. Tämä kompensatio jatkunee vielä vuoden 2021, mutta vuodesta 2022 alkaen aletaan olla taas vaikealla uralla.

Mikä vaikuttaa eniten kuntatalouteen

Jatkossa muuttotappiosta kärsivät alueet ikääntyvät edelleen, ja nuorten väestönosien palvelurakenteista pitäisi uskaltaa luopua, muuten talous ei ole tasapainossa. Vastaavasti harvoissa muuttovoitosta nauttivissa kunnissa joudutaan panostamaan palveluihin ja palvelurakennuksiin lisää – kummassakin päässä eurot menojen ja tulojen kohdalla ovat epätasapainossa. Samaan aikaan ikääntyminen kasvattaa palveluntarvetta molemmissa päissä.

Kuntien pitäisikin tässä tilanteessa olla monella tavalla päätöksissään rohkeita. Asukasluvultaan taantuvien alueiden tulevaisuus ei olisi niin epätoivoinen kuin miltä saattaisi näyttää, jos kunnat uskoisivat trendeihin eivätkä eläisi ylioptimistisessä tulevaisuudenuskossa – jokaiseen suomalaisen kuntaan ei muuteta puhtaan ilman ja kirkkaan veden perässä. Olisi uskallettava käyttää väestön muutto-liikkeiden mahdollistamaa luontaista sopeutumisen mahdollisuutta. Tämä voisi kasvattaa kunnan mahdollisuutta edes pienin askelin lisätä kuntiin jäävien kuntalaisten elämisen edellytyksiä. Kuntien keskinäinen yhteistyö voi vielä antaa talouteen joustoa, mutta kunnat harvemmin panostavat yhteisesti esimerkiksi naapurikunnan elinvoimahankkeisiin.

Vuoteen 2030 tultaessa Tilastokeskus on arvioinut, että Suomessa on vain kolme maakuntaa, joissa asukasluku maakuntana kasvaa, ja jokaisessa maakunnassa on taantumaa nollavuotiaista toisen asteen opiskelijoihin saakka.

Kasvua on varmuudella kaikissa maakunnissa ja lähes jokaisessa kunnassa yli 75-vuotiaista lähtien.

Sote-uudistus ja kuntatalous

Kuntien tehtävistä on jo pitkään suunniteltu poistettavaksi sosiaalitoimen, terveydenhuollon ja palo- ja pelastustoimen kokonaisuus. Uudistuksen tavoitteena on poistaa kuntien järjestämisvastuulta juuri ne tehtävät, jotka ovat jo pitkään kasvaneet jossain määrin ennakkoimattomasti, ja ikääntymisen ja monenlaisen pahoinvoinnin kasvaessa näiden toimintojen menot ovat edelleen kuntien taloudelliseen kantokykyyn nähden liian suuressa kasvussa. Iso osa kunnista on pulassa siksi, että niissä ikääntyneiden osuus on niin suuri, että aktiivi-ikäisten eurot eivät tahdo riittää palveluiden rahoittamiseen, ja kasvukunnat ovat vasta ikääntymisen suurimman kasvun edessä. Esimerkiksi kehyskunniksi kutsutut, suurten kaupunkien vieressä olevat vauraat ja elinvoimaiset kunnat eivät ole vielä ikääntyneet.

Tämän hetken tietojen mukaan uudistus olisi toteutuksessa 2023. Uudistus vaikuttaa kuntiin niin, etteivät ne saa enää järjestää sote-palveluja. Samalla, kun kuntien menoista poistuvat näiden palveluiden käyttömenot ja tulot, poistetaan kunnilta myös se osa valtionosuutta, joka kohdistuu sote-palveluihin, ja suuri osa yhteisöveroja ja kuntien omia verotuloja. Tämä jälkimmäinen toteutetaan pakottamalla kuntia alentamaan veroprosenttejaan samalla määrällä (tätä kirjoitettaessa 13,26 veroprosenttiyksikköä). Uudistuksen tavoitteena on toisaalta varmistaa kansalaisille edes jokseenkin samantasoiset sote-palvelut. Osa kuntia uudistus tuo myös toivon tulevasta – menot eivät kasva enää hallitsemattomasti, ja kunta voi keskittyä jäljelle jääviin palveluihin. Uudistusta myös vastustetaan, varsinkin suurissa kaupungeissa esimerkiksi siksi, että uudistuksen katsotaan vievän elinvoimaa kasvattamaan tarvittavia verotuloja ja investointivaraa.

Tiivistys

- Kunnan talouden on oltava tasapainossa ja kuntalaisilta kerättyjen varojen käytön on oltava parhaassa harkinnassa.
- Jos väestön muutosten takia palveluntarve vähenee jossakin kunnan osassa tai koko kunnassa, on oltava rohkea myös palveluntarjonnan kanssa.
- Varma tapa saattaa kunnan talous ja samalla itsenäisyys vaaraan on päättämättömyys todellisesta palveluntarpeesta ja tarjonnasta.
- Asukasluvultaan taantuva kuntakin voi olla taloudellisesti terve! Sote voi auttaa kuntasi taloutta, mutta se ei pelasta sitä!

Pohdittavaa

- Kun katsot kuntasi väestötekijöitä, millaisen viestin saat niistä itsellesi? Mihin ikäluokkiin pitää panostaa, mihin ikäluokkiin ei niinkään?
- Millaista strategiaa kuntasi kannattaisi noudattaa?
- Kun katsot kuntasi tuloslaskelmaa, voitko sanoa, että talous olisi ollut tasapainossa (tuloksen pitäisi olla ylijäämäinen)? Millä keinoilla saat tuloksen positiiviseksi?
- Kuinka paljon kuntasi on investoinut? Tämä tieto löytyy rahoituslaskelmasta. Kysy, onko kuntasi tehnyt investointeja vieraaseen taseeseen, jolloin investoinnit eivät ilmene lainkaan rahoituslaskelmasta vaan taseen liitetiedoista.
- Velkaantuuko kuntasi? Johtuuko velkaantuminen liiasta investointitahdistista vai negatiivisesta vuosikatteesta?

Pohjapiirustusfragmentti

Henriikka Tavi

*katu piirretään käsin niin kuin polku on piirretty paljain
sammaleisin
sorkin uhka piirretään huolella niin kuin
laakson on piirtänyt vellova ohi
kulkeminen*

Marina Erhola

Lääketieteen tohtori Marina Erhola on toiminut vuodesta 2019 alkaen Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän toimitusjohtajana. Sitä aiemmin hän on toiminut muun muassa THL:n ylijohtajana.

Ismo Rautiainen

Terveystieteiden maisteri Ismo Rautiainen on toiminut vuodesta 2020 alkaen Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän ostopalvelujohtajana. Hän on toiminut myös Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymässä eri johtotehtävissä.

Näin toteutan soten

Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistusta tavoiteltiin jo vaalikaudella 2003–2007 Paras-lakihankkeen muodossa. Tuolloin ajateltiin, että kunnat etenisivät vapaaehtoisesti järjestämään sote-palveluja yksittäistä kuntaa suuremmin voimin. Vaalikaudella 2011–2015 uudistusta yritettiin viedä eteenpäin kuntauudistuksena ja vaalikaudella 2015–2019 vuorostaan laajan, valinnanvapauteen perustuvan sote- ja maakuntauudistuksen muodossa.

Sote-uudistuksesta on kehittynyt kansalaisia hämmentävä poliittinen taistelu, ja hallitus toisensa jälkeen on yrittänyt saada aikaan tarvittavaa lainsäädäntöä. Toistuvat suunnanvaihdokset, ristiriidat perustuslain kanssa tai val-

misteluaajan loppuminen ovat johtaneet uudistusyritysten kaatumiseen.

Tarve uudistukselle on edelleen olemassa. Nyt keskitytään uudistamaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Pelastustoimen uudistaminen samassa yhteydessä on perusteltua, sillä ensihoitopalvelujen järjestäminen yhdistää näitä kah- ta vahvasti.

Tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- vastuu on vajaalla 200 kunnalla tai kuntayhtymällä ja pe- lastustoimen järjestämisen vastuu 22 pelastuslaitoksella. Erikokoisten toimijoiden resurssit ja osaaminen palvelujen järjestämisessä vaihtelevat merkittävästi.

Hyvinvointi- ja terveyserot väestöryhmien ja eri aluei- den välillä ovat edelleen suuret, ja väestön ikääntyminen lisää palvelujen tarvetta ja kustannuksia. Väestöennuste työikäisten määrän vähentymisestä johtaa verotulopoh- jan rapautumiseen.

Eri alueiden asukkailla on erilaiset mahdollisuudet saa- da palveluja. Pohjoismaiseen arvomaailmaan istuu huonos- ti myös se, että potilas, joka on työterveyshuollon piirissä, saa palvelunsa sujuvasti, kun taas potilas, joka tukeutuu julkisen sote-keskuksen palveluihin, voi joutua odottamaan kohtuuttoman kauan.

Tarvitaan vahvemmat järjestäjät vastaamaan sosiaali- ja terveydenhuollosta ja pelastustoimesta siten, että oikeus saada palveluja toteutuu yhdenvertaisesti jokaiselle.

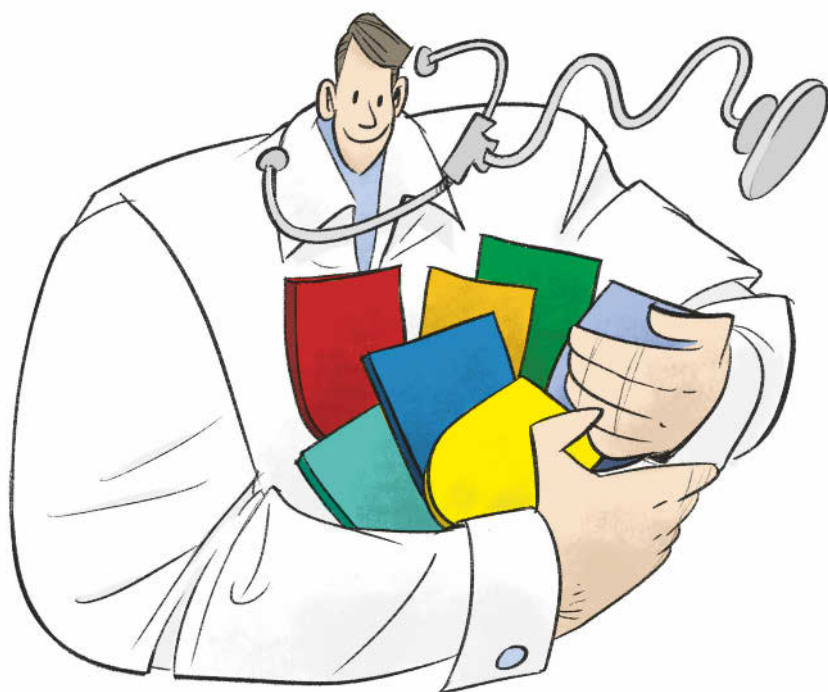
Sote-uudistuksen tavoitteena on turvata laadukkaat sosiaali- ja terveystalvet kaikille, parantaa palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta, kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti sosiaali- ja terveystalvetuihin, vastata ikääntymisen ja syn- tyvyyden laskun aiheuttamiin haasteisiin sekä hillitä kus- tannusten kasvua.

Hallituksen esityksen mukaisiin tavoitteisiin vastataan siten, että vastuu palvelujen järjestämisestä ja tuottamises- ta siirretään 21 hyvinvointialueelle ja Helsingin kaupungille.

Lisäksi HUS-yhtymällä olisi laissa säädetty ja HUS-järjestämissopimuksessa sovitut erikoissairaanhoidon liittyvien tehtävien järjestämisvastuu. Pelastustoimen järjestäminen siirretään kunnilta hyvinvointialueille.

On rehellistä tunnustaa, että Uudenmaan erillISRatkaisulle ei ole terveystoliittisia perusteita, vaan taustalla vaikuttavat enemmän aluepoliittiset tarpeet. Keskeistä on nyt huolehtia siitä, ettei erillISRatkaisu vaikeuta tilannetta muualla maassa.

Uudistuksen myötä myös sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusjärjestelmä muuttuu. Kunnilta siirtyvät pois sekä niiden kustannukset että vastaavasti verotuloja. Ainakin uudistuksen alkuvaiheessa hyvinvointialueet saavat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen tarvittavan rahoituksen valtiolta.



Tämänkään hallituksen esitys ei ole ongelmaton, mutta uudistus on vihdoin vietävä maaliin. Vastuu uudistuksen toimeenpanosta on pitkälti alueilla, ja tässä työssä valitut luottamushenkilöt ovat tärkeässä asemassa.

Sote-uudistuksen tärkein asia: asukkaiden oikeus saada tarvitsemiaan palveluita

Olemme Suomessa olleet liian hitaita sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kehittämisessä. Järjestelmämme toimii kansainvälisessä vertailussa edelleen varsin hyvin erikoissairaanhoidon osalta. Sen sijaan peruspalveluihin, kuten perusterveydenhuoltoon ja lastensuojelun piiriin, pitäisi päästä paljon nykyistä paremmin.

Jotta uudistus voi onnistua, on keskityttävä ihmisiin ja heidän palvelujen tarpeeseensa, joka vaihtelee alueellisesti. Samalla on tarpeen hahmottaa, että tarvitaan hallinnollista uudistusta kuntia isommiksi alueiksi, yhtä järjestäjää sekä yhtä budjettia. Siten voidaan kohdentaa voimavarat alueen väestön kannalta tarkoituksenmukaisesti.

Hallinnollinen uudistus ja palvelutuotannon uudistus täytyy käynnistää alueilla samanaikaisesti.

Tulevaisuuden sote-keskuksiin on tarkoitus koota kaikki keskeiset sosiaali- ja perusterveydenhuollon peruspalvelut ja huolehtia niiden tarvitsemasta konsultaatiotuesta. Eri-tyisen tärkeää on huolehtia matalan kynnyksen mielenterveys- ja päihdepalveluista sekä lasten ja nuorten palveluista osana sote-keskuspalveluita. Huomiota pitää kiinnittää myös paljon erilaista tukea tarvitsevien palveluihin.

Väestön palvelujen laadun ja saatavuuden parantuminen sekä erityisesti perusterveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen vahvistuminen edellyttävät paitsi rakenteellisia uudistuksia, myös aiempaa parempaa asiakaskeskeisyyttä. Konkreettisesti tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että sote-palveluihin saa yhteyden yhden puhelinnumeron kautta tai heikosti liikkuvan potilaan palvelut pyritään viemään kotiin.

Me teimme tämän jo

Meillä Päijät-Hämeessä sosiaali- ja terveystalveluja on järjestetty maakuntatasolla jo yli kolmen vuoden ajan. Olemme jo tehneet keskeisen osan siitä muutoksesta, joka muilla on vasta edessä. Siksi koemme, että voimme esimerkkimme kautta auttaa muita uudistuksen läpiviennissä. Hyvinvointiyhtymämme on tällä hetkellä maan suurin sote-yhtymä, ja valtakunnallisissa vertailuissa yhtymän tuottavuus on maan parhaimmistoa.

Päijät-Hämeessä sote-yhtymä on yhdenvertaistanut palvelujen saatavuutta ja kaventanut terveys- ja hyvinvointieroja. Alueellinen tasa-arvo toteutuu erityisesti pienempien kuntien osalta paremmin, kun palvelujen järjestäjänä on kuntaa vahvempi itsehallinnollinen alue.

Maakunnallinen hyvinvointiyhtymämme vastaa perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalihuollon palvelujen järjestämisestä. Olemme tehneet sen paljon puhutun palvelutuotannon integroinnin eli koonneet palvelut yhden johtamisjärjestelmän, saman budjetin ja yhteisen seurannan alle.

Hallinnon integraation lisäksi myös itse palvelut on kootava yhteen alueen väestön kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Sekin on Päijät-Hämeessä jo hyvässä vauhdissa yhteistyössä kuntien, kolmannen sektorin ja yritysten kanssa. Näin varmistetaan se, että voimavarat ovat käytössä siellä, missä niitä tarvitaan ja silloin kun niitä tarvitaan. Tavoite on kirkas: parantaa asukkaiden hyvinvointia ja palvelujen saatavuutta.

Hallituksen esityksen aikataulu alueelliselle toimeenpanolle on tiukka. Me toteutimme hallinnollisen integraation alueellamme noin puolessa vuodessa. Se on lyhyt aika, mutta onnistuimme. Olennaista on, että siirtymä- ja valmistelu aika suunnitellaan ja valmistellaan huolellisesti ja systemaattisesti.

Isojen alueellisten muutosten hallinta edellyttää rohkeaa ja visionääristä johtamista sekä herkkää korvaa kuunnella henkilöstön ja alueen poliittisten päättäjien esille nostamia huolia. Tehtävä on johtajillekin usein haastava.

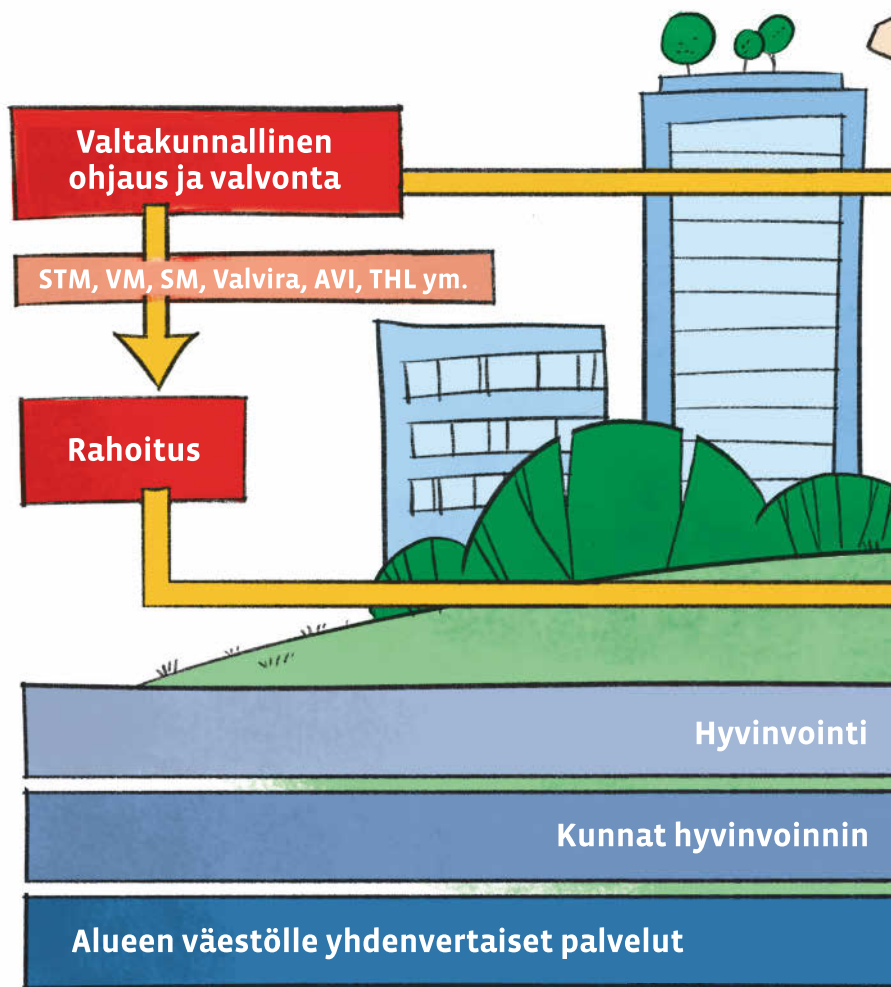
Alueellisen johtamisen on oltava vahvaa ja tavoitteellista

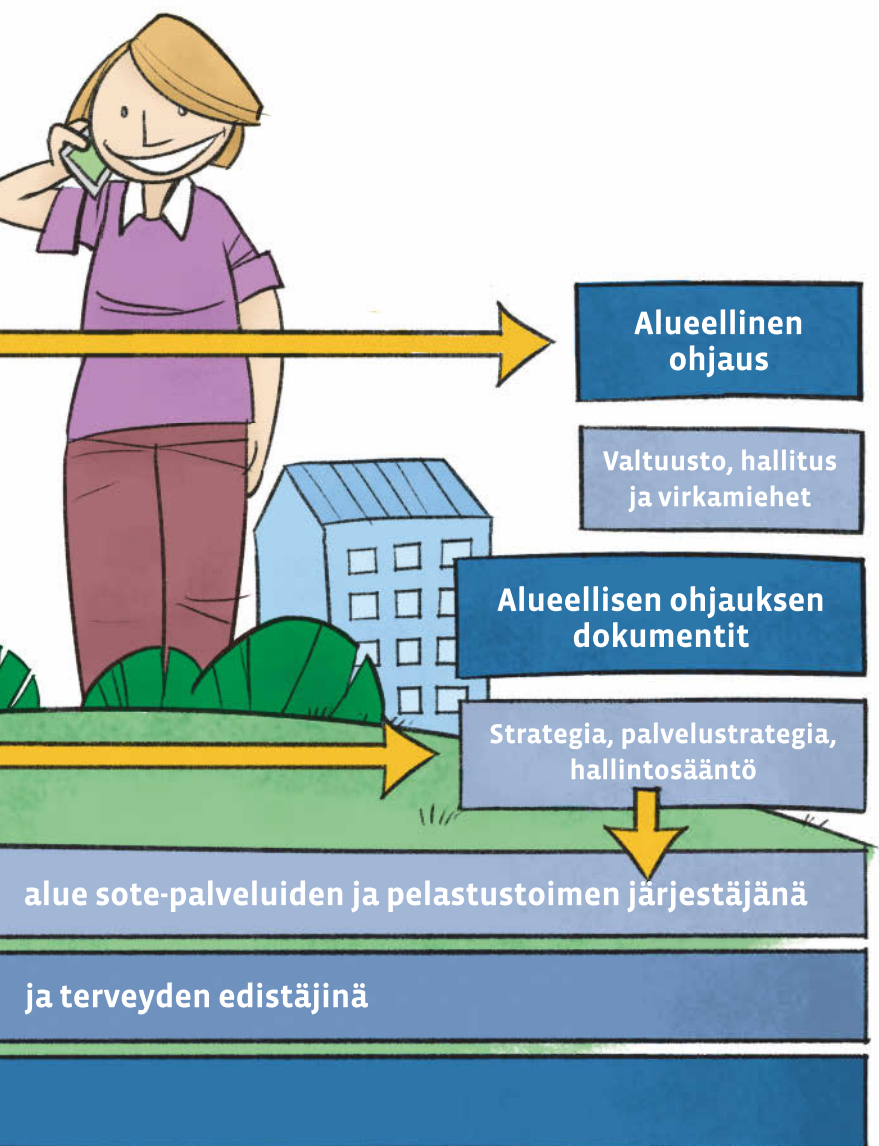
Lainsäädäntö luo raamit sille, miten sosiaali- ja terveystalvet Suomessa järjestetään. Onnistuneen lainsäädännön luominen sote-uudistuksessa on alueellisen palvelujärjestelmän perusta, mutta se ei yksin riitä. Suomen alueet eroavat paljon toisistaan sekä väestön palvelujen tarpeen että tämänhetkisen järjestelmän osalta. Sote-uudistuksen toteutuessa osa alueista selviää vähemmillä muutoksilla, ja osalle muutos on valtava.

Onnistunut muutos alkaa alueen nykytilanteen huolellisesta kuvaamisesta ja kaikkien muutoksen kannalta keskeisten toimijoiden sitouttamisesta muutokseen. Ilman lähtötilanteen hyvää kuvausta syntyy riski luoda vääriä tavoitteita. Ilman laajaa sitoutumista syntyy riski muutoksen jarruista.

Kunnissa suunnittelukausi on valtuustokauden tai toimintavuoden mittainen. Sote-uudistuksen myötä tulevat muutokset ovat niin suuria, että ne kannattaa valmistella vähintään valtuustokauden mittaisiksi. Strategiadokumentit eli hyvinvointialueella strategia ja sitä täydentävä palvelustrategia määrittävät muutoksen suunnan, tavoitteet ja keskeiset keinot niiden saavuttamiseksi. Kun strategia johdetaan nykytilanteesta ja siihen haluttavista keskeisistä muutoksista, suunnitellaan huolella ja varmistetaan henkilöstön ja poliittisten päätöksentekijöiden sitoutuminen muutokseen, se onnistuu. Konkreettinen, strategiaa täydentävä muutosohjelma toimii kokemuksemme perusteella hyvin työtä ohjaavana työkaluna.

Uudistuksen alkuvuosina alueilla menee paljon aikaa hallinnolliseen valmistelutyöhön. On järjestettävä aluevaalit, valittava valtuusto ja hallitus, laadittava hallintosääntö ja päätettävä organisaatorakenteesta sekä johtajista. Tämä niin sanotun hallinnollisen uudistuksen vaihe kestää kahdesta kolmeen vuotta. Samaan aikaan on valmisteltava palvelujen tuotannon uudistamista.





Hallinnon valmistelun tärkein tavoite on luoda organisaatio, jossa yksi järjestäjä vastaa kokonaisuudesta ja rahoituksen suuntaamisesta alueen väestön palvelutarpeiden mukaisesti. Yksi poliittinen päätöksentekojärjestelmä tuo alueen demokraattisen äänen kuuluviin.

Uudistuksen myötä päätöksentekijöillä, niin kunnissa kuin tulevilla hyvinvointialueilla, on käsissään tärkeä tehtävä. Huolehtimalla sote-asioiden hyvästä hoidosta huolehditaan asukkaiden hyvinvoinnista.

Tiedolla johtaminen auttaa suuntaamaan voimavaroja

Tiedolla johtaminen on keskeistä hyvinvointialueiden palvelujen järjestämisen onnistumiselle. Ydinajatus on se, että kerätyn tiedon perusteella osataan ennakoida eri toimenpiteiden ja tapahtumien syy-seuraussuhteita ja vaikutusta tulevaisuudessa. Parhaimmillaan tieto muuttuu ymmärrykseksi ja käytäntöjen muutokseksi.

Tiedolla johtaminen auttaa kehittämään toimintaa ja kohdentamaan voimavaroja sinne, missä niistä saadaan suurin hyöty. Asiakkaan kannalta olennaista on, että kaikki hänen hoidossaan tarvittava tieto on käytettävissä hoitopaikasta riippumatta.

Tietoa on saatavilla valtavasti, mutta sitä ei hyödynnetä vielä tarpeeksi. Sote-uudistusta valmisteltaessa on jo kehitetty kansallisesti yhtenäisiä ratkaisuja, jotka auttavat sekä valtionhallintoa alueiden ohjauksessa että alueita oman toimintansa arvioinnissa. Tällainen on esimerkiksi THL:n lakisääteinen tehtävä arvioida alueita.

Yhteisesti sovittuja KUVa-indikaattoreita käytetään kuvaamaan valtakunnallisesti ja alueellisesti raportoitavia kokonaisuuksia. Niin valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö kuin pelastustoimea ohjaava sisäministeriökin edellyttävät yhdenmukaista raportointia. Tämän ohella jokaisen alueen täytyy rakentaa omaa palvelutuotannon

johtamista ja seuranta varten tarkoituksenmukainen tiedolla johtamisen kokonaisuus.

Päijät-Hämeessä esimerkki tiedolla johtamisen hyödyntämisestä oli ratkaisumme siirtää palvelurakenteen painopistettä palveluasumiseen ja kotiin vietäviin palveluihin sekä perhekeskukseen. Sen sijaan terveyskeskusten vuodeosastoja ja kaksi lastenkotia suljettiin. Nämä palvelut ovat nyt vaikuttavampia ja kustannustehokkaampia. Samalla rahalla saadaan väestön palvelutarpeen kannalta enemmän.

Tehokkaat ja vaikuttavat palvelut voidaan järjestää erilaisin tavoin

Sote-uudistuksen onnistumiseen vaikuttaa ennen kaikkea se, kehittykö hyvinvointialueiden järjestämistoiminto riittävän vahvaksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon monituottajamalli aiheuttaa poliittisia intohimoja, mutta siihen on syytä suhtautua pragmaattisesti. Se on ollut käytössä varsinakin perustason palvelujen tuotannossa laajasti jo useiden vuosien ajan.

Suomen hajanainen maantiede aiheuttaa sen, että sekä palvelujen tarve että järjestämistavat eroavat paljonkin toisistaan. Lainsäädäntöuudistuksessa on tärkeää hahmottaa kullakin alueella sinne parhaiten sopivat tavat tuottaa palveluja.

Sote-rahoituksen tiukkuus ja kunnianhimoiset tavoitteet edellyttävät sitä, että hyvinvointialueilla on oltava vapaat kädet arvioida tuotantotapojaan. Valtion ei pidä ohjata liian yksityiskohtaisesti hyvinvointialueiden operatiivista toimintaa. Alueellinen vahva johtaminen sekä riittävä hyvinvointialueiden autonomia palveluiden tuotantotapojen valinnassa takaavat parhaan lopputuloksen.

Liian ideologinen suhtautuminen palvelutuotannon kysymyksiin voi estää toimivimpien ratkaisujen syntymistä. Pahimmillaan se voi johtaa palveluiden saatavuuden heikkenemiseen. Palveluja voidaan järjestää tehokkaasti ja tuot-

tavasti sekä omana toimintana että erilaisissa kumppanuuksissa. Oleellista on asiakkaan hoidosta saama hyöty ja voimavarojen kustannustehokas käyttö.

Monella alueella tulee suuria muutoksia palvelutuotannon johtamiseen ja organisoitumiseen. Nämä herättävät aina runsaasti huolta ja kysymyksiä. Demokraattisesti valitut, hyvin toimivat ja vahvasti johdetut luottamuselimet sekä selkeä toimintajärjestelmä sallivat kuitenkin keskustelun vaikeistakin asioista.

Palvelujen uudistusta ohjaavat tavoitteet

Alueen palveluja suunniteltaessa kannattaa lähteä liikkeelle tavoitteista. Sen jälkeen voi pohtia, onko tarkoituksen mukaisinta tuottaa palvelut itse vai etsiä ratkaisuja kumppanuudesta.

Sote-keskuksille pitää asettaa kunnianhimoiset tavoitteet. Päijät-Hämeessä tärkein tavoite on järjestää perusterveydenhuolto ja terveyssosiaalityö niin, että ne ovat jokaisen saavutettavissa oikea-aikaisesti ja laadukkaasti. Kuntalaisten sote-palvelut suunnitellaan monipuolisiksi ja lähipalvelut helposti saataviksi. Myös tavoite nopeammas- ta hoitoon pääsystä voidaan saavuttaa moniammatillisten, digitalisointia ja uudenlaista työnjakoa hyödyntävien sosi- aali- ja terveyskeskusten myötä.

Asetimme tavoitteeksi, että asiakkaan hoito sote-keskuk- sissa alkaa heti yhteydenotosta, kiireettömään hoitoon pää- see avosairaanhoidossa seitsemässä vuorokaudessa ja suun- terveydenhuoltoon 14 vuorokaudessa. Vuoden 2022 loppuun mennessä asiakkaille on tarjolla digitaalisia asiointikanavia.

Myös sosiaalihuollon palveluita tuodaan vahvemmin osaksi sote-keskusta. Lisäksi palveluiden tavoitteena on erin- omainen asiakaskokemus, maakunnallinen tasavertaisuus palvelujen saatavuudessa, integrointi hyvinvointiyhtymän palveluihin ja epätarkoituksenmukaisten, kalliiden palve- lujen väheneminen sekä pysyvä ja hyvinvoiva henkilöstö.

Tavoitteiden saavuttamiseksi oli tarkoituksenmukaista valita tuotantomalli, jossa yhdistetään julkisen ja yksityisen paras mahdollinen osaaminen. Erityisesti tavoite digitalisaatiosta puolsi yhteisyritysmalliin perustuvaa monituottajuutta, jonka avulla muutos on mahdollista toteuttaa parhaiten.

Julkisen ja yksityisen kumppanuus oli Päijät-Hämeessä tarkkaan harkittu ja strateginen valinta. Samalla vahvistettiin järjestäjän roolia ja ostopalvelujen sopimusohjausta valmistelemalla yhteisyritykselle vahva seuranta, tavoitteisiin perustava mittaristo sekä kannustin- ja sanktiomalli.

Hyvinvointialueen kuntien rooli on tärkeä

Hyvinvointialue järjestää ja tuottaa verovaroin rahoitettuja palveluja alueen kuntien asukkaille. Järjestämisvastuun siirtymisestä huolimatta on tärkeää jatkaa yhteistyötä alueen kuntien virkamiesten ja poliittisten päättäjien kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuolto siirtyy kunnilta hyvinvointialueille, mutta kunnille jää edelleen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävä, jossa keskeisiä ovat koulutukseen, työllisyyteen ja syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvät palvelukokonaisuudet.

Kokemuksemme perusteella arvioimme, että uudistuksen alkuvaiheessa voi syntyä epäselvyyksiä ja osin hämmennystäkin siitä, mikä on kunkin toimijan rooli. Näihin kysymyksiin löytyy vastaukset, mutta alueellisten luottamushenkilöiden riittävää koulutusta ei voi liiaksi korostaa.

Sote-uudistuksen toimeenpano ja varsinkin ensimmäiset toiminnan vuodet aiheuttavat varmasti kitkaa eri toimijoiden välille. Vaikeina aikoina yhteisen tekemisen kulttuuri ja erityisesti jaetun tilannekuvan merkitys korostuvat. Tulevina vuosina päätöksentekijöiden, viranhaltijoiden ja työntekijöiden saumatonta yhteistyötä tarvitaan, jotta voimme huolehtia tärkeimmästä tehtävästämme, ihmisten hyvinvoinnista.

Tiivistys

- Sote-uudistus on välttämätöntä saada aikaan. Nyt hyvinvointi- ja terveyserot ovat suuria. Väestön ikääntyminen lisää palvelujen tarvetta ja kustannuksia. Eri alueiden asukkailla on erilaiset mahdollisuudet saada palveluja.
- Tarvitaan hallinnollista uudistusta kuntia isommiksi alueiksi, yhtä järjestäjää ja yhtä budjettia. Siten voidaan kohdentaa voimavarat alueen väestön kannalta tarkoituksenmukaisesti.
- Uudistus voi onnistua, jos keskitytään ihmisten palvelujen tarpeeseen kullakin alueella. Onnistuminen vaatii myös oikeiden tavoitteiden asettamista nykyisen tilanteen analysoinnin avulla.
- Onnistunut palvelujen järjestäminen vaatii hyvää tiedolla johtamista. Tietoa on tarjolla paljon, mutta sitä pitäisi hyödyntää nykyistä paremmin.
- Alueen erityispiirteet määrittävät sen, mikä on paras tapa järjestää ja tuottaa palvelut.
- Strategiadokumentit ohjaavat aluevaltuutetun työtä. Alueen virkamiehet tukevat poliittisia päätöksentekijöitä.
- Aluevaltuutettu edustaa koko hyvinvointialuetta, ja hänellä on suuri vastuu siinä, että päätökset voimavarojen käytöstä ovat parhaita mahdollisia koko alueen kannalta.

Pohdittavaa

- Millaisia tarpeita oman alueesi asukkailla on sote-palveluihin ja millaisia erityispiirteitä (esimerkiksi korkea työttömyys, ikääntynyt väestö) alueellasi on?
- Millaisista asiakirjoista saat strategisen viitekehyksen työllesi aluevaltuutettuna?
- Miten alueellesi varattu rahoitus olisi tarkoituksenmukaista kohdentaa hyvinvointialueen kokonaisuuden näkökulmasta?
- Miten palveluita olisi tarkoituksenmukaista uudistaa alueellasi ja miten onnistunut, oikeansuuntainen muutos voidaan toteuttaa?
- Mikä on aluevaltuutetun tärkein tehtävä ja mistä siihen saa tukea?

Muistokirijootus

Miia Toivio

*Minä flenuan nyt tätä paperilakeutta läpi,
minä oikeen hoinoostelen menemähän.
Mullon svaa-vokaali suussa ja on sielä muutaki,
vaikka kuinka monta hammasta
ja kieli yhtenä krouvarina siinä keskellä.*

Linnéa Henriksson

Valtiotieteiden tohtori Linnéa Henriksson työskentelee julkishallinnon yliopisto-opettajana Åbo Akademiassa. Hän on myös kunnallispoliitikko Raaseporissa ja toiminut vuodesta 2019 alkaen valtuuston puheenjohtajana.

Nuoriso-, vanhus- ja vammaisasiat

Kuntalain (410/2015) mukaisesti vuodesta 2017 alkaen kuntien on ollut määrä asettaa nuorisovaltuusto (26 §), vanhusneuvosto (27 §) sekä vammaisneuvosto (28 §) (jatkossa neuvostot). Nämä ovat niin sanottuja vaikuttamiselimitä, joiden tehtävänä on taata näille ryhmille mahdollisuus vaikuttaa heille tärkeisiin asioihin.

Vaikuttamiselimet eroavat muista kunnallisista elimistä siten, etteivät ne ole viranomaisia eivätkä näin ollen käytä julkista valtaa. Jäsenet eivät ole luottamushenkilöitä, jotka hoitavat tehtäväänsä virkavastuulla, eikä heillä sen vuoksi ole toimivaltaa. Neuvostot eivät myöskään varsinaisesti päättä asioista. Tämä mahdollistaa neuvostojen vapaamman työskentelyn, mutta toisaalta heikentää neuvostojen vaikuttavuutta.

Vaikuttamiselinten vakinaistaminen on osoitus kansalaisosallistumisen yleistymisestä. Nuorisovaltuustoja ja vanhusneuvostoja on ollut kunnissa 1990-luvulta lähtien, vammaisneuvostoja jo aikaisemmin. Kunnissa toimii myös muita vastaavatyypisiä vaikuttamiselimitä, ja monet tässä artikkelissa esitellyistä asioista koskevat myös näitä elimiä.

Neuvostojen toiminnan käytännöistä päätetään hallinto-säännössä ja kunnanhallituksessa, tai neuvosto sopii niistä itse. Neuvostojen tehtävänä on vaikuttaa niille tärkeisiin asioihin. Mitä isommasta kunnasta on kyse, sitä useammin neuvostoilla on oma sihteeristö. Ongelmana on niiden vähäinen vaikutusvalta sekä huonosti toimivat käytännöt. Sekä kuntien viranhaltijat, asukkaat että neuvostojen jäsenet arvioivat, että toimielimillä on melko vähän vaikutusvaltaa kunnan päätöksentekoon.

Nuorisovaltuustot

Nuorisovaltuustolla tai vastaavalla nuorten vaikuttajaryhmällä, esimerkiksi nuorisofoorumilla tai nuorisoraadilla, halutaan varmistaa nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Nuorisovaltuustot toimivat usein sekä nuorten vaikuttamiseliminä että tapahtumien järjestäjinä.

Ensimmäiset nuorisovaltuustot perustettiin Vihdissä ja Espoossa 1990-luvun loppupuolella. Toukokuussa 2017 nuorisovaltuustoja toimi jo 241 kunnassa (kuntia 295). Uusitun kuntalain mukaan nuorisovaltuusto on lakisääteinen, ja se voi olla myös useamman kunnan yhteinen.

Nuorisovaltuustot koostuvat pääsääntöisesti 13–18-vuotiaista nuorista. Nuorisovaltuuston jäsenmäärä on noin 5–60 kunnan koon mukaan. Nuorisovaltuusto valitaan joko vaaleilla, kunta- tai koulutasolla tai vuosittaisissa nuorisoparlamenteissa. Toimikausi on lyhyempi kuin muissa kunnallisissa elimissä, yleensä yhdestä kahteen vuotta.

Nuoret valitaan nuorisovaltuustoon joko yksityishenkilöinä tai mahdollisesti koulunsa edustajina, harvemmin järjestön edustajina. 1990-luvulla esiintyi joitakin hyvin politisoituneita nuorisovaltuustoja, mutta sittemmin nuorisovaltuustot on pyritty pitämään puoluepoliittisesti sitoutumattomina, jotta kaikilla on yhtäläiset osallistumismahdollisuudet.

Monissa kunnissa nuorisovaltuustoilla on edustusta myös kunnanhallinnon muissa elimissä, kuten kunnanhal-

lituksessa ja/tai lautakunnissa. Tämä on selkeä kehitysaskel nuorisovaltuustojen toiminnassa, ja nuorisovaltuustot toimivatkin usein laajempaa edustusta kunnanhallinnon päätävissä elimissä.

Nuorisovaltuustolla voi olla oma määräraha, josta se päättää itsenäisesti. Nuorisovaltuustoille on yleensä osoitettu sihteeri tai yhteyshenkilö kunnan hallinto-organisaatiossa, joka auttaa esimerkiksi vaalien järjestämisessä, kouskutsujen lähettämisessä ja pöytäkirjojen laatimisessa. Nuorisovaltuustolla on hyvä olla myös kunnan luottamushenkilöiden keskuudesta valittu yhteyshenkilö tai kummi. Nuorisovaltuustojen toimintaa edistää ja sen etuja valvoo valtakunnallinen Nuorisovaltuustojen Liitto NUVA ry.

Nuorisovaltuusto saa yleensä ymmärrystä ja kannatusta kuntapäättäjiä ja viranhaltijoiden keskuudessa, ja monet pitävät tärkeänä sitä, että nuoriso harjoittelee (poliittista) osallistumista. Toiminnan kehittämisen kannalta nuorisovaltuustoja tulisi kuitenkin arvostaa laajemmin kuin pelkkänä poliittisen toiminnan harjoittelupaikkana.

Vanhusneuvostot

Vanhusneuvostot ovat hyviä esimerkkejä siitä, miten kunnat tekevät yhteistyötä järjestöjen kanssa. Vanhusneuvoston jäsenet ovat pääasiassa eläkeläisiä ja muiden järjestöjen edustajia, ja kuntaa neuvostoissa edustavat sekä luottamushenkilöt että eri sektoreiden viranhaltijat. Neuvostoissa toimii usein myös edustajia veteraanijärjestöistä ja seurakunnasta. Neuvoston toimikausi on kahdesta neljään vuotta, ja neuvostot kokoontuvat keskimäärin neljä kertaa vuodessa.

Ensimmäisiä vanhusneuvostoja perustettiin vuosina 1996–1997 Kruunupyhyyn ja Luodon kuntaan ja sen jälkeen myös suuriin kaupunkeihin, kuten Espooseen, Helsinkiin ja Vantaalle. Vanhusneuvostot tulivat lakisääteisiksi vanhuspalvelulain myötä vuoden 2014 alusta, mutta jo ennen lain voimaantuloa yli 90 prosentilla kunnista oli vanhusneuvosto.

Vanhuspalvelulain myötä vanhusneuvostoilte annettiin kolme tehtävää: neuvosto on otettava mukaan (11 §) valmistelevaan kunnan suunnitelmaa (5 §) ikääntyneen väestön tukemiseksi ja arvioimaan kunnan iäkkään väestön palvelujen riittävyttä ja laatua (6 §) sekä muutoin vaikuttamaan kunnassa laaja-alaisesti.

Vanhusneuvostojen tärkein tehtävä on vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon. Neuvosto antaa esityksiä, aloitteita ja lausuntoja. Lausuntoja annetaan pääasiassa sote-palveluista, mutta harvemmin yhdyskuntasuunnittelusta, kaavoituksesta, liikenteestä, kulttuurista tai liikuntapalveluista. Sosiaali- ja terveysasiat saattavat saada liian suuren huomion muiden asioiden kustannuksella, eivätkä kunnat aina tunnista ikäihmisten roolia asumis- sekä asuinymäristöky-symyksissä. Vanhusneuvostot toivovatkin, että heitä kuul-taisiin myös kaavoitus- ja asumisasioidissa.

Kuntaliiton vanhusneuvostokyselyn (2014) tulosten mukaan vanhusneuvostojen tärkeimmät kehittämiskohteet ovat neuvostojen näkyvyyden ja vaikuttavuuden lisääminen sekä neuvostojen aktiivisuuden ja toimintaedellytysten parantaminen. Neuvostojen toimintaan on kaivattu enemmän suunnitelmallisuutta ja pitkäjänteisyyttä. Toiminta koetaan toisinaan liian virkamiesvetoiseksi, ja neuvostojen toivotaan-kin ottavan suurempaa vastuuta toiminnastaan. Vanhusneu-vostojen osallisuutta voidaan lisätä muun muassa jäsenten osaamisen parantamisella. Vuonna 2014 kolmasosa vanhus-neuvostojen jäsenistä oli osallistunut kunnan kustantamaan vanhusneuvostojen toimintaan liittyvään koulutukseen.

Vanhusneuvostojen toiminnassa painottuu sihteerin työ. Vanhusneuvostot saavat asiat usein käsiteltävikseen liian myöhään, tai asiat tuodaan niille vain tiedoksi. Monis-ta tuntuukin, ettei heitä kuunnella. Jäsenet toivovat myös läsnäolo-oikeutta kunnan toimielinten kokouksiin, kun siel-lä päätetään ikäihmisten asioista. Vanhusneuvostossa olisi hyvä olla mukana myös jäseniä, joille kunnan päätöksente-koprosessit ovat tuttuja.

Joillakin kunnilla on yhteinen vanhus- ja vammaisneuvosto. Eläkeläisliittojen etujärjestö (EETU) suosittelee pitämään vanhus- ja vammaisneuvostot erillisinä. Perusteluna on vammaisneuvostojen ikäjakaumaltaan laajempi kohderyhmä sekä vanhusneuvostojen laaja-alaisempi vaikutusalue, sillä vammaisneuvostoissa käsiteltävät asiat voivat rajoittaa ikäihmisiä paljon pienempään kuntalaisryhmään.

Vammaisneuvostot

Ensimmäisiä kunnallisia vammaisneuvostoja perustettiin jo 1970-luvulla, joitain vuosia sen jälkeen, kun vastaavia elimiä oli perustettu Ruotsissa vuonna 1971. Vammaisneuvostot ovat esiintyneet lainsäädännössä sitten vuonna 1987 vammaispalvelulain hyväksymisen jälkeen, mutta silloin vapaaehtoisina. Vuonna 2009, ennen kuin nykyinen kuntalaki teki vammaisneuvostoista lakisääteisiä, noin kahdella kolmasosalla kunnista oli vammaisneuvosto.

Vammaisneuvoston toimikausi on kahdesta neljään vuotta, ja neuvostot kokoontuvat keskimäärin viidestä kuuteen kertaa vuodessa. Neuvostoilla on joskus, mutta mitä ilmeisimmin nuorisovaltuustoa harvemmin, edustaja lautakuntien kokouksissa.

Vammaisneuvostot ovat esimerkkejä kuntien tekemästä yhteistyöstä järjestöjen kanssa. Vuonna 2011 kaksi kolmasosaa neuvostojen jäsenistä edusti järjestöjä. Vammaisneuvostoissa kunnan edustajina voi toimia sekä luottamushenkilöitä että eri sektoreiden virkahenkilöitä ja lisäksi edustajia valtionhallinnosta ja/tai seurakunnasta. Pitkien etäisyyksien ja pienen kunnallisen hallinnon tiedetään hankaloittavan neuvostojen toimintaa.

Pienemmissä kunnissa kaikilla vammaisjärjestöillä saat-
taa olla edustus vammaisneuvostossa, mutta isoimmissa kaupungeissa osa lukuisista järjestöistä saattaa jäädä ilman edustajaa. Toisinaan ongelmana voi olla vammaisjärjestöjen puute tai näiden vähäinen aktiivisuus. Jos aktiivinen

järjestökenttää puuttuu, kunta voi silti asettaa vammaisneuvoston, jonka jäseninä toimivat aktiiviset yksityishenkilöt. Vammaisneuvostoissa on usein edustettuina liikunta-, aisti- ja kehitysvammaiset, pitkäaikaissairaat sekä omaiset ja omaishoitajat. Harvemmin edustettuina on henkilöitä, joilla on esimerkiksi neuropsykiatrisia oireita (ADHD, autismi jne.), mielenterveyden häiriöitä tai harvinaisia sairauksia.

Monissa kunnissa samat henkilöt ovat toimineet edustajina jo pitkään, minkä vuoksi vammaisneuvostot ikäännyvät nopeasti. Vammaisneuvostoissa toivotaan, että jäsenistö koostuisi eri-ikäisistä, koska ikäihmisiä varten on vanhusneuvosto.

Vammaisfoorumi teetti vuonna 2020 kyselyn kunnallisten vammaisneuvostojen jäsenille. Kaksi viidesosaa vastaa jista koki neuvostojen toimivan hyvin, kolmasosa huonosti ja kolmasosa siltä väliltä. Jäsenten kokemukset olivat hyvin samankaltaisia: neuvostoa kuullaan liian myöhään, sen vaikutus päätöksiin on vähäinen, neuvostoon otetaan yhteyttä vain vammaisasiossa, neuvoston lausunnoista ei välitetä ja tiedonkulku on heikkoa.

Kunnissa kaikenikäisten vammaisryhmien osallistumista pidetään tärkeänä, mutta luottamushenkilöiden suurta määrää neuvostossa pidetään turhana. Hyvin toimivissa vammaisneuvostoissa jäsenet pääsevät keskustelemaan esteettömyyteen liittyvistä asioista kiinteistöjen rakennus- tai remontointivaiheessa sekä vaikuttamaan saavutettavuuteen kunnan tiedotuksessa ja kommunikoinnissa.

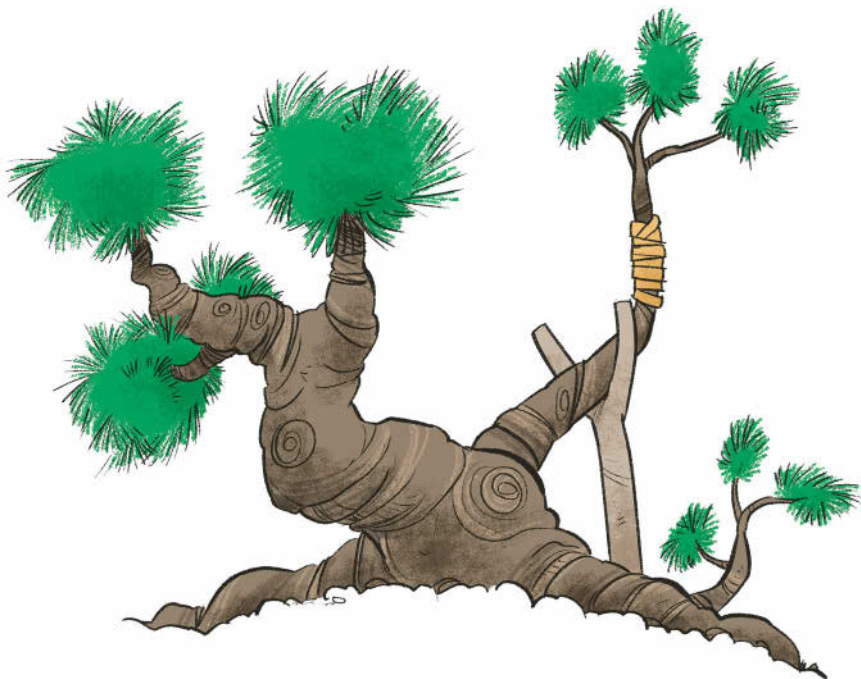
Hyvä sihteeristö edistää vammaisneuvoston toimintaa. Useammalle kunnalle yhteisiä vammaisneuvostoja on 10–15 prosentissa kunnista, varsinkin jos kunta kuuluu sote-yhteistyöhön. Yhteisten neuvostojen toimintaa ei koeta kuitenkaan erityisen toimivaksi. Monesti kunnalle toivotaan omaa neuvostoa, koska yhteisen neuvoston kautta on vaikeaa vaikuttaa oman kunnan esteettömyys- ja saavutettavuusasioihin. Myös vammaisneuvostoista halutaan läsnäolo-oikeus kunnan päättäviin elimiin.

Vammaisneuvostojen toimintaan liittyvät odotukset ovat monesti suurempia ja konkreettisempia kuin esimerkiksi nuorisovaltuustojen toimintaan liittyvät.

Keskustelu

Kuntalaisia ja kunnan sisällä olevia eri ryhmiä pyritään monin ohjein osallistamaan ja kannustamaan aktiiviseen osallistumiseen kunnan toimintaan. Usein keskustelu, ohjeet ja kannustus jäävät kuitenkin sille tasolle, miten saadaan osallistujia eri toimintoihin, miten osallistujia aktivoidaan ja miten saadaan tietoa kerättyä. Ongelmana on, miten kerättyä tietoa käsitellään kuntaorganisaatiossa, miten siitä saadaan ideoita ja miten neuvostojen toimintaa voidaan kehittää.

Neuvostojen toiminnan ongelmana on vaikutusvallan puute. Monesti neuvostojen toimintaa ohjaa ajatus, että osallistuminen on osanottajille antoisaa ja tämä riittää.



Monelle se ei kuitenkaan riitä, vaan he toivovat edustamalleen neuvostolle aitoa vaikutusvaltaa kunnan päätöksenteossa. Kunnan on turhaa puhua asukkaiden osallistamisesta, jos se ei halua ottaa neuvostojaan vakavasti. Toisaalta, onko neuvostojen käsitys omasta toiminnastaan aina oikea ja realistinen.

Kaikki neuvostot haluavat läsnäolo-oikeuden kunnan eri päättäviin elimiin. Kunnan näkökulmasta kysymys on hankala: kaikkien tarkoitus on hyvä, mutta ryhmiä, jotka haluivat edustajansa kaupunginhallituksen tai eri lautakuntien kokouksiin, on liikaa (neuvostojen lisäksi esimerkiksi henkilökunnan edustajat).

Nuorisovaltuustot sekä vanhus- ja vammaisneuvostot kuuluvat osana kunnan hallintojärjestelmään vastaisuudessaakin, myös sote-uudistuksen jälkeen. Sote-uudistus – missä muodossa se sitten toteutetaankaan – pitää edelleen kunnat vastuussa asukkaidensa hyvinvoinnista, ja saavutettava elinympäristö on yksi siihen kuuluvista tehtävistä.

Sote-uudistuksessa on kaavailtu maakunnillekin vastaavat elimet. Lakiehdotuksessa mainitaan nuorisovaltuusto sekä vanhus- että vammaisneuvostot, mutta maakuntatasolla näihin elimiin valittaisiin jäseniksi kuntien neuvostojen edustajia, jokaisesta kunnasta vähintään yksi edustaja.

Kuntalaki 410/2015

26 § Nuorisovaltuusto

Nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen on asetettava nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä (*nuorisovaltuusto*) ja huolehdittava sen toimintaedellytyksistä. Nuorisovaltuusto voi olla useamman kunnan yhteinen.

Nuorisovaltuustolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä kunnan asukkaiden hyvinvointiin, terveyteen, opis-

keluun, elinympäristöön, asumiseen tai liikkumiseen sekä muissakin asioissa, joiden nuorisovaltuusto arvioi olevan lasten ja nuorten kannalta merkittäviä. Nuorisovaltuusto tulee ottaa mukaan lasten ja nuorten osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen kunnassa.

Lasten ja nuorten osallistumisesta ja kuulemisesta säädetään nuorisolain (72/2006) 8 §:ssä.

27 § Vanhusneuvosto

Ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen on asetettava vanhusneuvosto ja huolehdittava sen toimintaedellytyksistä. Vanhusneuvosto voi olla useamman kunnan yhteinen.

Vanhusneuvostolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta.

28 § Vammaisneuvosto

Vammaisten henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen on asetettava vammaisneuvosto. Vammaisneuvosto voi olla useamman kunnan yhteinen. Vammaisilla henkilöillä sekä heidän omaisillaan ja järjestöillään tulee olla vammaisneuvostossa riittävä edustus. Kunnanhallituksen on huolehdittava vammaisneuvoston toimintaedellytyksistä.

Vammaisneuvostolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä vammaisten henkilöiden hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta.

Tiivistys

- Neuvostot tarvitsevat toimivat rutiinit: miten hoidetaan kokouskutsut, miten aloitteiden käsittely kunnan organisaatiossa toimii ja miten neuvoston tiedottaminen tapahtuu?
- Neuvostoissa painotetaan hyvän sihteeristön tärkeyttä. Neuvostoilla olisi hyvä olla sekä viranhaltijasihteerit(stö) että yhteyshenkilö tai kummi luottamushenkilöiden keskuudesta (varsinkin jos neuvoston jäseninä ei ole poliitikkoja).
- Toimintaan liittyvä koulutus on hyväksi sekä neuvostojen jäsenille että kunnan viranhaltijoille ja luottamushenkilöille.
- Neuvostojen ja kunnan päätöksentekoyhteistyön välistä suhdetta tulee selkeyttää: milloin ja missä asioissa pyydetään lausuntoja ja millä aikataululla.
- Nuorisovaltuuston on hyvä keskustella esimerkiksi kunnallisista ruokapalveluista tai joukkoliikenteen kehittämisestä. Vammaisneuvoston on hyvä seurata esteettömyysasioita fyysisessä suunnittelussa sekä saavutettavuutta tiedotuksessa. Vanhusneuvoston on syytä keskustella asumiskysymyksistä.
- Neuvostot ovat lakisääteistä toimintaa, ja toiminnan huomiotta jättäminen on epäkunnioittavaa sekä resurssien tuhlausta. Neuvostot tarvitsevat toimivat yhteydet tärkeisiin elimiin pystyäkseen toteuttamaan tehtävänsä.

Pohdittavaa

- Mitä tiedät nuorisovaltuuston, vanhusneuvoston sekä vammaisneuvoston toiminnasta sekä syistä näiden neuvostojen olemassaoloon? Tiedätkö näiden toimielinten kokoonpanon ja saatto tietoa niiden käsittelemistä asioista?
- Mitä odotuksia sinulla on nuorisovaltuuston, vanhus- sekä vammaisneuvostojen toimintaan? Onko odotuksissa eroja?
- Mitä odotuksia neuvostoilla voi olla sinun ja muiden poliitikkojen toimintaa kohtaan? Ovatto heidän odotuksensa realistisia?
- Oletko itse luottamushenkilönä osallistunut toimintaan, josta päättävä taho ei välittänyt? Miltä se tuntui? Miten tällaisen tilanteen olisi voinut estää?
- Onko neuvostojen toiminta järjestetty kunnassasi hyvin? Miten neuvostojen vaikuttavuutta voitaisiin kunnassasi parantaa?
- Onko jollekin neuvostolle myönnetty läsnäolo-oikeus muiden elinten kokouksiin? Jos kaikille neuvostoille ei voida sellaista myöntää, miten yhteys kunnanhallintoon voidaan järjestää kaikille mielekkäällä tavalla?

Mitä uutta

Karri Kokko

*Mitä uutta, metsä syksyinen, voisi olla syksyinen metsä
niin kuin taluttaisi kysymystä vastauksen luokse.*

*Ja kaupunki ja asukkaat sen, kodit, ihmiset ihmisineen
ikkunat vuoteissa, etsivät, ennen näkevät.*

*Siunatkoon sisintään, savi vanhin, rakennuksen aineista
kuin enenevät, veneen vanhahtavan, veteen.*



Valtuutettu työssään



Ilkka Ronkainen

Valtiotieteen maisteri Ilkka Ronkainen on toiminut kuntakehittäjänä 25 vuoden aikana yli 200 kunnassa sekä julkishallinnon organisaatioissa. Hän on toiminut kuntajako-selvittäjänä ja projektipäällikkönä ”Kunnat kunniaan” -projektissa. Nykyisin hän on tuottelias kirjailija.

Johtamisen roolit kunnissa

Johtaminen on suuren muutoksen edessä. Arvojen muutos, globalisaatio ja teknologian kehitys ovat muuttaneet ja muuttavat jatkossa johtamista syvällisesti. Organisaatiot ovat muuttuneet verkostoiksi, joten johtajilta kuin henkilöstöltä edellytetään entistä tasa-arvoisempaa asennetta ja toimintatapaa. Informaatio on organisaatioiden energiaa ja vuorovaikutus puolestaan tuloksen luonnin koneisto. Tähän some-aika antaa ainutlaatuiset mahdollisuudet.

Itsensä johtamisesta on tullut arkipäivää erityisesti etätyön myötä. Itsensä johtaminen on kykyä toimia yhdessä osana päätöksiä tekevää ryhmää. Se on mielenkiintoa sellaisia asioita kohtaan, jotka ovat olleet perinteisesti johdon tehtäviä. Se on mahdollista, kun yhteisöllä on yhteinen ymmärrys työn tarkoituksesta ja tavoitteista. Itsensä johtaminen on sitä, että pystyy ottamaan huomioon toisten näkökannat ja prosessoimaan niitä niin kauan, että syntyy yhteisymmärrys ja uusi luova tapa toimia.

Yhteiskunnan tasa-arvosta on seurannut johtamisen tasa-arvoistuminen. Johtajuus ei toteudu aseman kautta. Alainen tekee johtajan siinä missä johtaja tekee alaisen. Johtaminen on väärä sana kuvaamaan sitä työtä, jolla saadaan aikaan kunnan kestävä menestys. Parempi sana olisi auttaja, joka tekee töitä toisten eteen ja organisoii muiden onnistumisia ja vastaa siitä, että näitä onnistumisia tulee mahdollisimman paljon. Hän luottaa, että jokainen tekee parhaansa, ja tekee työtä päästäkseen toisten alapuolelle tukemaan heitä. Kunnan johtohenkilön tehtävä on saada kunnan asukkaista ja henkilöstöstä esille parhaat puolet niin, etteivät huonot puolet pääse haittamaan yhteiselämää.

Miten kunta selviää 2020-luvulla? Tyly johtopäätös 11-vuotisesta urastani Suomen parhaiden kuntien valitsijana ”Kunnat kunniaan” -projektissa on, että johtaminen ratkaisee, minkä kunnan nimi on kartalla vuonna 2050.



Kuntajohtaminen on nelipäinen kotka

Kuntajohtaminen toimii asiakasmarkkinoilla ja äänestäjämakkinoilla ja kunnassa on kahdenlaisia johtajia: luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita. Viranhaltijajohtamisessa voidaan hyödyntää yritysjohtamisessa saatuja oppeja niin kuin on tehty kuntien tulosjohtamisjärjestelmän rakentamisessa.

Poliittisessa johtamisessa taas eivät yritysjohtamisen mallit toimi. Arvon lisääminen omistajille ei kunnassa näy osakekurssien nousuna, se näkyy asukkaiden laadukkaassa elämässä ja kunnan kestävässä menestyksessä. Tässä mielessä kunnan johtaminen on syvällinen asia, jossa ei pelkillä merkonomitaidoilla pärjää. Suuri ero yritysten ja kuntien johtamisessa on, että kunnat johtavat organisaation lisäksi kuntayhteisöä ja sen kehitystä.

Kaksipäinen kotka on muinaisissa tarustoissa taikavoimia omaavaa eläin. Kuntien tilanne on niin vaikea, että tarvitaan nelipäinen kotka, että haasteista selvitään. Pitää pystyä kotkan lailla nousemaan korkealle, että näkee kauas, mutta pitää pystyä tulemaan sieltä salamana alas, ettei saalis jää saamatta.

Poliittinen johtajuus voidaan jakaa kahteen osaan. Kuntaorganisaatiossa poliittinen johtaja on valinnan jälkeen luottamushenkilö, joka päättää kuntalain mukaan kunnan asioista. Kuntaorganisaatiossa hän on myös kuntalaistareiden välittäjä ja tuo kuntakehitykseen ideoita. Hän on innovaattori. Yhteisön suuntaan hän on agitaattori, joka pyrkii saamaan vaaleissa omalle agendalleen mahdollisimman suuren kannatuksen. Kun hän saa riittävän kannatuksen ja hänet valitaan kunnanvaltuustoon, on hänen tehtävänsä käydä kuntalaisten kanssa vuorovaikutusta kunnan agendalla olevista asioista ja innostaa kuntalaisia toimimaan. Agitaattorista tulee aktivaattori.

Viranhaltijajohtajuus jakautuu myös kahteen osaan. Kuntaorganisaation tehtävänä on asioiden valmistelu ja toimeenpano, joka on yritysjohtamisen tyyppistä pyrkimystä

saada aikaan tuloksia. Kunnan johtajat ovat tulosjohtajia. Toinen puoli viranhaltijajohtajuutta on yhteisön johtaminen eli se, miten varmistetaan kunnan kestävä menestys. Miten saadaan veronmaksajia ja uutta työtä? Tässä tarvitaan vallattoman kerjäläisen asennetta. Kuntajohtajana hän on yhteisökehittäjä ja innostaja.

Yhteisö	Agitaattori/akvitaattori • Kansan villitsijä, oman agendan levittäjä • Kuntalaisten kuuntelija • Kuntalaisia toimintaan opastaja ja innostaja • Kunnassa käsittelyssä olevien vaihtoehtojen testaaja	Yhteisökehittäjä/innostaja • Kuntalaisten kuuntelija • Uusien yritysten ja asukkaiden viettelijä • Asukkaita toimintaan ja yhteisöllisyyteen innostava • Maineen hallitsija • Sidosryhmäsuhteiden hoitaja
	Päätätjä/innovaattori • Luottamushenkilöjohtaja • Päätätjä • Asukastarpeiden tuoja päätöksentekoprosessiin • Uusien ajatusten kehittäjä	Valmistelija/tulosjohtaja • Päätöksentekoprosessin johtaja • Vaihtoehtoinen valmistelija • Luova kehittäjä • Tulosten teon varmistaja • Kuntahengen ylläpitäjä

Poliittinen johtaminen

Viranhaltijajohtaminen

Kuntajohtamisen nelikenttä ja johtajan roolit siinä

Luottamushenkilöjohtaminen

Päästäksesi kunnalliseksi luottamushenkilöjohtajaksi sinun pätevyysvaatimuksesi eivät ole kovin korkeat. Kuntalain mukaan voit olla luottamushenkilö, jos olet kunnan asukas, sinua ei ole julistettu vajaavaltaiseksi eikä sinua ole oikeudessa tuomittu vankeuteen kuudeksi kuukaudeksi tai pidemmäksi ajaksi. Luottamushenkilö saa pätevyytensä vaalien kautta, ja se pätevoittää päättämään.

Luottamushenkilöjohtajan työotteita

Luottamushenkilötyötä voidaan tehdä monenlaisella työotteella. Seuraavan karkean tyypittelyn tarkoituksena on saada miettimään omaa toimintaa luottamushenkilönä. Valtaosin olemme erilaisia yhdistelmiä oheisista työotteista. Seuraava luokittelu on tehty yhteistyössä monien kunnanvaltuustojen kanssa.

1. Myötäilevä

- epävarmuus asioista ja itsestään
- ei uskalla tuoda esiin omaa kantaansa asioihin
- on hiljaa kokouksissa ja tulee kokouksiin kuuntelemaan tehdyt päätökset
- luottaa viranhaltijoihin ja luovuttaa johtamisen heille

2. Ärhentelevä

- luulee tietävänsä, miten asiat ovat ja mitä niille pitää tehdä; on usein äänessä
- hyökkäävä, muita vähättelevä kokouskäyttäytyminen
- näkee asioissa usein vain negatiivisuutta
- muodostaa klikkejä
- puhuu selän takana ja kamppittaa vastustajia
- sitoutuu heikosti tehtyihin päätöksiin

3. Välittävä välttelijä

- haluaa olla kaikessa myönteinen, pyrkii luomaan yhtä perhettä -ilmapiiriin
- sosiaalinen mukanaolo tärkeintä
- tutustuu esityslistaan ensimmäisen kerran vasta kokouksen alussa
- myönteiseksi kokemissa asioissa mukana, mutta väistää käsittelemästä erimieltä aiheuttavia asioita, joissa päätöksenteko venyy ja ratkaisut tehdään pakon sanelemina

- ei kanna vastuuta tehdyistä päätöksistä, vaan kritiikin tullen on heti valmis irtisanoutumaan tehdystä päätöksestä ja siirtää syyn muille: ”kyllähän minä, mutta kun meidän ryhmämme...”

4. Asiakeskeinen

- keskittyy päätöksentekoon, sen oikeaan muotoon ja tehokkuuteen
- päätökset esityslista-/pöytäkirjamallin mukaan kunnallislain hengessä
- tiukan asiapainotteinen ote
- viranhaltijoiden valmisteluun luottava ja siihen reagoiva
- on harvoin tavattavissa vaalien välillä

5. Johtava

- keskittyy toiminnan tuloksiin ja niiden seurausvaikutuksiin
- panee likoon oman persoonansa ja asiantuntemuksensa
- on kokouksissa aktiivinen, kuunteleva ja innostava
- perustelluista syistä valmis kyseenalaistamaan oman näkemyksensä
- vaatii viranhaltijoilta päätöksen pohjaksi vaihtoehtoisia ratkaisumalleja
- yhteydet kuntalaisiin on hyvät ja toimivat
- sitoutuu tehtyihin ratkaisuihin, vaikka olisi ollut niistä alun perin eri mieltä
- kertoo kunnan asioista aktiivisesti kuntalaisille ja järjestää tapaamistilaisuuksia

6. Uudistava

- tekee päätökset tulevaisuuden näkemyksen perusteella
- päätösten vaikutuksia ennakoiva asenne
- uutta ideoiva ja muita innostava ja kannustava työote

- vahva arvopohja ja korkea moraal
- on mukana jalostamassa päätöksentekoprosessissa esitettyä vaihtoehtoa, ja usein löytyy uusi yhteinen parempi vaihtoehto, johon kaikki sitoutuvat, ei voittajia eikä häviäjiä
- ehdottaa uusia työmenetelmiä
- tapaa kuntalaisia usein ja ideoi sekä kehittää heidän kanssaan uusia ratkaisuja

Johtamiskyvykkyyttä voitaisiin kehittää kunnanvaltuuston yhteisessä prosessissa, jossa jokainen saa arvioida omaa toimintaansa ja asettaa itselleen kehitystavoitteita. Asia soveltuu hyvin osaksi kunnan strategiaprosessia.

Kunnan hyvä poliittinen kulttuuri auttaa onnistumaan

Kunnan poliittinen kulttuuri on kuin huoneilma. Jos se on puhdas, on siellä miellyttävä olla. Jos se on likainen, sairastuttaa se ihmisen ja tekee olon epämiellyttäväksi. Poliittinen kulttuuri on asioiden hallintaa merkittävämpi asia kunnan menestykselle. Mikä seuraavista vaihtoehdoista kuvaa parhaiten kuntanne poliittista kulttuuria?

- a) Luottamushenkilöillä on vaikeuksia kantaa vastuutaan. Päätöksentekotilanteissa ei oteta kantaa. Viranhaltijajohto joutuu pääsääntöisesti ottamaan vastuun ratkaisuksista.
- b) Luottamushenkilöt kiistelevät asioista keskenään. asiat ratkaistaan äänestämällä ryhmäpäätösten mukaan.
- c) Luottamushenkilöt ovat toisiaan kohtaan kohteliaita ja muodollisia sekä haluavat toimia yhteistyössä. Asioista, joista ollaan eri mieltä, ei haluta keskustella, ja päätökset niistä ovat vaikeita.
- d) Kunnassa valitsee luottamushenkilöiden kesken

hyvä yhteistyö yli ryhmärajojen. Asioista päätetään pääosin suurella yksimielisyydellä. Vaikeissa kysymyksissä (esim. säästöt) yksimielisyys rakoilee.

- e) Kunnassa vallitsee luottamushenkilöiden keskuudessa luova ja uudenlaisia ratkaisuja hakeva ilmapiiri, jossa erilaisia näkemyksiä kuunnellaan ja otetaan huomioon päätöksenteossa. Päätökset ovat enimmäkseen yhteisymmärryspäätöksiä.

Luottamushenkilöiltä vaaditaan monenlaista kyvykkyyttä

Luottamushenkilöltä vaaditaan tiettyjä osaamisia, jotta hän menestyy työssään eikä jäisi pihalla olijaksi. Luottamushenkilön keskeisiä osaamisalueita ovat seuraavat:

- tuntee oman roolinsa luottamushenkilönä
- pystyy tekemään ratkaisut kunnan kokonaisuuden näkökulmasta
- ymmärtää kunnan talouden lainalaisuudet ja keskeiset tunnusluvut
- kykenee hahmottamaan tulevaisuuden näkymiä alueellisella, kansallisella ja kansainvälisellä tasolla
- osaa hoitaa monipuolisesti yhteyksiä kuntalaisiin
- osaa hoitaa monipuolisesti yhteyksiä kunnan sidosryhmiin
- osaa arvostaa hyvin tehtyä valmistelutyötä.

Kunnan johtamisjärjestelmä

Kuntalaki luo puitteet kunnan johtamisjärjestelmälle. Se mahdollistaa laajasti useat erilaiset johtamis- ja organisaatiomallit, joista jokaisessa kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Valtuusto päättää kunnan johtamisjärjestelmästä. Kuntalain mukaan pakollisia toimielimiä ja toimijoita kunnassa ovat ainoastaan valtuusto, kun-

nanhallitus, tarkastuslautakunta ja keskusvaalilautakunta. Näiden lisäksi valtuusto asettaa lautakuntia ja johtokuntia.

Kuntalain mukaan kunnan toimintaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti. Kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta. Kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Valtuusto voi päättää, että kunnanjohtajan sijasta kuntaa johtaa pormestari. Kuntalain mukaan kunnan ja kunnanjohtajan on tehtävä johtajasopimus, jossa sovitaan kunnan johtamisen edellytyksistä.

Hallinnollisesti johtamisjärjestelmä on vain muoto, mikä on kunnan johtamisjärjestelmän sisältö. Monessa kunnassa se on hämärän peitossa. Johtamisjärjestelmä on tärkein väline laadukkaan elämän ja kestävän menestyksen aikaansaamisessa.

Johtamisjärjestelmän pitää vastata seuraaviin kysymyksiin:

- Mihin me uskomme?
- Mihin me haluamme mennä?
- Miten me toimimme, että pääsemme haluamaamme?
- Miten arvioimme toimintaamme?
- Miten me kehitämme toimintaamme?

Luottamushenkilön rooli on keskeinen arvojen määrittelyssä, strategisessa ja taloussuunnittelussa, seurannassa ja kehittämisessä. Toteutuksesta puolestaan vastaavat viranhaltijat.

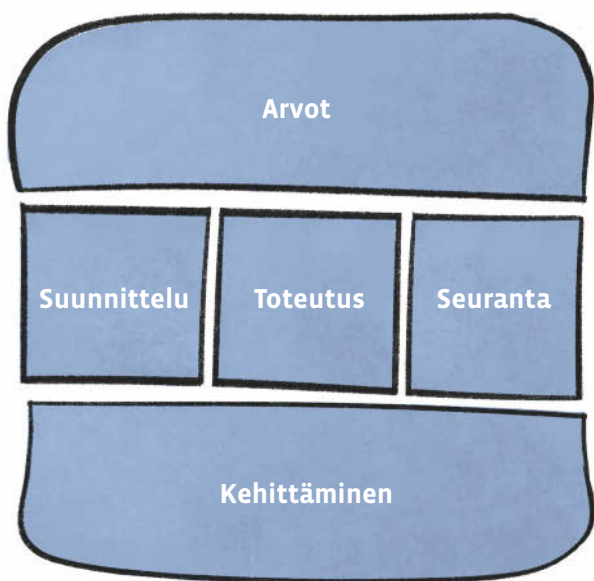
Elämme arvokasta aikaa

Arvot ovat niitä asioita tai ihanteita, joita pidetään tavoiteltavina ja hyvinä. Ne ovat hyviä itsessään tai sitten hyviä sen vuoksi, että ne ovat käytössä johonkin muuhun tavoitteeseen pyrittäessä.

Peruskunnan selkärangan muodostaa arvoista koostuva eettinen infrastruktuuri. Laadukas elämä ja kestävä me-

nestys ovat tämän infrastruktuurin perusta, jolle on hyvä rakentaa. Millainen talo niiden päälle kunnassa rakentuu, on yhteisen prosessoinnin tehtävä, johon luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja kuntalaisten pitäisi osallistua mahdollisimman laajasti. Sillä on merkitystä, että ihmiset ymmärtävät arvot ja vieläpä samalla tavalla.

Koronapandemia on radikaalisti muuttanut yhteiskuntien arvopohjaa, mikä näkyy myös kunnissa, ja siksi uuden kunnanvaltuuston on paneuduttava arvoihin tosissaan. Vaikka politiikka on perimmiltään arvopeliä, pitää kunnassa päästä vuorovaikutuksen kautta yhteisymmärrykseen siitä, mihin kunnassa uskotaan. Uusi valtuustokausi on hyvä aloittaa arvokeskustelulla, jossa määritellään kunnan arvot. Tällainen keskustelu on myös hyvä käydä mahdollisimman nopeasti, koska lähivuosina ovat taas edessä talouden sopeutukset ja niitä on helpompi ja viisaampi tehdä arvojen perusteella.



Johtamisjärjestelmän osat

Mikä seuraavista vaihtoehtoista kuvaa parhaiten kuntaanne ja kuntanne arvojen nykytilaa:

- Arvoista ei ole keskusteltu eikä niiden merkitystä ymmärretä.
- Arvot on joskus määritelty, mutta unohdettu.
- Arvot ovat julkilausumatasolla.
- Arvot on sovittu yhdessä, mutta ne eivät ole riittävästi sisäistyneet, ja toiminnassa lipsutaan niistä.
- Arvot on sovittu yhdessä, kaikki hallintotasot ovat sisäistäneet ne ja ne ohjaavat vahvasti toimintaamme.

Strategia

Luottamushenkilön näkökulmasta kuntastrategia on tärkein johtamisen väline, ja sen valmisteluun valtuutetun pitää panostaa paljon.

Yksi strategian parhaimmista määritelmistä on esittänyt Konsta Pylkkänen:

Se on sitä, että asiat harkitaan etukäteen ja kuvitellaan tapaus sikseen elävästi, että kun se kerran tapahtuu, on reitit selvät, tätä lajia on harvalle suotu, jolla sitä on niin pitäköön hyvänä, mutta tässä lajissa on kaksi pahaa vikaa; asia jää huvikseen tapahtumatta tai se sattuu eri tavalla, joka arvaa ottaa nämäkin huomioon, sille on tai-vaanranta kevyt kiertää.

Kuntastrategiassa tärkeintä on, että se antaa selkeän suunnan kunnan toiminnalle ja siinä on tehty selkeitä valintoja, sillä kaikkea ei voi saada. Strategian tulee olla jalkautettu, sen valintojen tulee näkyä päivittäisessä toiminnassa ja siihen on sitouduttu.

Kuntastrategia vaatii tietoa perustakseen, jotta sen toteutumista voidaan seurata mittareiden avulla. Suomessa on maailman paras tilastointijärjestelmä, mutta ongelmana on, ettei tietoa käytetä.

Kunnan strategiatyö kannattaa aloittaa arvioimalla kunnan strategisen suunnittelun nykytila seuraavalla mittarilla. Valitkaa yksi vaihtoehtoista, joka lähinnä kuvaa kuntanne nykytilaa.

- a) Kunnalle on tehty kuntalain edellyttämä strateginen suunnitelma, mutta laadinnan jälkeen se on unohdettu.
- b) Kunnan strateginen suunnitelma on periaatteellisia lausumia, eikä niillä ole juuri vaikutusta kunnan toimintaan.
- c) Kunnan strategian sisältö hahmottuu eri henkilöille eri tavoin ja sen linjauksista on erilaisia tulkintoja.
- d) Kunnan strategia on yhdessä työstetty ja selkeä, mutta sitä eivät ole läheskään kaikki keskeiset päättäjät sisäistäneet eivätkä ole myöskään sitoutuneet siihen.
- e) Kunnan strategia sisältää vaihtoehtoiset toimintamallit eri tilanteiden varalle, ja sitä uudistetaan tarvittaessa. Avainpäättäjät ovat siihen sitoutuneet.

Seuranta

Suunnittelua ja toteutusta pitää seurata. Kuntalain mukaan valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen sekä arvioinnin järjestämistä varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tämän lisäksi kunnan toimintaa pitää vertailla muihin kuntiin. On hyvä, jos kunnalla on vertailukunnat, joiden kanssa voidaan oppia yhdessä. Tähän on hyvät edellytykset, koska vertailua varten on saatavissa paljon tietoa.

Kehittäminen

Kunnan pitää ottaa oppia omasta ja toisten toiminnasta. Jatkuva kehittäminen on menestyvän kunnan elinehto, ja sitä voidaan tehdä eri tavoin. Usein se onnistuu kunnan omin voimin. Laajemmissa kehittämisasioissa kannattaa ottaa avuksi ulkopuolisia asiantuntijoita.

Kehittämisen lähtökohtana pitää olla kuntalaisten tarpeet. Tässä luottamushenkilöiden rooli on tärkeä, mutta kuntalaisten palautetta ja ideoita pitää kerätä aktiivisesti asukastapaamisilla ja kyselyillä.

Lopuksi

Johtamisessa onnistuu, jos tekee toisille sitä, mitä toivoisi itselle tehtävän.

Tiivistys

- Johtaja voi olla johtaja vain, jos johdettavat antavat hänelle valtakirjan.
- Johtamisessa onnistuu, jos tekee toisille sitä, mitä toivoisi itselle tehtävän.
- Kuntajohtaminen vaatii paljon siihen osallistuvilta henkilöiltä. Heidän pitää olla kypsiä ja yhteistyökykyisiä ja pystyä hallitsemaan laajaa tehtäväkenttää.
- Ratkaisevaa on, miten kunnan johtamisessa mukana olevat luottamushenkilöt, viranhaltijat ja kuntalaiset panevat itsensä peliin luodakseen kunnalle kestäväns menestyksen.

Pohdittavaa

- Mikä ero on kunta- ja yritysjohtamisella?
- Mitä tarkoittaa, että kuntajohtaminen on nelipäinen kotka?
- Mitkä ovat luottamushenkilön keskeiset tehtävät kuntajohtamisessa?
- Mitkä ovat johtamisjärjestelmän osat?
- Miksi strategia tehdään?

Vantaa

Vesa Haapala

*Olen kehätie, olen nukkumalähiö,
olen mielentila jossa he heräävät
olen lapsiperheitä kahden asunnon loukussa,
olen suunnitelma Marjaradasta,
jopa maanalaisista pysäkeistä puhutaan,
olen kasvojenkohotus,
olen hukattu imago ja sen metsästys,
olen huntu Prismen kassajonossa,
olen hutu Lidlin kassalla,
olen nyrkin ja hellan, Helsingin ja Sipoon välissä*

Kaija Majoinen

Hallintotieteiden tohtori, dosentti Kaija Majoinen on toiminut pitkän työuransa aikana kunta-alan aktiivisena kehittäjänä ja tutkijana, viimeksi Kuntaliiton tutkimus- ja kehitysjohtajana. Hän on perehtynyt erityisesti kuntademokratian ja -johtamisen kysymyksiin.

Yhteistyön valtuutettu

Kunnallispolitiikan tutkija Jenni Airaksinen twiittasi ennen kuntavaaleja osuvasti, että häirikön äänestäminen valtuustoon on kuin ampuisi itseään polveen. Hän vetosi, että äänestäjän kannattaa kiinnittää huomiota ehdokkaiden vuorovaikutuskykyyn, kykyyn selittää asioita muille sekä yhteistyötaitoihin. Nämä asiat ovatkin vaikuttavan valtuustotyön ytimessä ja siksi myös tarkastelun arvoisia.

Käsittelen tässä artikkelissa valtuutetun yhteistyösuhteita neljän eri ulottuvuuden kautta. Näitä ovat yhteistyö valtuustoryhmän sisällä, yhteistyö ryhmien välillä, yhteistyö viranhaltijoiden kanssa sekä yhteistyö ja vuorovaikutus kuntalaisten kanssa. Sinällään tärkeät muut yhteistyö- ja vuorovaikutussuhteet, kuten kunnan sidosryhmien, naapurikuntien sekä median kanssa tapahtuva yhteistyö, rajautuvat tällä kertaa tarkastelun ulkopuolelle. Lähtökohdaksi olen ottanut sen, miten valtuutettu voi omalla toiminnallaan rakentaa toimivat yhteistyösuhteet ja näin onnistua

vaikuttavana valtuutettuna. Pyrin esimerkkien ja kielikuvien avulla konkretisoimaan teeman käsittelyä.

Yhteistyö ei synny itsestään, sen eteen tulee tehdä työtä. Keskeinen yhteistyön edellytys on, että kaikki osapuolet sitoutuvat omien mahdollisuuksiensa ja edellytystensä mukaan työskentelemään yhteisten tavoitteiden suuntaisesti. Nämä tavoitteet määritellään valtuustokautta ajatellen puolueen tai ehdokaslistan vaaliohjelmassa sekä toimikauden käynnistyttyä kunnalle hyväksytyssä kuntastrategiassa.

Yhteistyön onnistuminen edellyttää, että toimijat voivat luottaa toisiinsa. Jos sitä vastoin huomaa, että kumppani yrittää saavuttaa toisten siivellä itselleen henkilökohtaista etua, asemaa tai julkista arvostusta, se aiheuttaa ärtymystä ryhmässä ja ryhmien välillä ja näin hiertää yhteistyötä.

Politiikalla tarkoitetaan yhteisten asioiden hoitamista. Samalla politiikka on jatkuvaa kilpailua ajatuksista, tavoitteista, resursseista, valta-asemista ja näkyvyydestä. Näin ollen myös kunnallispolitiikan luonteeseen kuuluu kilpailu, mikä ilmenee niin ryhmien sisällä kuin ryhmien välillä. Jo vaalit itsessään rakentuvat kilpailulle asukkaiden äänistä. Kilpailun aktivoijana ovat vaalien jälkeen esimerkiksi puheenjohtajuuksiin, luottamushenkilöpaikkojen jakoon ja näkyvyyteen liittyvät asiat. Kilpailulla on myös hyvät puolensa silloin, kun se näyttäytyy yrittämisenä laadukkaampiin päätöksiin.

Valitettavasti aika ajoin kilpailu muuntuu politikoinniksi, mikä tarkoittaa sellaista poliittista peliä, jossa kamppailaan toista vastaan, hämätään, juonitellaan sekä puhutaan loukkaavasti ja tylysti. Tällainen käyttäytyminen vieraannuttaa kuntalaisia paikallispolitiikasta ja vähentää luottamusta. Suomalainen kansanviisaus ”anna arvo itselle, anna arvo toiselle” on valtuustotyössäkin hyödyllinen neuvo.

Yhteistyökykyinen ryhmä on kokoaan suurempi

Kuntalaissa ja kunnan hallintosäännössä on keskeiset valtuustoryhmiä koskevat säännökset ja määräykset. Valtuus-

totyöskentelyä varten järjestäydytään valtuustoryhmiksi yleensä puolueyhmittäin. Valtuustoryhmän voi muodostaa myös muullakin kuin puolueperusteella, ja yksikin valtuutettu voi kuntalain mukaan muodostaa valtuustoryhmän. Mahdollista myös on, että puolueet muodostavat yhteisen valtuustoryhmän.

Kuntalain mukaan valtuustoryhmä ei ole pakollinen, mutta käytännössä se on välttämätön. Toimivalla valtuustoryhmätyöskentelyllä varmistetaan tiedonkulku, parannetaan päätöksenteon laatua sekä luodaan edellytykset linjakaalle kunnallispolitiikan tekemiselle. Ilman valtuustoryhmätyöskentelyä valtuusto olisi täynnä ”sooloilijoita, oman tiensä kulkijoita ja yksityisyrittäjiä”. Kun sisäinen yhteistyö toimii hyvin, ryhmän vaikutusvalta on kokoaan suurempi.

Valtuustoryhmien tehtäväksi on perinteisesti nähty valtuuston käsittelyyn tulevien, merkittävien asioiden läpikäynti ja yhteisen kannanmuodostuksen valmistelu. Tämä on tärkeää edelleen, koska yhteinen ennakoperehtyminen asioihin varmistaa päätöksenteon laadun. Jotta ryhmäkeskustelu onnistuu, edellytyksenä on, että kukin ryhmän jäsen jo ennakkoon perehtyy käsittelyssä oleviin asioihin. Valtuustoryhmän kokoukseen voidaan kutsua myös kunnan johtavia viranhaltijoita tai muita asiantuntijoita kuultaviksi. Varsin tarpeellisiksi ovat osoittautuneet myös kunnallistoimikunnan tai kunnallisjärjestön sekä valtuustoryhmän yhteiset kokoukset.

Yhteistyön toimivuudesta ryhmän sisällä ovat vastuussa yhtä lailla ryhmän johtaja kuin jokainen ryhmään kuuluva valtuutettu. Tarvitaan vastuullista käyttäytymistä ryhmän toimivuuden varmistamiseksi. Ryhmään kuuluvien on tärkeää tuoda esiin omia näkemyksiään ja perustella niitä, mutta myös kuunnella avoimesti ja herkällä korvalla toisia ja antaa heille ryhmässä tilaa. On tärkeää ymmärtää erilaisia näkemyksiä ja hyväksyä erilaisuutta. Tuloksellinen ryhmätyöskentely ei ole massan mukana menemistä, mutta ei myöskään itsetarkoituksellista vastavirtaan uimista.

Korostamalla me-henkeä luodaan perusta toimivalle ryhmätyöskentelylle. Tämä on erityisen tärkeää valtuustoryhmän puheenjohtajan työssä, sillä hän vastaa sekä ryhmän sisäisestä työskentelystä että ulkoisten suhteiden toimivuudesta. Kaiken kaikkiaan puheenjohtaja on hyvin vaikutusvaltainen henkilö valtuutettujen joukossa. Ylläpitääkseen ja vahvistaakseen ryhmän sisäistä toimivuutta puheenjohtajan on kohdeltava tasapuolisesti kaikkia ryhmän jäseniä. Tasapuolisuus tarkoittaa esimerkiksi jokaiselle valtuutetulle kuuluvaa tasavertaista mahdollisuutta sanoa sanansa ryhmän käsittelyssä olevista asioista. Ryhmänjohtaja ei myös-



kään saa vähätellä sellaisia näkemyksiä, joista hän ei henkilökohtaisesti pidä. Luottamusta rakentava ryhmänjohtaja saa ryhmänsä pysymään yhtenäisenä silloinkin, kun se käsittelee vaikeita poliittisia ongelmia.

Yhteistyön varmistamiseksi on tärkeää huolehtia reaaliaikaisesta viestinnästä. Tähän nykyinen viestintäteknologia antaa erinomaiset mahdollisuudet. Sähköisten ryhmäkokousten pitäminen auttaa monessa mukana olevien valtuutettujen ajanhallintaa. Ryhmän me-hengen synnyttämiseksi kasvokkaiset tapaamiset ovat toki tärkeitä edelleen.

Ryhmien välinen yhteistyö takaa valtuuston päätöksentekokyvyn

Kunnallispolitiikka on paikallisten valintojen tekemistä: Mitä pidetään tärkeinä asioina? Miten eri asioita painotetaan kunnan kehittämisessä ja tulevaisuustyössä? Jokaisella valtuustoryhmällä on itselle tärkeät asiat, mutta niiden edistämiseksi tarvitaan yhteistyötä muiden ryhmien kanssa. Kunnallispolitiikka onkin monen toimijan ja ryhmän välistä yhteistoimintaa, ja se rakentuu muun muassa valtuustoryhmän puheenjohtajien yhteistyön varaan.

Kysymys yhteistyön toimivuudesta kunnallisessa päätöksentekoympäristössä liittyy laajempaan kysymykseen koko kunnan johtamisjärjestelmän toimivuudesta. Eräs yhteistyön koetinkivi on valtuustoryhmien puheenjohtajien ja kunnanhallituksen välinen suhde. Kun kehitetään sinällään tärkeää valtuustoryhmien puheenjohtajien yhteistyötä, on varottava, ettei siitä muodostu kuntaan niin sanottua varjohallitusta. Tämän riskin torjumiseksi on hyvä määrittää ryhmäpuheenjohtajien kokousten tarkoitus, tavoitteet ja toimintatavat.

Turhaa vastakkainasettelua eri ryhmien välillä on nähtävissä valitettavasti aika ajoin vieläkin. Valtuuston julkisista kokouksista syntyy tällöin vaikutelma, että jotkut valtuutetuista ovat periaatteesta eri mieltä kuin toiset. Syynä voi

olla vaikkapa se, että alkuperäisen esityksen tekijänä oli väärä henkilö tai ryhmä. ”Poliittisella nokkapokalla” ei rakenneta kunnalle kestävää tulevaisuutta. Tämän vuoksi on pyrittävä etsimään yhdessä paikalliset ristiriidat ylittäviä ratkaisuja. Julkiseen tehtävään ja luottamushenkilörooliin sopiva kielenkäyttö edistää yhteistyön ja vuorovaikutuksen toimivuutta.

Useimmat puolueet toimivat kansallisella, alueellisella sekä paikallisella tasolla. Joskus on nähtävissä myös, että valtakunnan politiikassa oleva hallitus–oppositio-asetelma ohjaa paikallista päätöksentekoa – ikään kuin paikallinen kunnallispolitiikka olisi vain kansallisen politiikan jatke. Näin ei ole, vaan kunnallispolitiikassa on kysymys paikallisista valinnoista eli sen tunnistamisesta, mitkä asiat ja intressit ovat paikallisesti tärkeitä ja miten niitä priorisoidaan rajallisten resurssien puitteissa. On havaittu, että ne puolueet, jotka ammentavat korostetusti tavoitteensa ja keinonsa paikallisista olosuhteista ja mahdollisuuksista jättäen kansalliset ideologiat ja ohjelmalliset painotukset taka-alalle, pystyvät parhaiten rakentamaan luottamuksellisia yhteistyösuhteita. Kunnallishallinnossa on vallitseva periaate, ettei siellä ole hallitus–oppositio-asetelmaa, vaan olemme hoitamassa yhdessä paikallisyhteisömme asioita.

Miten luottamusta ja tavoitteellista yhteistyötä valtuustoryhmien välillä voidaan sitten vahvistaa? Edellä olevien asioiden lisäksi mainitsen esimerkiksi keskinäisen tuntemisen tärkeyden. Mitä paremmin tunnetaan toisten vaaliohjelmat ja tärkeimmät periaatteet, sitä parempi perusta on yhteistyölle. Etäisyys puolestaan ruokkii tietämättömyyttä, tietämättömyys epäilyä ja epäily epäluottamusta.

Valtuustoryhmien yhteistyön edistämiseksi on jo useita vuosia ollut käytössä valtuustosopimusmenettely, joka on yksi kunnan poliittisen johtamisen työvälineitä. Se laaditaan valtuustoryhmien väliseksi sopimukseksi valtuustokaudeksi, ja sen allekirjoittavat valtuustoryhmien puheenjohtajat ryhmänsä valtuuttamina. Luonteeltaan valtuustosopimus

on poliittismoraalinen asiakirja, mutta juridista sitovuutta sillä ei ole. Valtuustosopimuksia on tehty kunnissa eri tarkoituksista, ja ne ovat voineet olla valtuustotyöskentelyn pelisääntösopimuksia tai kuntastrategiaa linjaavia sopimuksia. On varottava, ettei valtuustosopimuksesta muodostu niin sanottua varjostrategiaa. Hyödyllistä voisi olla, jos valtuustosopimusta suunnataan entistä enemmän pelisääntösopimuksen suuntaan. Silloin siinä sovittaisiin, mihin asioihin valtuusto toimikaudellaan keskittyy, miten asioita käsitellään, millä työtapoilla valtuuston päätöskokousten ohella työskennellään, miten ryhmien väliset suhteet hoidetaan ja mitkä ovat käyttäytymiskoodit kokouksissa ja sosiaalisessa mediassa.

Yhteistyö ammattijohdon kanssa on kunnan johtamisjärjestelmän toimivuuden kypsyyskoe

Hyvin toimiva johtaminen on yksi kunnan keskeisiä menestystekijöitä, ja sen oleellinen osa on luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden, erityisesti ammattijohdon välinen yhteistyö. Toimiva yhteistyö on aina kahden kauppa, eli siihen tarvitaan sekä luottamushenkilöiden että viranhaltijoiden osaamista, motivaatiota ja aktiivisuutta. Arvostava asenne puolin ja toisin on tärkeä perusta yhteistyön syntymiselle.

Parhaimmillaan kunnan johtaminen on poliittisen ja amatillisen johtamisen yhdistelmä, kumppanuussuhde, joka rakentuu arvostukselle ja luottamukselle puolin ja toisin. Luottamuksen vaalimiseksi on hylättävä vanha vahtimismentaliteetti eli se, että luottamushenkilöt isännän tavoin valvovat kunnanjohtajaa ja muita johtavia viranhaltijoita. Hyvän hallinnon periaatteet, kuten tiedonsaanti viranhaltijoilta, osallistumismahdollisuudet jo valmisteluvaiheessa sekä tiedonkulku kunnan organisaation sisällä mahdollistavat yhteistyöhakuisen ilmapiirin syntymisen. Osallistava kuntastrategiaprosessi näyttää myös lisäävän yhteistyöhakuisuutta luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä.

Erityisen tärkeää koko kunnan johtamisen toimivuuden kannalta on luottamushenkilöiden ja kunnanjohtajan välinen vuorovaikutus. Päättävällä valtuustokaudella on valitettavasti ollut nähtävissä joissakin kunnissa lisääntyvää luottamuspulaa kuntajohtajia kohtaan, mihin ovat vaikuttaneet muun muassa luottamushenkilöiden ja viranhaltijajohdon välisen vuorovaikutuksen puutteet. Onkin tärkeää osata keskustella riittävän ajoissa mahdollisista puutteista johtamistavoissa. Jos hiertävät asiat otetaan esille liian myöhään, niistä voi tulla raskaita prosesseja, jotka heikentävät samalla kunnan työnantajakuvaa ja kuntamainetta.

Tämän päivän ammattijohto kokee usein olevansa puun ja kuoren välissä, ja he tekevät vaativaa työtään moniulotteisten tehtävien, toiveiden ja muutosvaatimusten ristipaineissa. Tiukassa taloustilanteessa kunnanjohtaja joutuu tekemään esityksiä, jotka eivät aina ole luottamushenkilöiden mieleen. Kuntaan kohdistuvien muospaineiden kasvaessa tosiasioiden tunnistaminen ja tunnustaminen ovat kestävä perusta yhteistyön rakentamiselle. Nykyään pakollinen kuntajohtajasopimus turvaa osaltaan kuntajohtajalle onnistumisen edellytykset sekä selkeyttää johtajan liik-kuma-alaa tavoitteiden saavuttamiseksi.

Roolien selkeys on myös keskeinen edellytys toimivalle yhteistyölle. Kunnanjohtaja ja muut johtavat viranhaltijat vastaavat hyvästä, ammattitaitoisesta valmistelusta. Luottamushenkilöt tuovat päätöksentekoprosessiin arvoja ja paikallisia valintoja. Kunnan johtamisessa luottamushenkilöt johtavat kuntaa toimieliminä, eivät yksittäisinä johtajina. Jos tätä ei sisäistetä, se voi aiheuttaa ”ohijohtamisen” ongelmia. Monipuolinen ja hyvä valmistelu luo edellytykset kokousten sujuvuudelle sekä toimivalle päätöksenteolle edellyttäen toki, että luottamushenkilöt perehtyvät ennakoon huolellisesti esityslistaan ja sen liitteisiin. Tarvitaan myös päätösten sietokykyä eli kykyä sitoutua yhdessä demokraattisesti tehtyihin päätöksiin.

Isoista, monivaiheista valmistelua vaativista asioista on tarpeen käydä keskustelua luottamushenkilöiden kanssa jo etukäteen ennen lopullista päätöksentekoa. Näin voidaan välttää turhia arvovaltakiistoja sekä varmistaa, ettei valmistelussa tehdä turhaa työtä. Kun asioilla, niiden valmistelulla ja päätöksenteolla on oma aikataulunsa, edistää se konkreettisesti kunnan taloudellista toimintaa.

Tiivis vuorovaikutus kuntalaisiin vahvistaa luottamusta kunnallispolitiikkaan

Tiivis vuorovaikutus kuntalaisiin on kunnallispolitiikan ydinasia ja toiminnan legitimitetin perusta. Uudessa julkisessa hallinnossa kuntalaiset nähdään kuntayhteisön muiden toimijoiden lailla aktiivisina toimijoina ja kehittämiskumppaneina; he eivät ole pelkkiä äänestäjiä ja palvelunkäyttäjiä.

Miltä kuntalaisten ja päättäjien välinen suhde näyttää? Kuntaliiton uusimmat kuntalaistutkimuksen tulokset osoittavat, että asukkaiden luottamus kunnan päättäjiin on lievässä kasvussa. Huolestuttavaa on kuitenkin se, että lähes puolet kyselyyn vastanneista kuntalaisista arvioi, että kunnanvaltuutetut menettävät melko pian vaalien jälkeen kosketuksen äänestäjiin. Kun samalla vain noin neljännes toteaa luottavansa kuntansa päättäjiin, on nyt alkavalla valtuustokaudella edessä iso urakka vahvistaa kuntalaisten ja valtuutettujen vuorovaikutusta.

Suhdetta kuntalaisiin on hoidettava aktiivisesti, arvostavasti ja eettisesti. On tärkeää ymmärtää erilaisten kuntalaisten huolenaiheita sekä tunnistaa kuntayhteisössä olevia voimavaroja ja mahdollisuuksia. Vain yhden asian jääräpäinen edunajaja onnistuu harvoin vaikuttamispyrkimyksissään. Kun sitä vastoin kuuntelee työssään kuntayhteisön eri toimijoita, osa-alueita ja sektoreita, voi sillanrakentajana edistää kestävästä kuntakehitystä. Osallistuminen kunnan eri tilaisuuksiin mahdollistaa keskustelun kunnan asukkaiden kanssa. Samalla luottamushenkilö viestittää

läsnäolollaan arvostavansa kuntalaisten ja paikallisten yhdistysten aktiviteettejä.

Valtuustoryhmät voivat järjestää kuntalaisille tarkoitettuja informaatio- ja keskustelutilaisuuksia. Nykyisen kuntalain mukaan kunta voi tukea taloudellisesti valtuustoryhmiä toimissa, joilla edistetään kunnan asukkaiden osallistumista ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tätä mahdollisuutta on hyödynnetty vasta osassa kuntia.

Varsin usein vieläkin osa valtuutetuista näkee edustuksellisen demokratian ja kuntalaisten suoran vaikuttamisen toisilleen vastakkaisina asioina. Näin ei tulisi olla – tarvitaan molempia. Voimassa olevan kuntalain 22 § sisältää kattavan esimerkkiluettelon keinoista, joilla kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia voidaan lisätä. Pykälässä on mainittu muun muassa erilaiset kuulemistilaisuuudet, mielipidetiedustelut, osallistuminen kunnan talouden suunnitteluun (osallistuva budjetointi), osallistuminen palvelujen suunnitteluun sekä asukkaiden ja järjestöjen omaehtoisen toiminnan tukeminen. Kunnan asukkaiden ja palvelun käyttäjien osallisuuden edistäminen on viime kädessä valtuuston vastuulla.

Kuntalaisten suoran vaikuttamisen kautta voidaan entistä paremmin hyödyntää sitä kokemusta ja asiantuntijuutta, jota asukkailla on. Esimerkiksi osallistuvan budjetoinnin ja yhteissuunnittelun avulla voidaan saada aikaan käytännössä hyvin toimivia ratkaisuja. Nämä käytännöt aktivoivat asukkaita ottamaan myös itse vastuuta omasta lähiyhteisöstään. Kuntalaisten kokemustiedolla on tärkeä paikka tietoon perustuvassa päätöksenteossa sekä kuntien uudistumisessa. Etätyön ja muun monipaikkaisen työn lisääntyessä vuorovaikutusta on hyvä saada aikaan myös monipaikkaisten asukkaiden kanssa. Heidän avullaan voi samalla edistää kunnan verkostoitumista ja kumppanuuksia.

Tiivistys

- Vaikuttava valtuustotyö syntyy monitahoisen yhteistyön kautta.
- Yhteistyötä tarvitaan valtuustoryhmän sisällä, ryhmien välillä, luottamus- henkilöiden ja viranhaltijoiden kesken sekä suhteessa kuntalaisiin kunnan lukuisia eri sidosryhmiä unohtamatta.
- Toimivalla valtuustoryhmätyöllä varmistetaan tiedonkulku, parannetaan päätöksenteon laatua sekä luodaan edellytykset linjakkaalle kunnallispolitiikan tekemiselle.
- Luottamushenkilöiden yhteistyö ammatti- johdon kanssa on kunnan johtamis- järjestelmän toimivuuden kypsyyskoe.
- Tiivis vuorovaikutus kuntalaisten kanssa koko vaalikauden ajan lisää luottamusta kunnallispolitiikkaan.

Pohdittavaa

- Millä tavoin valtuustoryhmätyössä voidaan hyödyntää jokaisen valtuutetun osaamista?
- Miten valtuutettu voi omalla toiminnallaan edistää yhteistyön toimivuutta eri tahojen kanssa?
- Miten edistämme valtuustoryhmien välistä yhteistyötä? Mitä hyötyä siitä on?
- Miten kunnassasi voidaan rakentaa toimiva vuorovaikutus luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välille?
- Millä eri keinoilla valtuutetut voivat pitää yhteyttä kuntalaisiin koko valtuustokauden ajan?

Ferveur

Miki Liukkonen

*mun päivän ikävää unta
ajatus alkaa valvoa
se on mahdoton! lämmintä unta*

*vaan henki ei käy eloon
kun kaupunki valossa kylpee
mä käynen tuttuun taisteluun
aurinko aivoihin sylkee*

Arto Sulonen

Oikeustieteen kandidaatti Arto Sulonen on toiminut Suomen Kuntaliiton lakiasiain johtajana vuosina 2010–2019 ja johtavana lakimiehenä syksystä 2019 alkaen. Aiemmin hän on työskennellyt valtion keskushallinnossa muun muassa kuntien palveluita ja niiden rahoitusta koskevissa lainvalmistelutehtävissä.

Valtuutettu oikeudellisena toimijana

Luottamushenkilö on poliittinen päätöksentekijä

Kunnan toimintakenttä on laaja, ja sitä sääntelevät lukuisat lait. Luottamushenkilöitä ei kuitenkaan ole valittu valtuustoihin ja muihin kunnan toimielimiin tuomareiksi ja virkamiehiksi tulkitsemaan ja soveltamaan lakia. Luottamushenkilön tehtävänä on tehdä poliittisia päätöksiä kuntalaisten hyväksi kunnan toimialaan kuuluvissa asioissa. Kuntalain mukaan luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla.

Luottamushenkilöt tekevät päätöksiä valmistelun pohjalta. Valmistelussa otetaan huomioon voimassa oleva lainsäädäntö. Valmistelijat, yleensä viranhaltijat, ovat vastuussa siitä, että päätöksenteon pohjana olevat esitykset ovat lainmukaisia ja asiasisällöltään riittävästi valmisteltuja.

Kuntalain mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palve-

lut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla. Luottamushenkilön tulee toiminnassaan edistää näitä kunnalle säädettyjä tehtäviä.

Politiikka on asioiden hoitamista ja erilaisten näkemysten yhteensovittamista. Poliittisten erimielisyyksien ratkaisemisen tulisi olla asalähtöistä. Valitettavasti näin ei aina ole kunnallishallinnossakaan. Kunnissa on myös valtataistelua ilman oikeaa kytkentää asioihin.

Poliittisissa ristiriitatilanteissa valitettavan usein politiikkaa yritetään juridisoida. Kunnissa tämä ilmenee siten, että itselleen epämieluisat poliittiset päätökset yritetään perustella lainvastaisiksi. Päätökset pitää tietysti tehdä laillisesti, mutta politiikassa pitää myös hyväksyä itselleen epämieluisia päätöksiä.

Ketkä ovat kunnan luottamushenkilöitä

Kuntalain mukaan kunnan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsevat henkilöt sekä muut kunnan luottamustoimiin valitsevat henkilöt.

Kunnan toimielinten jäsenet ovat siten luottamushenkilöitä. Lain mukaan kunnan toimielimiä ovat kunnanhallitus, tarkastuslautakunta, kunnanhallituksen alaisena toimivat lautakunnat ja valiokunnat, johtokunnat, kunnanhallituksen, valiokunnan, lautakunnan ja johtokunnan jaostot, tilapäinen valiokunta sekä toimikunnat. Myös pormestari ja apulaispormestarit ovat kunnan luottamushenkilöitä, joita koskevat omat erityissäännöksensä.

Oikeudellisessa mielessä luottamushenkilöitä eivät ole nuorisovaltuuston, vanhusneuvoston ja vammaisneuvoston jäsenet, vaikka mainitut vaikuttamiselimet ovat kunnassa pakollisia.

Kunnan edustajat kunnan määräämisvallassa olevissa osakeyhtiöissä ja muissa yksityisoikeudellisissa yhteisöissä eivät myöskään ole kunnan luottamushenkilöitä. Esimerkiksi

kunnan edustajan asema ja vastuut osakeyhtiön hallituksessa määräytyvät kuntalain sijasta osakeyhtiölain mukaisesti.

Luottamustoimen hoitaminen on virkavelvollisuus

Kunnallisen luottamustoimen vastaanottaminen ei ole nykyään kansalaisvelvollisuus. Lain mukaan luottamustoimeen voidaan valita vain henkilö, joka on suostunut ottamaan toimen vastaan.

Henkilön tultua valituksi luottamustoimeen hän on kuitenkin velvollinen sitä hoitamaan. Henkilö ei voi ilman pätevää syytä kieltäytyä luottamustehtävänsä hoitamisesta. Pätevä syy on henkilön esteellisyys eli jääviys ja este. Jäävi henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn. Esteenä voivat tulla kysymyksen esimerkiksi sairaus ja työeste. Poliittiset erimielisyydet ja haluttomuus osallistua ikäviksi koettujen asioiden käsittelyyn eivät ole syitä kieltäytyä hoitamasta luottamustointa.

Valtuutettu ja muu luottamushenkilö voi erota luottamustoimesta pätevästä syystä. Esimerkkeinä pätevästä syystä voi mainita sairauden sekä vaikeudet sovittaa luottamustoimen hoitaminen työhön tai perhe-elämään. Syyn pätevyys arvioi ja erosta päättää se toimielin, joka luottamushenkilön on valinnut, yleensä valtuusto.

Luottamustehtäviä on perinteisesti hoidettu muun työn ohessa. Suuremmissa kaupungeissa on kuitenkin jo pitkään ollut myös päätoimisia ja osa-aikaisia luottamushenkilöitä. Keskeisimpien luottamustehtävien hoidosta, kuten kunnan hallituksen puheenjohtajana toimimisesta, on näissä kunnissa tullut ammatti.

Luottamushenkilön erottamattomuus on vahva

Tultuaan valituksi luottamustoimeen henkilö nauttii vahvaa erottamattomuutta. Demokratiaan kuuluu keskeisesti, että luottamushenkilöllä on oikeus hoitaa tointa. Luottamushenkilön erottamisen tulee aina perustua lakiin.

Tuomioistuin voi tuomita virkarikokseen syyllistyneen luottamushenkilön menettämään luottamustoimensa (viraltapano), ja luottamushenkilö voidaan valtuuston päätöksellä tutkinnan ja oikeudenkäynnin ajaksi pidättää luottamustoimestaan. Valtuusto voi erottaa luottamushenkilön luottamustoimen ulkopuolella tehdyn rikoksen vuoksi, jos luottamushenkilö on vaalin toimittamisen jälkeen lainvoimaisella tuomiolla tuomittu vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi.

Valtuusto voi luottamuspulaan vedoten erottaa kunnan hallituksen, lautakunnan ja muun toimielimen kokonaisuudessaan, jos toimielimen jäsenet tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Vaikka epäluottamus kohdistuisikin vain tiettyyn tai joihinkin toimielimen jäseniin, koskee erottaminen aina kaikkia toimielinten jäseniä ja toimielin on siten valittava kokonaan uudelleen. Poikkeuksena tästä toimielimen puheenjohtajisto (puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat) voidaan erottaa, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valitsijansa luottamusta. Erottamispäätös koskee tällöinkin puheenjohtajistoa kokonaisuudessaan.

Luottamushenkilö voi menettää luottamustoimensa myös silloin, kun kunta kesken vaalikauden uudistaa luottamushenkilöistä koostuvaa toimielinorganisaatiotaan, eikä kaikkia entisiä luottamushenkilöitä valita uusiin toimielimiin.

Luottamushenkilö toimii virkavastuulla

Kuntien luottamushenkilöt toimivat viranhaltijoiden tapaan virkavastuulla, ja heihin sovelletaan rikoslain virkarikoksia koskevia säännöksiä. Luottamushenkilön vastuu luottamustehtävissä kunnalle aiheutetuista vahingoista määräytyy vahingonkorvauslain mukaisesti.

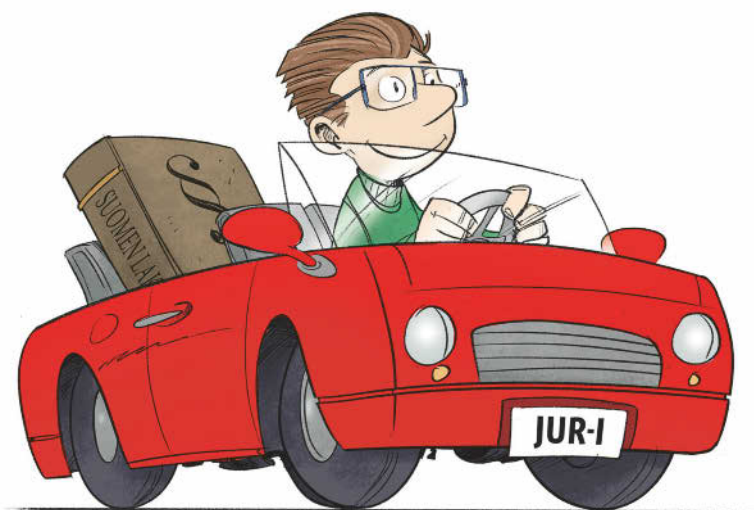
Jos luottamushenkilö on valittu kunnan edustajaksi esimerkiksi kunnan määräämisvallassa olevaan osakeyhtiöön, tulee hänen yhtiön hallituksessa toimia yhtiön edun mukaisesti. Myös hänen vastuunsa osakeyhtiölle hallituksen toiminnasta aiheutuneesta vahingosta määräytyy osakeyhtiölain mukaan.

Mihin luottamushenkilön tulisi toiminnassaan erityisesti kiinnittää huomiota

Vaikka luottamustoimeen valittujen keskeinen tehtävä ei olekaan oikeudellisten kysymysten pohdinta, kuntalaki ja hallintolaki sisältävät kuitenkin eräitä sellaisia säännöksiä, joiden on yleisellä tasolla syytä olla jatkuvasti luottamushenkilön takaraivossa. Tällaisia ovat erityisesti esteellisyys- eli jääviyssäännökset, vaalikelpoisuutta koskevat säännökset ja luottamushenkilön velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuuksistaan. Näiden säännösten noudattaminen on korostetusti luottamushenkilön omalla vastuulla, koska niiden soveltamisen edellytykset eivät useinkaan ole muun kuin luottamushenkilön itsensä tiedossa.

Vaalikelpoisuus

Jotta henkilö on vaalikelpoinen luottamustoimeen kunnassa, kyseisen kunnan tulee olla henkilön kotikunta ja hänellä tulee olla äänioikeus jossakin kunnassa eikä häntä saa olla julistettu vajaavaltaiseksi. Kuntalaissa säädetään lisäksi erityisesti vaalikelpoisuudesta valtuustoon, kunnanhallitukseen,



tarkastuslautakuntaan, muihin kunnan toimielimiin, kuntayhtymän toimielimiin ja kuntien yhteiseen toimielimeen.

Luottamushenkilön tulee ilmoittaa, jos hänen vaalikelpoisuuteensa vaikuttavissa olosuhteissa on tapahtunut muutoksia, esimerkiksi kotikunta on muuttunut. Jos luottamushenkilö on menettänyt vaalikelpoisuutensa, tulee valinnasta vastanneen toimielimen todeta luottamustoimi päättyneeksi.

Esteellisyys

Luottamushenkilön esteellisyydestä eli jääviydestä säädetään kuntalaissa ja hallintolaissa. Henkilö on esteellinen silloin, kun hänellä on sellainen suhde käsiteltävään asiaan tai asianosaisiin, että hänen puolueettomuutensa tuossa yksittäisessä asiassa vaarantuu. Esteellisen on vetäydyttävä asian käsittelystä kokonaan, eli hän ei voi missään vaiheessa osallistua käsittelyyn. Esteellisyys koskee siten asian valmistelua, esittelyä, käsittelyä, päätöksentekoa ja toimeenpanoa, ei siis sitä, että vetäytyy vain päätöksenteosta, esimerkiksi äänestyksestä.

Valtuutettuihin ja kunnan muihin luottamushenkilöihin sovelletaan eri esteellisyysperusteita. Esteellisyys muissa toimielimissä kuin valtuustossa syntyy huomattavasti valtuustoa helpommin. Kuntalain mukaan valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään vain asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolaissa tarkemmin säädettyä läheistään. Valtuutettuun ei valtuustossa sovelleta muita esteellisyysperusteita.

Muiden luottamushenkilöiden kuin valtuutettujen esteellisyydestä säädetään hallintolaissa. Heidän esteellisyyksperusteensa ovat samat kuin kunnan viranhaltijoilla. Esteellisyyksperusteita on useita. Henkilö on esteellinen esimerkiksi silloin, kun käsittelyssä olevan asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa luottamushenkilölle itselleen tai hänen läheiselleen. Myöskään asianosainen ei saa osallistua oman asiansa käsittelyyn.

Esteellisen henkilön on itse ilmoitettava esteellisyydestään ja pyynnöstä annettava toimielimelle selvitystä seikoista,

joilla voi olla merkitystä hänen esteellisyytensä arvioimisessa.

Esteellisyys on usein vaikeasti tulkittava asia. Suositeltavaa on, että tulkinnanvaraisissa tapauksissa luottamushenkilö vetäytyy vapaaehtoisesti asian käsittelystä. ”Aiheeton” itsensä jääväminen ei tee päätöksestä lainvastaista mahdollisessa valitusprosessissa hallinto-oikeuteen. Esteellisen henkilön osallistuminen asian valmisteluun sen sijaan on virhe, joka saattaa johtaa päätöksen kumoamiseen hallinto-oikeudessa.

Sidonnaisuudet

Kuntalain mukaan keskeisimpien kunnan luottamushenkilöiden on tehtävä kunnalle sidonnaisuusilmoitus. Ilmoitusvelvollisuus koskee luottamushenkilön johtotehtäviä (esim. toimitusjohtajaa) ja luottamustoimia (esim. hallituksen jäseniä) elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä sekä merkittävää varallisuutta (mm. merkittäviä omistuksia yrityksissä ja maaomaisuutta). Ilmoitus on tehtävä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamustehtävän hoitamisessa.

Sidonnaisuusilmoituksen ovat velvollisia tekemään kaikki kunnanhallituksen jäsenet ja kaikki maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettuja tehtäviä hoitavan toimielimen jäsenet (esim. rakennuslautakunnan jäsenet). Myös valtuuston ja lautakuntien puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat sekä pormestari ja apulaispormestari ovat velvollisia tekemään ilmoituksen. Ilmoitusvelvollisuus koskee myös tiettyjä viranhaltijoita (kunnanjohtajaa sekä kunnanhallituksen ja lautakuntien esittelijöitä).

Sidonnaisuusilmoitus on tehtävä tarkastuslautakunnalle kahden kuukauden kuluessa siitä, kun henkilö on valittu tehtäväänsä. Tarkastuslautakunta valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista.

Sidonnaisuusilmoituksen tarkoituksena on avoimuuden kautta lisätä luottamusta päätöksentekoon. Kunnan on pidettävä sidonnaisuuksista rekisteriä yleisessä tietoverkossa.

Valtuuston rooli kunnan ylimpänä päätöksentekijänä

Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta ja käyttää kunnassa ylintä päätösvaltaa. Melkein kaikki muu päätösvalan käyttö tulee johtaa valtuuston päättämästä kunnan hallintosäännöstä. Hallintosäännössä valtuusto voi delegoida päätösvaltaansa kunnan toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Lain mukaan tietyt asiat on pidätetty vain valtuuston päätösvaltaan, eikä valtuusto voi näissä asioissa siirtää päätösvaltaansa muualle. Valtuuston tulee päättää muun muassa kuntastrategiasta, hallintosäännöstä, talousarviosta ja taloussuunnitelmasta sekä eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta jäsenten valitsemisesta kunnallisiin toimielimiin.

Kunnan toiminnasta säädetään erityislaeissa, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen lainsäädännössä. Kunnan hallinnosta ja taloudesta säädetään puolestaan kuntalaissa. Kunnan tulee järjestää sen vastuulle kuuluvat palvelut erityislainsäädännön edellyttämällä tavalla ottaen huomioon kunnan hallintoa ja taloutta koskevat säännökset. Kuntalain mukaan kunta on esimerkiksi velvollinen kattamaan taseeseensa kertyneen alijäämän neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta. Poliittinen päätöksenteko ja johtaminen on usein tasapainoilua toiminnallisten tarpeiden ja taloudellisen niukkuuden välissä.

Johtaminen kohdistuu kunnan toimintaan kokonaisuudessaan

Hallintosäännössä valtuusto päättää kunnan johtamisjärjestelmästä. Kuntalain mukaan kunnan johtaminen kohdistuu kunnan toimintaan kokonaisuudessaan, ei vain kuntaorganisaation ja sen toiminnan johtamiseen. Kunnat ovat vuosien saatossa muodostuneet pitkälle konsernimaisiksi rakenteiksi, joissa peruskunta on emoyhteisö, ja sen ohjaus-

ja vaikutuspiirissä on suuri määrä erilaisia kuntien yhteistoimintamuotoja, kuten kuntayhtymiä ja kuntien yhteisiä toimielimiä sekä yksityisoikeudellisia yhteisöjä, kuten osakeyhtiöitä, yhdistyksiä ja säätiöitä.

Kuntalain mukaan kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan (esim. kuntayhtymiin) sekä muun omistukseen (esim. osakkuudet yhtiöissä), sopimukseen (tavaroitten ja palveluiden hankinnat) ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Kunnan toiminnan johtaminen on siten varsin monimutkainen ja vaativa tehtävä.

Kunnan johtaminen ei ole enää pitkään aikaan ollut pelkästään hallintoa vaan myös toimintaa markkinaympäristöstä. Suomen EU-jäsenyys on olennaisesti vauhdittanut tätä kehitystä. Kuntien on pitänyt yhtiöittää toimintansa, joka tapahtuu markkinoilla (esim. satamat sekä sähkön ja energian tuotanto). Ostettaessa palveluita markkinoilta tulee noudattaa lainsäädännön määrittelemiä syrjimättömiä hankintamenettelyitä. Kuntien tehdessä sopimuksia yksityisten yritysten kanssa tulee ottaa huomioon EU:n valtiontukisäännöstö, joka lähtökohtaisesti kieltää kuntia antamasta valikoivaa tukea kunnan alueella sijaitseville tai sinne sijoittumassa oleville yrityksille. Lisäksi kuntien toimintaa arvioidaan kilpailulainsäädännön näkökulmasta.

Kuntien tehtäväkenttä on muuttumassa

Kunnalliset palvelut elävät tulevalla vaalikaudella murrosvaihetta. Vireillä olevassa sote-uudistuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden järjestämisvastuu on tarkoitus siirtää vuoden 2023 alusta kunnilta 21 hyvinvointialueen vastuulle. Helsingin kaupunki järjestäisi edellä mainitut palvelut jatkossakin itse. Samalla reilusti yli puolet kuntasektorin budjetista ja henkilöstöstä siirtyy hyvinvointialueille.

Hyvinvointialueet olisivat kunnista erillisiä itsehallinnollisia kuntien kanssa rinnakkain toimivia organisaatioi-

ta, joissa ylintä päätösvaltaa käyttää suorilla vaaleilla valitut aluevaltuustot.

Tulevalla valtuustokaudella kunnat siten vastaavat hyvinvointialueille siirtyvistä tehtävistä aluksi noin puolentoista vuoden ajan. Kuntien tulee osaltaan vastata siirtyvien tehtävien ylimenokauden järjestelyistä ja samalla sopeuttaa kunnan oma organisaatio ja toimintansa uuteen tilanteeseen.

Myös hyvinvointialue järjestää jatkossa palvelut kunnan asukkaille, ja siirtymävaiheessa olisikin tärkeää luoda toimivat yhteistyömenettelyt kuntien ja hyvinvointialueiden välille. Yhteistyötä edellyttäviä rajapintoja kuntien ja hyvinvointialueiden välillä on paljon esimerkiksi palveluverkkokysymyksissä sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä.

Uudistus tuo kunnille sekä hyötyjä että haittoja, joiden suhde vaihtelee kunnittain. Kuntien talouden ennakoitavuus paranee etenkin pienemmissä kunnissa, kun pitkälti niiden päätösvallan ulottumattomissa olevat ja vuosittain vaihtelevat erikoissairaanhoidon menot siirtyvät hyvinvointialueiden vastuulle. Toisaalta kuntien taseet pienenevät huomattavasti ja verotulojen osuus kuntien tulorahoituksessa vähenee, mikä heikentää kuntien investointimahdollisuuksia ja elinvoimaa erityisesti suurissa kaupungeissa.

Kun uudistus on saatu toteutettua, kunnat keskittyvät muihin palveluihin ja tehtäviin kuin sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Kunta on jatkossakin paikallisen identiteetin ja demokraattisen päätöksenteon keskipiste. Kunta vastaa tulevaisuudessakin elinympäristön kehittämiseen liittyvistä asioista (maankäyttöön, katu- ym. infrastruktuuriin, rakentamiseen sekä vesi- ja jätevesihuoltoon liittyvistä tehtävistä). Koulutus-, kulttuuri- ja liikuntapalveluiden suhteellinen asema kuntien päätöksenteossa vahvistuu. Myös elinvoimaan liittyvät tehtävät (mm. elinkeinopolitiikka ja työllisyys) kuuluvat jatkossakin kunnan toimintakenttään. Kunnilla on hyvinvointialueista poiketen yleiseen toimialaan kuuluva mahdollisuus itse päättää, ottaako se hoitaakseen muitakin kunnan asukkaiden hyvinvointia edistäviä tehtäviä.

Tiivistys

- Kunnan luottamushenkilönä olet asukkaiden hyvinvoinnin ja kunnan elinvoiman edistäjä.
- Toimi asialähtöisesti ja ole yhteistyöhaluinen.
- Perehdy kunnan toimintaan kokonaisuutena, älä pelkästään kunnan oman organisaation tekemisiin.
- Edellytä asioiden perusteellista valmistelua ennen päätöksentekoa.
- Huolehdi osaltasi kunnallisen päätöksenteon uskottavuudesta (käyttäytymissääntö, sidonnaisuuksien ilmoittaminen ja esteellisyys).

Juuret

Miia Toivio

*Ihmisen täytyy olla jostain kotoisin
sanoo Ilmajoki-lehti
kysyn mummalta isovanhempien nimiä
mutta hän ei muista*

*minkä niminen tuntematon on
kulkenut ojan vartta pitkin
peräseinäjoella, pojanluomalla
missä tahansa loukossa, metsätaipaleen
päässä*

Sari Myllykangas

Psykiatrinen sairaanhoitaja Sari Myllykangas toimii psykoterapeuttina yksityissektorilla. Hän on toiminut Hämeenlinnan kaupunginvaltuuston puheenjohtajana vuodesta 2016 lähtien.

Sari Rautio

Yo-merkonomi Sari Rautiolla on laaja kokemus valtakunnallisesta vammais- ja liikuntajärjestötyöstä. Hän on toiminut Hämeenlinnan kaupunginhallituksen puheenjohtajana vuodesta 2014 lähtien.

Jaksava valtuutettu

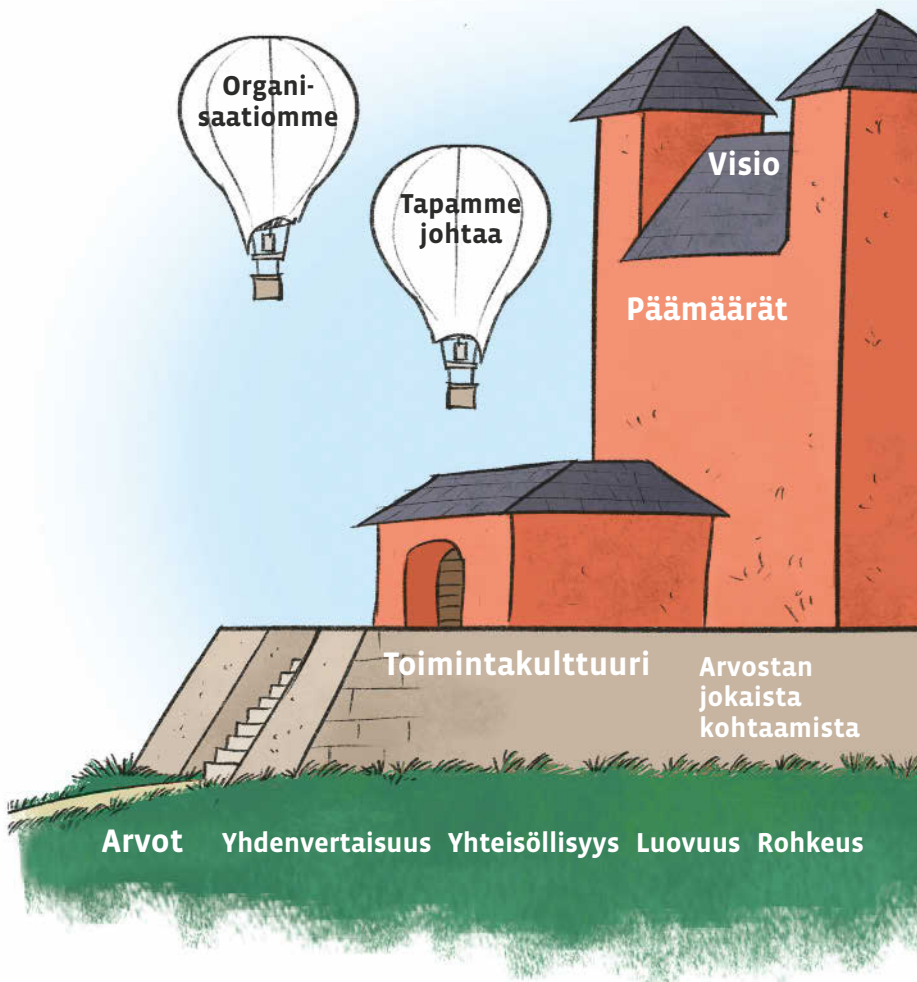
Kuka on se kaupunki, joka päättää?

Me Sarit olemme päättävällä valtuustokaudella toimineet Hämeenlinnan valtuuston ja hallituksen puheenjohtajina. Olemme molemmat yli viisikymppisiä, sosiaalisia, humaanuja, meillä molemmilla on monipuolinen elämäkokemus ja neljä lasta, olemme helposti lähestyttäviä ja avoimia. Toinen on sosiaalidemokraatti, toinen kokoomuslainen. Saamme paljon yhteydenottoja, kun halutaan selvittää, mitä mieltä kaupunki on asioista tai miten kaupunki voisi auttaa.

Mahtavaa, että olet saanut mandaatin hoitaa ihmisten läheisiä, tärkeitä arjen asioita! Kuntapolitiikka on yhteis-

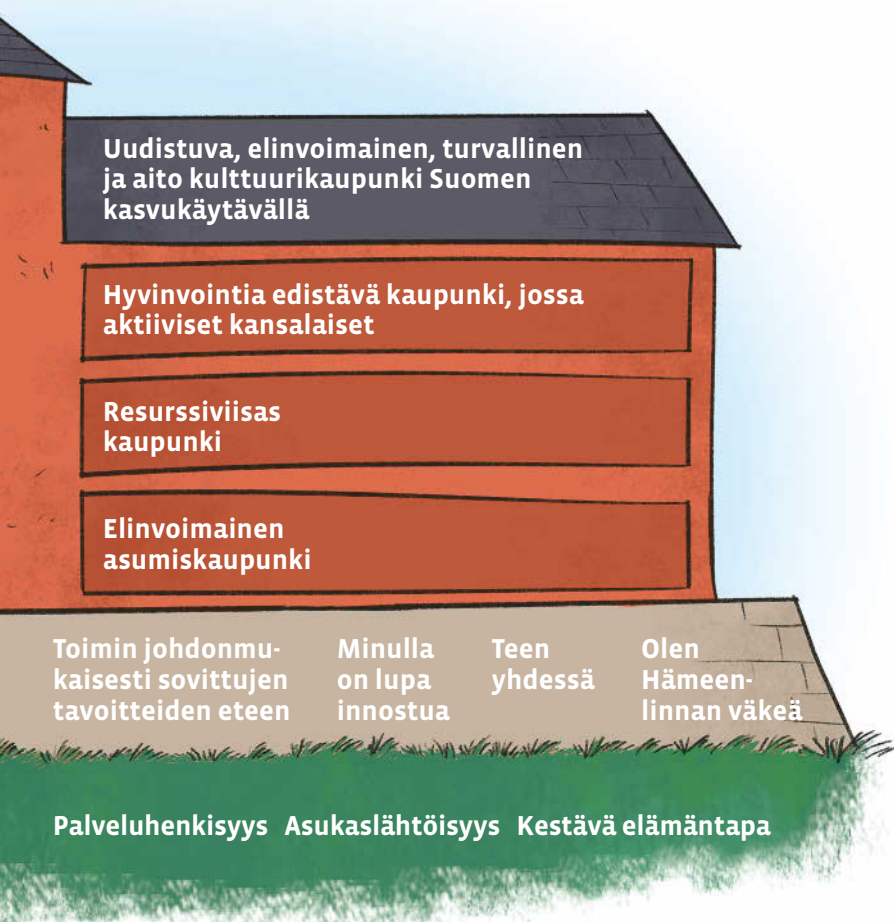
ten asioiden hoitoa. Se on luottamustehtävä, vaativa, monialainen yhteistyötehtävä. Kukaan meistä ei pärjää tässä yksin, mutta yhdessä saadaan muutettua kotiseutua parempaan suuntaan.

Paineita asettavat paitsi luottamushenkilö itse, myös äänestäjät, virkamiehet, omat puoluetoverit ja -kaverit, media ja Esson baarin tietäjät ja hevosmiesten tietotomiston vinkkimiehet. Omat tavoitteet, jotka ehdokas on asettanut yön pimeinä tunteina, joutuvat kovalle koetukselle. Ensimmäisenä oman ryhmän kanssa muokataan niistä monista tavoitteista yhteisiä tavoitteita, sitten koko valtuuston tasolla se kotikunnan tavoitetila, jota strategiaksi kutsutaan.



Hämeenlinnan yhteinen strategia rakennettiin edellisen valtuuston perinnön pohjalta, ja yhteinen työstäminen jatkuu taas uuden valtuuston kanssa.

Emmi Leppänen, ilmastokoordinaattori, Hämeenlinnan kaupunki: ”Kestävä kehitys yhdistetään usein ympäristöön. Se ei ole väärin, ympäristönäkökulma on yksi osa sitä. Kestävään kehitykseen kuuluu kolme muutakin aspektia: sosiaalinen, taloudellinen ja kulttuurinen kestävyys. Sosiaalisen kestävyys näkökulma on noussut vuosien aikana vahvemmaksi kestävä kehityksen toimintakentällä. Se on hyvä, sillä sosiaalisen kestävyys vahvistaminen kaupungeissa on perustan luomista kaikelle muulle toiminnalle. Kaupunkia ei ole ilman sen asukkaita.”



**Uudistuva, elinvoimainen, turvallinen
ja aito kulttuurikaupunki Suomen
kasvukäytävällä**

**Hyvinvointia edistävä kaupunki, jossa
aktiiviset kansalaiset**

**Resurssiviisas
kaupunki**

**Elinvoimainen
asumiskaupunki**

**Toimin johdonmu-
kaisesti sovittujen
tavoitteiden eteen**

**Minulla
on lupa
innostua**

**Teen
yhdessä**

**Olen
Hämeen-
linnan väkeä**

Palveluhenkisyys Asukaslähtöisyys Kestävä elämäntapa

Elämme omituisia aikoja

Näinä aikoina on hienoa olla kunnallispoliitikko. Pääsee oikeasti vaikuttamaan, tekemään valintoja, rakentamaan uutta ja myös luopumaan vanhasta tarpeettomasta. On aika myös katsoa pidemmälle tulevaisuuteen.

Hämeenlinnassa mietimme, miltä 400-vuotias kaupunkimme näyttää vuonna 2039. Hämeenlinnan kaupunki suuntaa vahvasti tulevaisuuteen, ja jo historiallisestikin olemme olleet edelläkävijöitä esimerkiksi osallisuudessa, julkisen ja yksityisen yhteistyössä, digitalisaatiossa ja lapsiystävällisyydessä.

Kaupungin perustehtävinä on edistää palveluiden järjestämistä asukkaille sekä parantaa asukkaiden elinolosuhteita, elinkeinojen toimintamahdollisuuksia ja kaupungin toimintakykyä ja taloudellisuutta. Kaupunkia tai kuntaa ei johdeta lineaarisesti asia kerrallaan, vaan koko ajan on menossa monia eri juttuja. Kukaan ei voi olla päättämässä jokaisesta asiasta, vaan toimivassa kaupungissa työnjako on selvä ja luottamus on perusteissa.

Hämeenlinna kasvaa, ja meille muuttaa paitsi ihmisiä myös yrityksiä. Vetovoima ei synny itsestään, vaan kaupunkia on kehitettävä houkuttelevaksi eri-ikäisten ja eri elämäntilanteissa olevien ihmisten sekä erilaisten yritysten näkökulmasta. Tiukkoina talouden aikoina on myös jouduttava priorisoimaan, mihin sijoitettu euro tuottaa parhaan tuloksen yksilön ja koko yhteisön näkökulmasta.

Koko uuden, 2009 kuntaliitoksessa syntyneen Hämeenlinnan aikana olemme painottaneet näkemyksellistä ja inhimillistä johtajuutta. Koronakriisin myötä johtamiseen on tullut myös uusia haasteita. Monipaikkaisen työn johtaminen ja verkostojohtaminen vaativat uusia menetelmiä ja vahvuuksia.

Oman työn suunnittelu ja sen rakenteisiin vaikuttaminen on paitsi motivoivaa myös tehokasta. Työnilosta syntyy tuottavuus. Tuottavuus hyvinvointipalveluissa luo hyvinvointia. Olennaista on myös innostavan johtajuuden onnistuminen. Tätä ollaan yhdessä rakennettu Työn ilo -kokonaisuudessa.

Kuka hullu lähtee politiikkaan?

Me molemmat olemme innostuneet vaikuttamisesta kansalaisaktiivisuuden kautta: Sari Myllykangas ympäristön-suojelun ja nuorisokulttuurin edistämisestä, Sari Rautio vammaisjärjestötoiminnan kautta. Järjestötausta on erinomainen perusta kunnallispolitiikkaan, sillä perussäännöt ja toimintamallit ovat samoja.

Oma poliittinen koti löytyi asioiden myötä: Sari Myllykankaalla perheen vahva aatteellinen tausta oli vaikuttamassa, mutta ratkaisu syntyi itsenäisesti. Periaatteet ja arvot ovat kirkkaana mielessä, mutta arvostiridiidassa oleminen itsensä kanssa syö voimavaroja. Omien arvojen pohtiminen ja peilaaminen säännöllisin väliajoin on välttämätöntä. Myös suhdetta oman puolueen arvoihin ja toimintatapoihin kannattaa pohtia vaikkapa lenkkipolulla, kirjoittaa auki tai keskustella kollegojen kanssa.

Yhteisten asioiden hoitamisessa näkökulmat ovat kiinnostavia: näetkö ja haetko ratkaisuja vai ongelmia, viljeletkö ongelmapuhetta vai ratkaisupuhetta? Jos tuntuu, et tet tule kuulluksi tai et saa sanomaasi läpi, pohdi, voisitko muuttaakin omaa lähestymistapaasi.

Politiikkaa tehdessä on silloin tällöin kiinnostavaa hahmottaa, mitkä ryhmät ja näkemykset vaikuttavat omaan tekemiseen vahvistavasti ja mitkä heikentävästi. Valtuustokauden alussa voi pohtia, olenko yhden asian ajaja vai kokonaisuuksien rakentaja. Keskustelun moniäänisyyttä ja uusia raikkaita näkemyksiä eteenkään asioiden liikkeellelähdevaiheessa ei kannata säikähtää, vaan tavoitella avoimen mielen säilyttämistä ja valppautta olla utelias ehdotuksille. Näin voit löytää uusia kumppaneita ja tukijoita omillekin ajatuksillesi.

Tärkeä jaksamisen lähde on ilo yhteisestä tuloksesta. Vaikka olisit omasta mielestäsi idean äiti tai keskeisin henkilö, viisautta on antaa yhteistyön tulokselle arvo ja kaikille mukana olleille. Kukaan ei tee mitään yksin, ja joskus se mitättömältä tuntuva panos voikin olla ratkaiseva.

Sudenhetkinä

Jokainen päättäjä tuntee joskus olonsa yksinäiseksi. Kottijoukot ja läheiset ovat välillä kovilla, etenkin silloin kun asioiden avaaminen politiikan pöytien ulkopuolisille ei ole mahdollista. Itseään kannattaa kuunnella, ja jos esityslisat tai kokouksen kulku tulee yöuniin ilman ratkaisua, kannattaa hengähtää. Myös some voi hyökyä päälle. Monesti paikallaan onkin vanha neuvo: nuku yön yli.

Itsestä huolehtiminen, liikkuminen, ulkoilma ja muut tärkeät asiat on syytä aikatauluttaa päättäjän arkirytmiiin. Meille tärkeitä ovat perhe, liikunta, ystävät sekä harrastukset. Luotettava valtuustokollega on myös kullannarvoinen.

Minä riitän, minä kykenen

Minkälainen on vahva valtuutettu? Se, joka on aina eri mieltä, vai se, joka puurtaa yhdessä ilman isoja otsikkoja? Poliitiikka on aina ja joka paikassa joukkueena toimimista. Oma joukkue on välillä kaikista vaikein, ja yllättävät tahot voivat nousta kannustaviksi kumppaneiksi. Suhtaudu avoimin mielin kaikkiin ihmisiin, jotka laillasi ovat saaneet kuntasi asukailta mandaatin luottamustehtävään. Poliitiikassa parasta ja myös pahinta ovat ihmiset.

On hyvä pysähtyä tunnistamaan omia ajatuksiaan ja niiden taustoja. Muista, että kaikki omat ajatuksesi eivät ole totta. Pohdi, minkälaista palautetta ajatuksistasi saat ja ovatko esittämäsi asiat konkretisoitavissa ja voiko niitä viedä eteenpäin.

Ainoa asia, mihin voi lopultakin vaikuttaa, on oma toiminta, ja sitä kautta voi ohjata muita. Asetu itsesi ulkopuolelle ja tarkastele tilannetta. Hyvä keino on sisällyttää omaan puheeseesi viittaus edelliseen tai myös vaikeaan puhujaan. Säilytä kunnioitus puheenvuoroissa ja osoita rakentava palaute kunnioittavasti. Jos olet tyykeä tai ilkeä vaikka tahdomattasi, anteeksipyyntö ei ole heikkoutta vaan usein vapauttaa tilanteen.

Niin metsä vastaa kuin sinne huudetaan

Minkälainen ryhmän jäsen olen? Olenko kuuntelija vai kommentoija, puheeksi ottaja vai kannustaja? Ryhmätyötaitoja kannattaa harjoitella. Olemme molemmat saaneet hyötyä paitsi työkokemuksesta myös kunnallispolitiikkaan liittyvistä koulutuksista. Olemme sertifioituja kuntapuheenjohtajia ja kannustamme jokaista taustasta riippumatta ottamaan vastaan kaikki tarjottu koulutus.

On hyvä tunnistaa, miten nivellät omat näkemyksesi ryhmän näkemyksiin ja oman ryhmän näkemykset suhteessa muihin ryhmiin. Yksin oikeassa oleva poliitikko on turha kapistus. Jaksamista lisää myös työn tulosten tunnistaminen ja ylpeys yhteisistä lausunnoista ja tuloksista.

Vaalikentillä kuultu ”minä en kuuntele vaan minä päätän itse” rapisee käytännön työssä. Ehdottomuuksista kannattaa myös pyrkiä eroon. Meillä yhdistävänä asiana on ihmisarvon jakamattomuus ja oikeudenmukaisuus.

Pulinat pois ja etiäpäin

Nykypäivää tuntuu leimaavan jatkuva vatulointi ja iterointi, ja valmisteluun palauttamista esitetään usein. Päätökset tehdään senhetkisen tiedon pohjalta, ja hetki ennen päätöksentekoa on vaikein. Päätöksen tekemistä ei kannata pelätä, vain päätösten kautta päästään eteenpäin. Jos tilanteet muuttuvat, voidaan tehdä uusi päätös.

Luottamushenkilön pitää luottaa valmisteluun, ja hän myös saa tehdä niin. Virkavastuulla tapahtuva valmistelu on hyvän päätöksenteon pohjana. Tietoon perustuva päätöksenteko antaa tilaa myös arvovalinnoille. Päätöksenteon taustojen on oltava ymmärrettävässä muodossa ja ne on esitettävä loogisesti selkeällä kielellä. ”Tähän mennessä tapahtunut” on hyvä tapa kerrata kokonaisuutta.

Eniten jaksamista horjuttavat epävarmuus ja epäonnistumisen pelko. Saako valtuuston puheenjohtaja tehdä vir-

heen? Voiko virheen korjata? Saa ja yleensä voi. Käden nostaminen virheen merkiksi, anteeksipyyttäminen ja pahoittelu ovat paikallaan. Johtamista on myös näyttäminen, miten virheitä korjataan.

Koko yhteisön toimintatavat, kunnioitus, rakenteet ja vuorovaikutus ovat jaksamisen kivijalkoja. Jokaisen valtuutetun pitää saada kokea, että juuri minä olen arvokas ja osallinen tässä asiassa.



Ei mitään rakettitiedettä

No mitä mieltä se kaupunki sitten on? Hyvä nyrkkisääntö on kaivaa esiin viimeisin asiasta tehty päätös ja vähintään talousarviokirja. Kaupungin mielipide ei muodostu nettikeskusteluissa tai toriväännöissä vaan osana demokraattista päätöksentekoa valmistelun pohjalta. Valmistelua viedään eteenpäin tehtyjen päätösten ja linjausten pohjalta. Kaupungin strategia on tärkeä, ja olemme sitoutuneita siihen vahvasti. Kaupunginhallituksen keskeinen tehtävä on varmistaa valtuuston päätösten täytäntöönpano ja valtuuston tahtotilan toteutuminen.

Valtuusto on kunnan ylin päättävä elin. Päätökset tehdään ja niihin sitoudutaan yhdessä. Valmistelija valmistelee asiat ja päättäjä vie ne päätökseen. Usein on viisasta jo valmistelun alkuvaiheessa käydä iltakoulukeskusteluja mahdollisten ratkaisujen löytämiseksi ja toisaalta yhteisen ymmärryksen lisäämiseksi. Erityisesti johtavat luottamushenkilöt tarvitsevat argumentteja ja tietoa perusteluihin.

Yhteistyö ja yhteisen näkemyksen hakeminen, kollegoiden kunnioittaminen sekä yhteisissä pelisäännöissä pysyminen helpottavat tuskaa. Suomalaisessa kunnassa on hyvä toimiva perusjärjestelmä, kaksoisjohtaminen eli duaalimalli. Siinä työnjako luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä on selkeä, ja tätä roolitusta tarkennetaan kunnan omalla hallintosäännöllä.

Meillä on pidetty huolta yhdessä struktuurista ja selkeistä pelisäännöistä. Erilaiset suunnittelun työkalut, seurantajärjestelmät ja yhteiset aikataulut ja sopimukset ovat avuksi – hallintosääntö ja kuntalaki tietysti näiden pohjana. Ennakoivat keskustelut auttavat. Hyvänä esimerkkinä ovat viikoittaiset palaverit kaupunginjohtajien kanssa ajankohtaisista asioista. Arvostamme myös aitoa tiimijohtamista ja tiimityötä niin poliitikkojen kesken kuin suhteessa virkamiehiin.

Kuntamaine tehdään yhdessä

Ihanneminä tai ihan täydellinen päättäjä ei kukaan pysty olemaan. Joskus voi joutua sanomaan, ettei osaa vastata, tai joskus on oikeasti tehty vääriä päätöksiä. Tarvitaan uskallusta kysyä neuvoa ja lisätietoa. Kollegiaalisuus ja kunnioittava suhtautuminen toisiin on tärkeää.

Me kunnioitamme omalla käytöksellämme myös valtuustoa instituutiona, ja omaa jaksamista tukee se, että kokee itsensä tarpeelliseksi ja arvokkaaksi. Valtuusto edustaa koko yhteiskuntaa sen kaikissa muodoissaan, ja jatkuva dialogi, kasvu ja kehittäminen on välttämätöntä. Huomio aiempiin onnistumisiin tuottaa lisää onnistumista.

Kaupungin- ja kunnanvaltuusto on poliittinen työyhteisö. Siinä tärkeää on tutustuminen ja riittävän usein myös ihmisenä läsnä oleminen. Koronan mukana tullut etätekeminen on monelle vaativa asia. Vaikka käytännön kokoukset ja päätöksenteko toimivat, on pidettävä huolta, että ihminen ei häviä ruudun taa. ”Nyt on kaikki kiva hävinnyt”, kuten eräs kokenut valtuutettu sanoi. Eli tarvitaan myös pelejä, leikkejä ja ryhmäytymistä.

Ryhmätyötaitoja pitää myös etänä harjoittaa ja sitä kautta rakentaa kestävää toimintakulttuuria. Valtuutettujen taustat, persoonat sekä viitekehykset ovat erilaisia, ja yhteinen nelivuotiskausi kannattaa rakentaa huolella.

Luottamushenkilön tehtävä nykypäivän ja tulevaisuuden kunnassa ei ole helppo. Viestimmekö siitä, mistä luovumme, vai siitä, mitä tavoittelemme? Viestimmekö uudesta ja paremmasta vai haikailemmeko menetetyn perään? Viestimmekö siitä, että kokonaisuus on hallussa ja suunta on oikea vai hajotammeko ja heilutammeko venettä itse omilla toimillamme? Sinä valitset itse.

Rakkaudesta lajiin ja kotikuntaan syntyy ilo ja into sekä jaksaminen merivettä ja pettymyksiä vastaan. Yksin ei pidä eikä tarvitse jaksaa. Yhdessä olemme vastuussa kuntalaisille.

Tiivistys

- Ole iloinen demokratian toteutumisesta ja tehdystä päätöksestä. Tunnista prosessi ja oma roolisi siinä.
- Tunnista kotikuntasi historia ja toimintakulttuuri. Kaikki ei johdu sinusta tai toimintatavastasi. Kulttuurin muuttaminen on hidasta työtä.
- Valitse taistelusi, ne asiat joihin erityisesti haluat perehtyä. Luota siihen, että muut valtuutetut tekevät samoin, ja käy keskustelua myös itsellesi vieraammista asioista. Kuuntele.
- Ole rehellinen itsellesi. Arvot ovat aitoja, kun ne näkyvät arjen teoissasi ja toiminnassasi. Silloin niistä saa myös voimaa hankaliin tilanteisiin.
- Älä rakastu omiin ajatuksiisi, vaan ole kiinnostunut muiden näkemyksistä. Iloitse onnistumisista ja kannusta muita. Tulos tehdään yhdessä.
- Vuorovaikutus- ja keskustelutaitoja kannattaa harjoitella. Siitä on hyötyä kaikessa elämässä ja erityisesti politiikassa. Ihmisellä on kaksi korvaa ja yksi suu, ja niitä kannattaa käyttää samassa suhteessa. Suosittelemme erätaukomenetelmää!
- Politiikka on kestävyyslaji. Arvot säilyvät, mutta menetelmät ja keinot elävät. Uteliaisuus kannattaa.

- Jos joku epäilyttää, pohdi, olisiko tämä asia ok julkisuudessa? Mieti ennakkoon, miten minä perustelen tämän, miksi minä päätän näin.
- Jos likaat kuntaa, likaat usein myös itseäsi. Anna palaute rakentavasti ja esitä ratkaisuja. Ihmiset eivät tappele, vaikka asiat ovat vaikeita.
- Poliitiikka ei ole vain ryppyotsaista puurtamista, yhdessä meillä on myös kivaa. Ihmiset tekevät politiikkaa, kunnioita sitä ja ole paras versio itsestäsi.

Pohdittavaa

- Poliittisen johdon ja keskeisen viranhaltijoiden välillä on oltava luottamuksellinen vuorovaikutus.
- Väittelystä on siirryttävä dialogiin – valmius erilaisiin näkemyksiin yhteistä päämäärää kohti.
- Joukkoja johdetaan edestä ja esimerkillä.
- Osoita olevasi luottamuksen arvoinen, odota paljon itseltäsi ja niiltä, joiden kanssa työskentelet.
- Harjoittele kohtuutta, opettele antamaan anteeksi itsellesi ja niille, joiden kanssa työskentelet.
- Kuuntele, keskustele ja arvosta aidosti.
- Teot ovat kauneinta puhetta – maailma ei muutu itsestään, vaan sitä on muutettava.

Talvinen tarina

Karri Kokko

*Sadussa ruukkukin voi puhua
ja karpäsellä olla kipuja,
nappi kelpaa syötäväksi
ja Jeesus syntyy perunasta.*

*Mutta voiko puhumatta ajatella
tai autolla ajaa aineen läpi?
Mitä sitä kiertelemään: itse olen itseni pahin mörkö.*

Mikael Jungner

Oikeustieteen lisensiaatti Mikael Jungner on viestintätoimisto Kreabin toimitusjohtaja. Aiemmin hän on toiminut muun muassa erityisavustajana, kansanedustajana sekä johtajana Yleisradiossa ja Microsoftilla.

Mediakäyttäytyminen

Kunnanvaltuutetun tehtävä on luottamustoimi, eli vaaleissa valituksi tullut henkilö on katsottu luotettavaksi ja sopivaksi henkilöksi päättämään yhteisistä asioistamme. Tehtävä on julkinen, ja kansalaisilla on oikeus tietää, miten valtuutettu tehtäväänsä hoitaa.

Monessa kunnassa esimerkiksi äänestykset ja poissaolot nousevat mediassa julkisuuteen. Laki menee kuitenkin pidemmälle. Kuntalain 69 pykälän mukaan luottamus henkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti ja kohdella kunnan asukkaita tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti.

Vaikka pykälän rikkomisesta ei ole säädetty rangaistusta, sen voi tulkita yhdessä hallintolain ja julkisuuslain kanssa velvoittavan valtuutettua tehtävässään sekä avoimuuteen että asiallisuuteen.

Yhteiskunnan mediallistuminen ja sosiaalisen median nousu ovat käytännössä vieneet julkisuuteen liittyviä odotuksia huomattavasti lainsäädäntöä pidemmälle. Kansalaiset odottavat, että valtuutetuksi valittu on tavoitettavissa ja vastaa hänelle esitettyihin kysymyksiin. Vuorovaikutus on noussut tärkeäksi osaksi demokraattista yhteiskuntaa.

Kehitys ei ole ollut pelkästään sananvapauden juhlaa. Provokaatiot, väärän tiedon välittäminen, tiedon väärentäminen ja vahingoittamistarkoituksessa tehty viestintä ovat valitettavasti osa vuorovaikutuksen vallankumousta. Yhteiskunnan juridisoituminen lisää vaikeuskerrointa.

Ihmiset ovat hyvin tietoisia oikeuksistaan ja siitä, mikä on sallittua ja mikä ei. Kunnianloukkaus tai yksityisyyden suojan rikkominen johtaa hyvin helposti oikeudenkäynteihin, joissa mitataan valtuutetun viestinnän lainmukaisuus.

Uudessa maailmassa toimiminen edellyttää valtuutetuilta sekä uusien taitojen että uuden ymmärryksen hankkimista. Mediasta on tullut oleellinen osa valtuutetun työtä.

Mediasuhde

Ihmisen kyky hahmottaa ympäröivää maailmaa on yllättävän kapea. Muistin rakenne ja aivojen tapa käsitellä tietoa eivät yksinkertaisesti salli meille mahdollisuutta ottaa kulloinkin huomioon kaikkia asiaan liittyviä yksityiskohdita. Voimme luoda vahvemman suhteen vain 150 ihmiseen ja 20 paikkaan kerrallaan. Jos määrä nousee isommaksi, suhteemme johonkin harvemmin tavattuun ihmiseen tai harvemmin vierailtuun paikkaan hapertuu. Siksi me yleistämme.

Onnistuneen mediasuhteen rakentaminen sekä perinteisessä että sosiaalisessa mediassa perustuu tälle yleistämislle. Mikäli toimittaja kokee valtuutetun tutuksi ja luotettavaksi, on mediajulkisuus positiivisempaa verrattuna siihen, että hän ei tunne valtuutettua. Jos mielikuva valtuutetusta on sosiaalisessa mediassa positiivinen, on väärinymmärtämisen ja kyseenalaistamisen riski pienempi. Vanhan viisauden mukaan oikea ihminen on harvoin väärässä ja väärä ihminen harvoin oikeassa.

Mediasuhdetta on nopeampi rakentaa haastamisen ja aggression kautta, mutta kestävämpää on rakentaa se avoimuuden ja hyväntahtoisuuden varaan. Aikoinaan neuvoin

politiikassa toimivia miettimään, mitä Lauri Ihalainen tekisi. Tähän aikaan sopii ehkä paremmin miettiä, mitä Pekka Sauri tekisi.

Yksi helppo tapa rakentaa mediasuhdetta on miettiä omasta kunnasta joku sellainen henkilö, johon luotatte ja jota arvostatte, ja miettiä mielikuvan kautta, mitä milloinkin mediassa kannattaa tehdä ja sanoa.

Media itsessään on viritetty etsimään vastakkainasettelua ja riitasointuja, miksi on erityisen tärkeää yrittää omalta osaltaan luoda rakentavaa mediasuhdetta. Kriitikki ja haastaminen ovat lähtemätön osa politiikkaa, mutta median tapa toimia kannustaa pikemmin ali- kuin ylipainottamaan vastakkainasettelua.

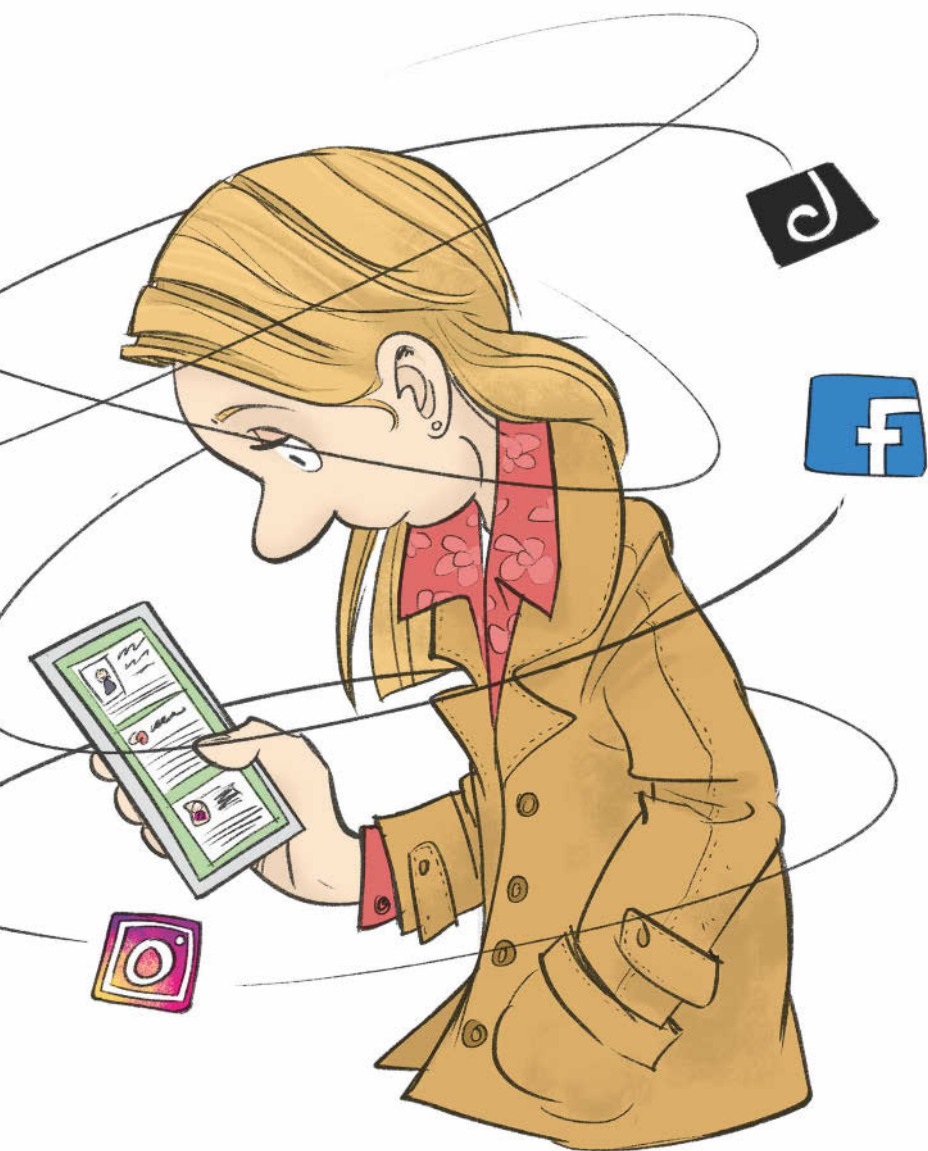
Mediasuhde perinteisessä mediassa perustuu suhteeseen toimittajiin. Tavoitteena ei ole perinteinen ystävyys, koska journalistinen etiikka arvostaa riippumattomuutta, vaan se, että toimittaja tuntee valtuutetun ja vastaa valtuutetun soittoihin ja viesteihin.

Mediasuhteen rakentaminen edellyttää, että valtuutettu tarjoaa vastavuoroisesti toimittajalle mutkattoman pääsyn toimittajaa kiinnostaviin asioihin kunnallisessa päätöksenteossa. Se, mikä asia on kulloinkin julkista ja mikä ei, selviää kysymällä kunnan viranhaltijoilta.

Luottamus on mediasuhteen välttämätön edellytys. Toimittaja pitää kiinni lähdesuojasta, kirjaa valtuutetun näkökulmat oikein, antaa valtuutetulle mahdollisuuden kommentoida itseään koskevia uutisia ja tarkistaa ne lausumat, joita valtuutettu on toimittajalle mediaa varten antanut.

Vastaavasti valtuutetun on syytä kertoa, miten asiat ovat. Väärä tai vääristelty tieto saa toimittajan kiusalliseen välikäteen ja tuhoaa tehokkaasti





mediasuhteen. Mikäli jonkin tiedon välittäminen on esimerkiksi poliittisista syistä liian herkkä kerrottavaksi suoraan omalla nimellä, on mahdollisuus myös taustakeskusteluun, jonka sisällön toimittaja voi kertoa ilmaisematta tiedon lähdettä. Taustakeskusteluista on sovittava ennen keskustelua.

Harvemmin mikään viesti välittyy juuri sellaisena kuin valtuutettu tarkoitti, ja usein valtuutetun näkemykseen haetaan jonkin ulkopuolisen poikkeava kommentti. Vaikka journalismiin kuuluu oikeus vastineeseen, on turha odottaa, että aina pääsisi sanomaan sen viimeisen sanan. Asian käsittelyn lopettaminen, virheen myöntäminen tai seuraavaan aiheeseen siirtyminen vahvistaa mediasuhdetta, kun taas jänkkääminen heikentää sitä.

Somessa mediasuhde pitää rakentaa alusta loppuun viime kädessä itse, ja rakentaminen voi olla vuosien urakka. Mitä enemmän seuraajia, sitä laajemmalle valtuutetun viesti etenee.

Eri alustoilla on eri toimintalogiikat. Algoritmien toiminnan periaatteet ovat suuria salaisuuksia, mutta yleisesti on selvää, ettei jokainen valtuutetun viesti löydy automaattisesti tietään kaikille seuraajille. Heti alussa tykätty ja jaettu viesti saavuttaa alustan algoritmin kautta suuremman yleisön kuin vähemmälle huomiolle jäänyt viesti.

Alustat pyrkivät tukemaan suosittuja viestejä ja jakamaan laiskemmin vähemmän suosittuja. Myös vastaanottajan reaktiolla on väliä, sillä viestistä tykkääminen tuottaa jatkossa enemmän samankaltaisia viestejä. Jos viestiin on liitetty esimerkiksi alustaa pyörittävän yhtiön kanssa kilpailevan yhtiön materiaalia, vaikkapa Facebook-viestiin on liitetty YouTube-video, se leviää heikommin kuin jos liite olisi tuotettu Facebookin omalla videopalvelulla. Varmin tapa saada viesti eteenpäin on maksaa siitä alustalle, tosin monella alustalla on erityisesti vaalien alla poliittista viestintää usein rajoitettu.

Oma lukunsa ovat trollit ja tahalliset väärinymmärtäjät. Hyvänkin viestin jatkokeskustelu voi ajautua sivuraiteille,

jos joku sen sille tahallaan kampeaa. Suomessa somevies-tien sabotointi on vielä harvinaista. Tehokkain tapa suojau-tua siltä on blokata henkilöt, joiden motiivi vuorovaikutuk-seen on selkeän vihamielinen.

Somen erityisvahvuus ja samalla haaste on siinä, että someen viesti kirjautuu täsmälleen sellaisena kuin valtuu-tettu sen tarkoitti. Perinteisessä mediassa toimittaja usein taustoittaa ja myös lieventää viestiä.

Erityisesti väsyneenä, nälkäisenä tai tuohtuneena kir-joitettut viestit voivat näyttäytyä yleisölle tyystin erilaise-na kuin mikä ehkä oli valtuutetun tarkoitus. Siksi varsinkin kiivaammat viestit kannattaa tarkistuttaa luotettavalla ih-misellä tai vähintäänkin arvioida sitä uudestaan esimerkik-si tunnin kuluttua.

Mikäli viesti karkaa maailmalle ja paljastuu huonosti muotoiluksi, se kannattaa poistaa ja sitä kannattaa pyy-tää anteeksi. Sosiaalisessa mediassa tehokas katuminen on osoittautunut toimivaksi konseptiksi, jopa niin, että usein sitä jo odotetaan.

Politiikassa näemme somekohuja lähes viikoittain, ja useimmiten ne laantuvat nopeasti, erityisesti jos asianosai-set pyytävät anteeksi harkitsemattomia viestejään.

Lähes jokaisesta alustasta löytyy mahdollisuus seura-ta, miten laajalle viesti on kulkeutunut. Viestin nähneiden määrä, siihen reagoineet, siitä tykänneet tai sitä jakaneet, kaikki tuo tieto antaa näkökulmaa someviestinnän tehok-kuuteen. Kannattaa muistaa perinteinen mediaviisiäus, eli vaikuttavuus on olennaisempaa kuin tavoitavuus, ja vai-kuttavuutta on vaikea mitata.

Valtuutetun työssä vähän käytetty mahdollisuus on sään-nöllisyys. Viikoittaiset videot, keskustelut, haastattelut tai kyselytunnit ovat nykyään helppoja toteuttaa, ne luovat jat-kuvuutta, uskottavuutta ja tehostavat valtuutetun ja kansa-laisten vuorovaikutusta. Perinteisellä medialla on edelleen merkitystä ja kolumnit puolustavat vielä paikkaansa, mut-ta täysin vastaava vuorovaikutus on mahdollista rakentaa

myös sosiaaliseen mediaan. Erityisen kiinnostavaa vaikuttaa olevan vuorovaikutuksen rakentaminen yhdessä jonkun toisen valtuutetun kanssa, mielellään vielä eri puolueesta tai eri vaalilistalta valitun kanssa.

Mikä sosiaalinen media?

Kun perinteinen media vaatii merkittäviä investointeja ja tekee mediasta portinvartijan ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa, onnistuu sisällön jakaminen sosiaalisessa mediasa helposti ilman portinvartijoita ja vähäisin kustannuksin. Hienommin ilmaistuna sosiaalinen media on laskenut vuorovaikutuksen transaktiokustannukset lähelle nollaa.

Vuorovaikutuksen vallankumous on muuttanut ihmisten käyttäytymistä. Somealustat, tilausvideopalvelut sekä kuukausiveloitteiset kirja- ja musiikkipalvelut vievät nyt leijonanosan mediamarkkinoista ja ihmisten ajankäytöstä.

Valtuutetun kannalta tuo tarkoittaa sitä, että vuorovaikutus kunnan ja kuntalaisen, tai valtuutetun ja kuntalaisen, välillä voidaan järjestää mutkattomammin kuin ennen. Toisaalta toiset ovat jääneet kaikesta paitsioon joko osaamisen tai vähävaraisuuden takia. Onkin syytä huolehtia mediastrategian tasapainosta, siitä että siitä löytyy sekä vanhaa että uutta mediaa.

Seuraavassa käyn läpi tärkeimmät sosiaalisen median alustat siitä näkökulmasta, miten niitä voi hyödyntää valtuutetun työssä. Välineiksi riittävät tietokone, laadukkaalla kameralla varustettu älypuhelin sekä erillinen mikrofoni. Lisäksi kaksi kunnollista valoa varmistavat hyvän videokuvan myös illalla tehtyihin videoihin. Kuvaustekniikoita kannattaa opetella somesta katsomalla muiden videoita ja kuvia.

Valtuutettu saattaa päästä myös pyytämättään sosiaaliseen mediaan. Julkisella paikalla on oikeus ottaa kuvia, ja tällaisia kuvia voi jakaa somessa. Olisi kohteliasta kysyä kuvan kohteelta lupa kuvan esittämiseen, mutta näin ei aina tehdä. Toisten kuvien jakaminen on tekijänoikeuksien kautta kiellet-

tyä ilman lupaa, mutta jonkun ottamien omien kuvien, myös ikävien, esiin nousemiseen on valtuutetun vain tyydyttävä.

Väärin pysäköinti tai punaisia päin kävely päättyy helposti someen, joskus myös sieltä perinteiseen mediaan. Joissain tapauksissa saattaa ylittyä kunnianloukkauksen raja, jos kuva tai siihen liitetty teksti ovat loukkaavia. Pääsääntöisesti kuitenkin kaikki huomio somessa on kohteelle positiivista.

Twitter

Donald Trump teki Twitteristä tunnetun. Mikroviestipalvelussa viestit on rajattu lyhyiksi. Viesteistä voi toki rakentaa pidempiä ketjuja, mutta yleisempi tapa jakaa laajempaa sisältöä on laittaa Twitter-viestin liitteeksi dokumentti jostain muualta internetistä.

Twitterissä on hankalinta aloitus. Ensimmäisten seuraajien hakeminen on työlästä, mutta kun seuraajien määrä kasvaa, muuttuu kasvukin helpommaksi. Yksi tapa aloittaa on pyytää sähköpostiystäviä tai Facebook-kavereita seuraamaan Twitterissä.

Toinen tapa on itse seurata laajasti, sillä seuratullee viesti seuraajasta. Usein seurattu vastaa seuraamalla takaisin. Kolmas tapa on ottaa jonkun paljon seuraajia hankkineen twiitti, lisätä siihen mielellään positiivinen kommentti ja twiitata se edelleen. Useimmissa tapauksissa suosittu twitteristi twiittaa itseään kehuva twiitin edelleen laajalle seuraajakunnalle, ja näin aloittelevakin twitteristi voi saada laajan yleisön.

Twitterin erityisluonne on elitistisyys. Twitteriä käyttävät lähinnä poliitikot, toimittajat ja vaikuttajat. Toinen erityispiirre on trollaus. Twitterissä on myös häirintään tarkoitettuja tilejä, jotka pyrkivät provosoimaan eri aatesuuntien edustajia kirjoittamaan jotain tyhmää, jonka voi sitten jakaa eteenpäin pöyristynein saatesanoin. Trollaukseen tehokkain lääke on blokkaukset.

Valtuutetun kannalta Twitter on tehokas väline testata ajatuksia, saattaa oma mielipide nopeasti tietoon, osallistua

keskusteluun, jakaa omia kolumneja sekä järjestää äänestyksiä kiinnostavista aiheista. Twitterissä on myös oma viestijärjestelmä, joka helpottaa suoraakin keskustelua.

Tehokas ominaisuus Twitterissä on eri alojen asiantuntijoiden seuraaminen. Mistä tahansa asiantuntemuksen lohkolta Twitteristä löytyy osajia, tosin painotus on vahvasti englanninkielisessä maailmassa.

Facebook

Facebook oli ensimmäinen laajalle levinnyt some-alusta, ja se on edelleen laajimmin levinnyt, henkilökohtainen, myös iäkkäämmät kansalaiset tavoittava alusta. Facebookin ongelma on, että siinä henkilökohtaisessa tilissä ystävien määrä on rajattu 5 000:een. Tämä saattaa nousta ongelmaksi suurimpien kaupunkien valtuutetuille, joille saattaa helposti löytyä kymmenientuhansien ihmisten yleisö. Vaihtoehtona on yhteisösivu, jolla vastaavaa rajoitusta ei ole.

Facebook on hyvin monenlaisen sisällön jakoon sopiva alusta. Teksti, kuvat, linkit ja videot leviävät tehokkaasti, joskin Facebook rajoittaa YouTube sisällöjen jakamista. Nyrkkisääntönä voi sanoa, että jos valtuutetulla on tuhat ystävää, viesti jaetaan ensin 50:lle, ja mikäli tykkäyksiä ja edelleenjakaja tulee, viesti jaetaan useammalle.

Facebookiin on helppo luoda alustoja ryhmille sekä sisäisen että julkisen keskustelun pohjaksi. Etuna on se, että Facebook on hyvin suosittu. Kun Twitter on lyhyiden viestien väline, suosii Facebook pidempiä viestejä. Facebook on myös Twitteriä parempi keskustelualusta, koska kommentit ja vastaukset näkyvät selkeämpinä kokonaisuuksina kuin Twitterissä.

Instagram

Instagram on kuvien ja videoiden levitykseen keskittynyt alusta ja suosittu erityisesti nuoremman väen piirissä. Val-

tuutetun kannalta Instagram on oiva väline kuvaamaan tilanteita ja tunnelmia. Monet kuvat ovat hyvinkin huoliteltuja, jopa käsiteltyjä, mutta sitä ei kannata hätkähtää. Aitous ja läsnäolo ovat tärkeitä. Myös tässä palvelussa on hyvä kysyä kuvan kohteelta lupaa ennen kuvan julkaisua.

Instagram oli ensimmäisiä laajasti käytettyjä some-alustoja, joissa otettiin käyttöön vain tietyn aikaa palvelussa säilyvät päivitykset. Tämä Snapchatista levinnyt tapa on erityisesti nuorten mieleen, mutta vain rajatun ajan kaikkien nähtävillä oleva sisältö on nykyään laajasti käytettyä kaikissa ikäryhmissä.

YouTube

Videopalvelu YouTube on ollut yksi menestyneimmistä sosiaalisen median alustoista. Tubettaminen, siis sisällön tuottaminen YouTubeen, on kerännyt laajoja yleisöjä ja tuonut myös tuloja. Monet yritykset ostavat näkyvyyttä someai-kuttajilta erityisesti Instagramissa ja YouTubessa. YouTube lisäksi maksaa ahkerille tubettajille osan niistä mainostuloista, joita YouTube saa niistä mainoksista, jotka tubettajan videoiden alussa ja välissä näytetään.

YouTubeen ladataan usein ammattitaitoisesti käsiteltyä materiaalia, mutta suosittuja ovat myös suoraviivaiset videot, joissa kerrotaan asia yhdellä otolla. YouTube-videon optimaalisesta kestosta on erilaisia näkemyksiä, mutta tällä hetkellä YouTuben algoritmi suosii 7–8 minuutin ilmaisua. Tuon pituisia videoita jaetaan tehokkaammin, ja ne tulevat näin useamman ulottuville. YouTube myös suosii säännöllisyyttä. Viikoittaisen videon jakelu on laajempaa kuin satunnaisesti palveluun ladattavan videon näkyvyys.

Edellä lueteltujen palveluiden ohessa on lukuisa määrä vähemmän käytettyjä palveluja. *TikTok* suosii lyhyitä hauskoja videoita, ja se on erityisesti lasten ja nuorten suosiossa. *LinkedIn* on ammatillisesti painottunut alusta, jossa keskustelu on asiantuntevaa ja laadukasta. *Slideshare* on

alusta Powerpointeille, sieltä voi hakea ja sinne voi tallentaa esityksiä. *Pinterestissä* on kauniita kuvia, tunnelmia ja mietelauseita. Suomessa melko vähän käytetty palvelu tarjoaa ainutlaatuisen keinon esitellä omaa näkemystään vaikkapa sisustuksesta. *Clubhouse* on ääneen perustuva palvelu, jossa ihmiset kokoontuvat huoneisiin keskustellessa eri aiheista.

Tiivistys

- Valtuutetun työ on julkista, ja moni asia puoltaa laajaa vuorovaikutusta kuntalaisten kanssa.
- Valtuutetun tulee tietää, miten kannattaa toimia niin perinteisen kuin sosiaalisen median kanssa.
- Mediavaikuttaminen vaatii opettelua ja pitkäjänteistä suhteiden luontia. Siksi kannattaa aloittaa mahdollisimman aikaisin ja valita itselleen mieluisimmat vuorovaikutusvälineet.

Pohdittavaa

- Miksi minunkin on hyvä miettiä media-strategia?
- Keitä ovat kuntani asioita mediassa käsittelevät toimittajat?
- Kuka voisi auttaa minua mediasuhteissa, makutuomarina ja sparraajana?
- Mikä on se sosiaalisen median alusta, jonka itse koen mieluisaksi?
- Millainen voisi olla säännöllinen aikataulu sisällön tuottamiseksi sosiaaliseen mediaan?

Tienviitta kaupungin alla

Aura Nurmi

*Tampere aamulla, varhaana märkänä
kun siivoojat vielä napsauttelevat muoveja
paperirullien ympäriltä
tietäen että unohdus on jo sitonut heidät keltuun
kun humalaiset vielä virittävät ansojaan
alikulikutunneleihin
kun antiikin hauraus on Näsijärvestä löytynyt
lenkkeilijän kenkä
ja savuinen vesi –
vielä on varhaista...*

Salla Nazarenko

Yhteiskuntatieteiden maisteri Salla Nazarenko toimii Transparency Internationalin Suomen-osaston puheenjohtajana. Hän on journalisti, tietokirjailija sekä sananvapauskysymysten ja hyvän hallinnon asiantuntija.

Kuinka torjun korruption uhkaa kunnissa?

Korruptiontorjunta voi kuulostaa kaukaiselta asialta kunnanvaltuutetun näkökulmasta. Valtuutetun on kuitenkin tärkeä ymmärtää suomalaisen korruption erityispiirteet.

Laajasti ymmärrettynä korruptio tarkoittaa luotetun aseman hyväksikäyttämistä oman tai lähipiirin hyväksi. Korruptiota esiintyy kaikissa yhteiskunnissa, yleisimmin rahan ja vallan rajapinnassa.

Vaikka Suomi on globaalisti tarkasteltuna vähäisen korruption maa, on väärin ajatella, ettei Suomessa esiintyisi korruptiota lainkaan. Itse asiassa suomalaisesta korruptiosta on paljon tietoa, ja se on säilynyt hämmentävän samankaltaisena vuosikymmenestä toiseen.

Suomessa ei ole erillistä korruptiolakia. Korruptio ei välttämättä läheskään aina sisällä rikosta. Suomessa on luotettu niin kutsuttuun pehmeään vallankäyttöön eli erilaisiin eettisiin ohjeisiin.

Varsinaisia korruptiorikoksia Suomen lainsäädännössä ovat lahjusrikokset sekä erityyppiset virkarikokset. Lisäksi korruption viittaavia asioita voivat sisältää erilaiset petok-

set, kavallukset, yrityssalaisuuksiin liittyvät asiat, rahanpesu ja sisäpiiritiedon väärinkäyttö. Tällaisia rikoksia tulee poliisiin tietoon vuosittain suhteellisen vähän. PolStatin tilastojen mukaan erityisesti lahjontarikosepäilyjä ilmeni Suomessa vuosina 2010–2015 vain 20–40 tapausta vuodessa. Lahjontatyyppeistä korruptiota on siis Suomessa vähän.

Kuitenkin esimerkiksi kyselytutkimusten valossa korruptio näyttäytyy varsin toisenlaisena. Poliisibarometri 2020 selvitti kansalaisten korruptiokäsityksiä. Kyselyssä 45 prosenttia vastaajista piti korruptiota erittäin tai melko vakavana ongelmana julkisissa hankinnoissa. Yli 50 prosenttia uskoi kaksoisroolien aiheuttamien jääviysongelmien julkishallinnossa olevan vakava ongelma, samoin sukulaisten tai ystävien suosinnan virkavalinnoissa. Hyvä veli -verkostojen kautta tapahtuvaa epävirallista päätöksentekoa ongelmana piti 62 prosenttia, ja vaalirahoituksen käyttö yksityisen edun tavoitteluun oli erittäin tai melko vakava ongelma 56 prosentin mielestä.

Tämäntyyppiset kyselyjen tulokset ovat Suomessa tavallisia. Kunnallisalan kehittämissäätiön gallup samalta vuodelta antoi hyvin samankaltaiset luvut: yli puolet suomalaisista uskoi, että muun muassa julkisten hankintojen, kilpailutusten ja vaalirahoituksen yhteydessä esiintyy korruptiota. Kolme neljästä suomalaisesta vastasi KAKSin gallupiin, että hyvä veli -verkostoihin kuuluvien suosiminen on erittäin tai melko yleistä.

Korruptio kunnissa

Suomalainen yhteiskunta perustuu luottamukseen, ajatukseen siitä, että lähtökohtaisesti suhtaudumme toinen toisiimme hyvin aikein ja rehellisesti. Tuon luottamuksen rapautuminen voi muuttaa yhteiskuntaa huolestuttavaan suuntaan.

Kuntaliiton julkaisu ”Korruptio ja eettisyys kunnassa” vuodelta 2018 erottelee korruption riskialueiksi kunnissa

rakennusalan, julkiset hankinnat ja tarjouskilpailut, yhdyskuntasuunnittelun, poliittisen rahoituksen ja päätöksenteon, julkiset hankinnat, maankäytön ja rakentamisen sekä poliittisen toimintaympäristön ylipäätään.

Jos ajatellaan korruption osa-alueita sellaisina kuin tutkimustieto ne erottelee, kunnanvaltuutetun on hyvä ymmärtää ainakin seuraavat:

- eturistiriidat ja kaksoisroolit
- suosinta ja vastavuoroinen epäeettinen ”avustaminen”
- epävirallinen päätöksenteko muodollisten päätöksentekorakenteiden ulkopuolella
- tarjouskilpailun valintakriteereiden epäeettinen kohdentaminen.

Tarkastelen seuraavassa näitä suomalaisen korruption riskialueita.

Eturistiriidat ja kaksoisroolit kunnissa

Suomi on pieni maa, ja ihmiset tuntevat toisensa. Erityisesti pienissä kunnissa sanonta ”kaikki tuntevat kaikki” pitää monella tavalla paikkansa. Tämä toki helpottaa käytännön toimintaa, mutta muodostaa korruptionriskin. Konsulttiyhtiö Ernst & Young teetti vuonna 2017 kuntapäätäjille kyselyn, joka paljasti, että yli puolet kuntapäätäjistä oli kohdannut epäeettistä toimintaa omassa organisaatiossaan ja piti epäeettisen toiminnan uhkaa kunnassa todellisena.

Valtaosa näistä ongelmista liittyi toimivallan väärinkäyttöön sekä suhteiden hyväksikäyttöön. Kilpailu- ja kuluttajavirasto mainitsee ”Harmaa talous ja hankinnat” -raportissaan mahdollisena riskinä myös kaupungin tai kunnan virkamiesten hallitusjäsenyydet tai toimitusjohtajuudet osakasyhtiöissä. KKV:n mukaan nämä voivat ongelmien ja

intressiristiriitojen ilmaantuessa vaarantaa niiden objektii-visen käsittelyn kaupungin näkökulmasta.

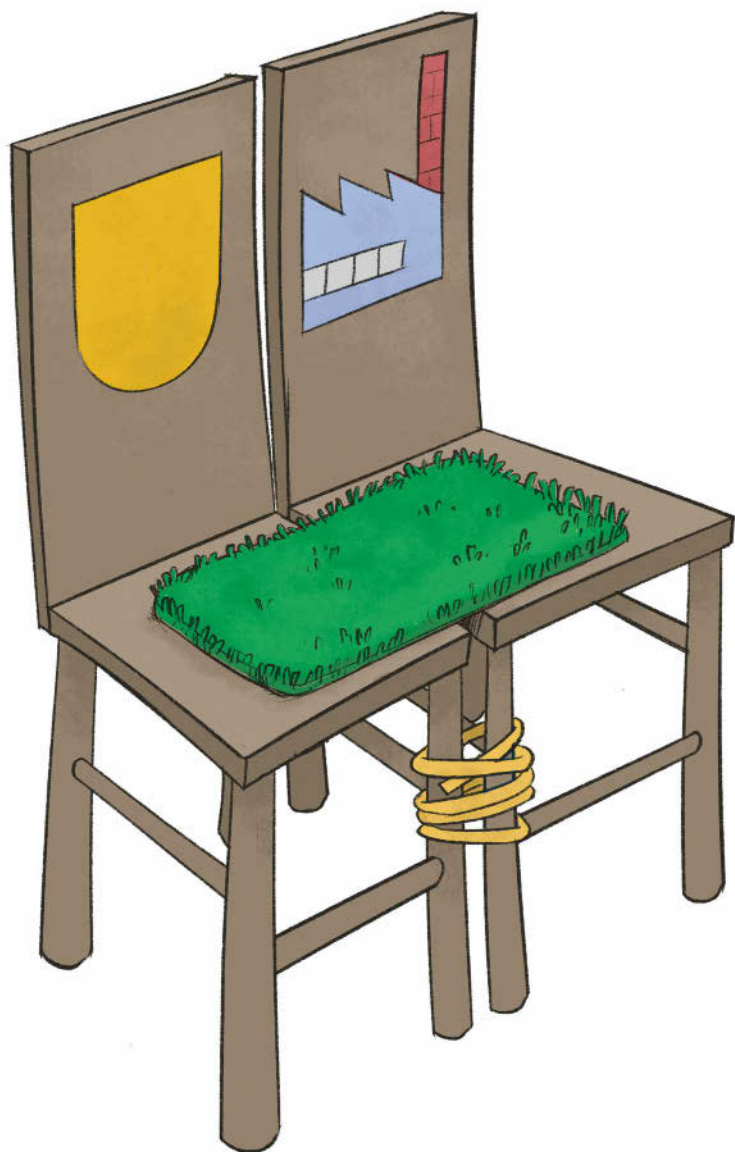
Suomessa on tullut ilmi useita tapauksia, joissa ongelmana ovat juuri kaksoisroolit. Esimerkiksi eräs kaupunki osti yksityiseltä yhtiöltä yli yhdellätoista miljoonalla eurolla it-palveluita. Kaupungin rahoitusjohtaja liittyi yhtiön hallitukseen vuosina, jolloin hankintoja tapahtui. Virkamies toki jääväsi itsensä, mutta tämä ei uuden kuntalain mukaan riitä: viranhaltija ei saisi millään tavalla osallistua yhtiöön liittyvän asian käsittelyyn.

Hyvin moni kunnanvaltuutettu toimii samaan aikaan julkisessa virassa. Suuri osa kansanedustajista on kunnanvaltuutettuja. Näissä tilanteissa kaksoisroolit ovat osin väistämättömiä, eikä aukotonta ohjetta intressiristiriitojen välttämiseen ole. Avoimuuden kannalta tärkeitä ovat sidonnaisuusilmoitukset.

Kuntalaki linjaa luottamushenkilöiden sidonnaisuuksien ilmoittamisesta, että

kunnanhallituksen ja maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitettuja tehtäviä hoitavan toimielimen jäsenten, valtuuston ja lautakunnan puheenjohtajien ja varapuheenjohtajien, kunnanjohtajan, pormestarin ja apulaispormestarin sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan esittelijän on tehtävä sidonnaisuusilmoitus johdotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä, merkittävästä varallisuudestaan sekä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa.

Tämä ilmoitus on tehtävä tarkastuslautakunnassa kahden kuukauden sisällä tehtävään valitsemisesta, ja sidonnaisuuksissa tapahtuneista muutoksista on velvollisuus ilmoittaa. Sidonnaisuusilmoituksen tulee olla kuntalaisten löydettävissä internetissä.



Suosinta ja avustaminen

Suosinta ja avustaminen ovat laajoja käsitteitä. On selvää, että meistä jokainen hoitaa asioitaan muiden, tuttujen ihmisten kautta ja avustuksella. Kysymme neuvoa ystäviltä, sukulaisilta ja hyviltä kollegoilta ja teemme yhteistyötä eri elämänaalueilla.

Hallintolain 27 pykälä on hyvin yksiselitteinen. Se linjaa, että virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä esteellisenä. Saman lain 28 pykälä määrittelee virkamiehen läheiset, joita esteellisyys tarkoittaa.

Kunnanvaltuutettujen esteellisyydestä puolestaan säättää kuntalaki. Sen mukaan valtuutettu on esteellinen käsittelemään valtuustossa asiaa, joka koskee häntä tai hänen läheistään, määriteltynä samalla tavalla kuin hallintolaisessa. Kuntaliitto suosittelee, että henkilö itse jäävää itsensä, jos tilanne on epäselvä.

Hallintolain 29 pykälä puolestaan sanoo, että virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Tämä on tärkeä pykälä, sillä virkamies tai valtuutettu ei voi piiloutua esimerkiksi kunnan lakimiehen taakse esteettömyydessään, vaan hänen on itse oltava siitä tietoinen.

Suosinnan ja avustamisen piiriin voidaan lukea kestitseminen. Vielä muutama vuosikymmen sitten kestitsemiseen suhtauduttiin Suomessa hyvinkin löperösti. Esimerkiksi lääkärien ja lääketieteellisuuden suhde ei kestänyt kriittistä tarkastelua. Lääkärit saattoivat matkustaa kongresseihin kaukomaille lääkeyritysten varoin tai vastaanottaa runsasta kestitystä ilman, että kukaan sitä problematisoi. Tänä päivänä lääkärien ja lääketieteellisuuden suhde on säänneltyä ja julkista.

Ei ole tarkkaa sääntöä siitä, minkä tyyppistä kestitystä kunnanvaltuutettu voi ottaa vastaan vaikkapa yksityiselämä yritykseltä, jolla saattaa olla intressi kunnan suuntaan. Kahvikupillinen tuskin luo ongelmallista sidonnaisuutta ihmisten välille, mutta Lapin-matkasta sellainen voi syntyä.

Hyvä nyrkkisääntö on miettiä, onko tilanne sellainen, jonka soisi päätyvän paikallisen tai valtakunnallisen median käsittelyyn. Eettinen valinta on yleensä se, joka kestää myös julkisen tarkastelun.

Epävirallinen päätöksenteko muodollisten päätöksentekorakenteiden ulkopuolella

Hyvä veli -verkosto on jokaiselle suomalaiselle tuttu käsite. Sana on jossakin määrin sukupuolitunut, ja se on suora käännös englannin termistä ”old boys’ network”. Sanan viittaus miessukupuoleen kertoo lähinnä siitä, että miehillä on useimmissa yhteiskunnissa ollut enemmän yhteiskunnallisia valta-asemia kuin naisilla. Tämä kuitenkin vähitellen muuttuu, ja voi olla, että hyvä veli -verkon rinnalle pitäisi ottaa toinen, sukupuolineutraali termi. Se voisi olla vaikka etuverkosto.

Emeritusprofessori Ari Salminen kuvailee hyvä veli -verkostojen tyypejä ja keskeisimpiä väärinkäytöksiä seuraavasti:

- Pyrkimys salailuun, kaikenpuoliseen suhmurointiin ja epäterveen lojaalisuuden synnyttämiseen avoimessa ja julkisessa päätöksenteossa (vallan ja taloudellisten etujen jakaminen).
- Luottamuspaikkojen totaalinen kaappaaminen: piittaamattomuus tasapainoisesta/oikeudenmukaisesta paikkajaosta.
- Yritysjohdon salassa pidettävät järjestelyt erilaisista eduista.
- Johdon toimet avainasemien valtaamiseksi (ristikkäishallinnointi, pienten piirien istuminen samanaikaisesti monella tuolilla taloudellisten etujen vuoksi).
- Heikosti valvottujen säätiöiden johtohenkilöiden (yritys)toiminta vastoin yhdistyksen perimmäistä tarkoitusta.

- Paikallistason tuplaroolit luottamus- ja päätöksen-tekoasemissa kunnassa ja yksityisessä yrityksessä (esimerkiksi osuuskaupassa).
- Kartellit: kartellin jäsenten edut suhteessa ulkopuolisiin toimijoihin.

Vaikka hyvä veli -verkostojen määrittelemine on joskus vaikeaa, enemmistö suomalaisista on sitä mieltä, että niitä on maassamme. Kuntatasolla hyvä veli -verkostot voivat näkyä vaikkapa virkanimityksissä, kesätöiden ja muiden määraaikaisuuksien jaossa, kilpailutuksissa tai hankinnoissa.

Tarjouskilpailun valintakriteereiden epäeettinen kohdentaminen

Yksityistäminen on viime vuosikymmenien trendi. Osia kunnan tehtävistä on yhtiöitetty ja siirretty kuntien omistamille osakeyhtiöille. Trendi on ollut kasvava vuoden 2013 kuntalakiuudistuksen jälkeen. Tämä EU-sääntelyyn pohjautuva laki linjaa, että kun kunta harjoittaa elinkeinotoimintaa, sen täytyy yleensä yhtiöittää toimintansa.

Avoimuuden kannalta yksityistäminen on ongelma silloin, kun julkisin varoin tehtävät asiat piilotetaan julkisuudelta liikesalaisuuksiin vedoten. Yhtiöihin sovelletaan tavallisimmin osakeyhtiölakia eikä lakia viranomais toiminnan julkisuudesta.

Budjettinsa moninkertaisesti ylittänyt länsimetro oli tyyppillinen esimerkki hankkeesta, jossa tietoa ei annettu julkisuuteen nojaten ”yhtiön etuun” – siitäkin huolimatta, että metroyhtiön omistavat veronmaksajat. Jollei kyseessä olisi ollut osakeyhtiö, tämä salailu olisi ollut paljon vaikeampaa.

Transparency International Suomi ry samoin kuin monet muut avoimuutta ajavat tahot ovatkin kehottaneet, että julkisuuslakia laajennettaisiin kattamaan julkisomisteiset osakeyhtiöt.

Kuntaliiton julkaisu ”Korruptio ja eettisyys kunnassa” tähdentää, että kilpailutuksissa korruptioriskejä syntyy, kun

hankinta jätetään kilpailuttamatta. Samoin riskejä syntyy, kun hankinnan kohde määritellään siten, että tiettyä tarjoajaa suositaan vailla perusteluja tai kun päätöksentekijät pyrkivät saamaan etuja itselleen tai lähipiirilleen. Lisäksi riskejä syntyy, kun hankintasopimusta laajennetaan tai muutetaan ilman perustetta tai kun lisälaskuja tai tarjouksia syntyy ilman tilaustarvetta. Korruptionriski koskee myös tarjouskartellitilanteita, joissa kilpailu vältetään.

Digitalisaatio luo valtavia mahdollisuuksia lisätä avoimuutta. Suomessa hallintoa on jo avattu: esimerkiksi julkisista hankinnoista löytyy tietoja julkisesta Tutki hankintoja -tietokannasta. Kuntalain uudistuksessa vuonna 2017 huolehdittiin siitä, että päätökset annetaan kuntalaisille tiedoksi pitämällä pöytäkirjat nähtävinä yleisessä tietoverkossa.

On kuitenkin huomioitava, että vaikka tietoa on hyvin saatavilla, se on usein hajallaan ja hankalasti löydettävissä. Asiantuntijat suosittelivatkin viranomaisasiakirjojen lataamista koneoppimista hyödyntäviin järjestelmiin. Jos suuret tietomassat löytyisivät sähköisestä tietokannasta, joka mahdollistaa seulonnan ja alakohtaisen data-analyysin, korruptionriskiä olisi helpompi etsiä. Esimerkiksi hakemalla tietoja kilpailuttamatta jääneistä julkisista hankinnoista, tarjoushintojen ja lopullisten hintojen poikkeamisista hankinnoissa, alkuperäisiin hankintoihin tehdyistä lisähankinnoista tai muista lisätöistä tai urakkakohteiden kasautumisista aktiivinen kansalainen tai journalisti voisi löytää korruptionriskiä.

”Maan tavasta” avoimempaan yhteiskuntaan – mitä suomalaiselle korruptionriskille voisi tehdä?

Ennaltaehkäisy on parasta ongelmien hallintaa. Korruption rapauttaa luottamusta, ja korruptio on suuri maineriski myös kunnalle.

Asiantuntijat suosittelivat, että korruptionriskistä tulisi tuottaa riskiarvioita ja -tutkimuksia. Myös omassa kunnassa voi

pohtia, missä suurimmat riskit ja läpinäkyvyysongelmat piilevät. Korruptiossa ei läheskään aina ole kyse tahallisista väärinkäytöksistä, vaan huolimattomuudesta ja joskus tietämättömyydestä.

Ensimmäinen askel on myöntää, että korruption riski on kunnissa todellinen ja korruptiota voi ja täytyy ennaltaehkäistä.

Kunnan laillisuutta valvotaan sisäisesti ja ulkoisesti. Ulkoisella valvonnalla tarkoitetaan tarkastuslautakuntaa ja lakisääteistä tilintarkastusta. Sisäinen valvonta puolestaan on jatkuvaa toimintaa ja päivittäisjohtamista, josta vastaa kuntalain mukaan kunnanhallitus. Sisäiseen tarkastukseen voi sisältyä eettisyyden arviointi. Arvioinnissa voidaan tarkastella esimerkiksi johtamistapaa tai valvontakulttuuria.

E erityisen tärkeää on huolehtia siitä, että väärinkäytöksistä voi raportoida ja ongelmatilanteisiin voi puuttua ilman pelkoa kostosta. Euroopan unionin whistleblower-direktiivi edellyttää, että kaikkien yli 50 ihmistä työllistävien organisaatioiden on järjestettävä vaatimusten mukainen ilmoituskanava. Tämä koskee paitsi yrityksiä myös yli 10 000 asukkaan kuntia.

Suomalaiset virkamiehet ovat kansainvälisesti vertailtuna erittäin hyvin koulutettuja ja tuntevat eettisen toiminnan periaatteet. Kunnanvaltuutetulle kuitenkin kuuluu myös virkamiesten toiminnan valvontatehtävä, sillä hänen mandaattinsa tulee suoraan kuntalaiselta.

Jos epäilet korruptiota, kysy rohkeasti, vie asiaa eteenpäin, toimi. Yhteiskunnallinen avoimuus on mahdollista vain, kun sitä vaalitaan ja vaaditaan.

Tiivistys

- Kuntakorruption riskialueita Suomessa ovat kaksoisroolit ja päätöksenteko esteellisenä, kaavoitus, rakentaminen ja maanhankinta, julkiset hankinnat sekä epävirallinen päätöksenteko ja hyvä veli -verkostot.
- Kunnassa on syytä tehdä eettisyyden arviointia. EU-direktiivi edellyttää yli 10 000 asukkaan kunnilta ilmoittajan suojaa.
- Korruptiontorjunta on jokaisen virkamiehen ja luottamushenkilön yhteinen asia.

Pohdittavaa

- Millaisia verkostoja itselläni on?
- Missä tilanteissa olen mahdollisesti esteellinen?
- Miten pidän huolen työni läpinäkyvyydestä ja eettisyydestä?
- Kuinka julkiset kilpailutukset kotikunnassani hoidetaan? Mitkä ovat uusien toimijoiden mahdollisuudet tulla mukaan julkisiin kilpailutuksiin?
- Millainen ilmoittajansuojakanava kunnassani on?

Kunta on runo II

AM

*Kunta on mahdollisuuksien taidetta ja ihmistiedettä.
Se on osallisuutta ja osattomuutta. Kunta on tunnetila
ja muutostahto.*

*Kunta on proosaa. Se on runoutta. Se on tankaa
ja haikuja, trokeeta ja jambeja. Kunta on kaikkea sitä,
mitä sen ihmiset ovat ja haluaisivat olla.*

KAKS – Kunnallisan kehittämissäätiö

KAKS – Kunnallisan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa, julkaisee lehteä ja kirjoja sekä keskustelee ja kouluttaa. Tavoitteena on tukea kuntia ja maakuntia sekä parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Säätiö myöntää hakemuksesta kaksi kertaa vuodessa rahoitusta tutkimus- ja kehittämishankkeisiin sekä apurahoja tutkijoille kaikissa opiskelun ja tutkimuksen vaiheissa.

Säätiöllä on myös omia tutkimus- ja koulutushankkeita, ja järjestämme kunta-alan seminaareja.

Polemiikki-lehdessämme ja KAKSin verkkosivuilla julkaisemme ajankohtaista kuntatietoa ja viritämme keskusteluja ja mielipiteiden vaihtoa.

Säätiöllä on kolme julkaisusarjaa: ajankohtaista yhteiskunnallista keskustelua ylläpitävä Polemia-sarja, tutkimuksia julkaiseva Tutkimusjulkaisut-sarja ja kiinnostavia tutkimuksia ja perusteltuja mielipiteitä esittelevä Julkaisut-sarja. Osa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan yliopistojen omissa julkaisusarjoissa.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

KAKSin ylin päättävä elin on 16-jäseninen hallitus.

Säätiöllä on myös tieteellinen neuvottelukunta.

Voit tutustua toimintaamme, tulostaa julkaisuja, lukea lehteä ja osallistua keskusteluun verkkosivuillemme www.kaks.fi.

Seuraamalla meitä sosiaalisessa mediassa saat laajan kunta-alan tutkijoiden ja päättäjien verkoston.

Osoite

Fredrikinkatu 61 A, 00100 Helsinki, kaks@kaks.fi

Asiamies

Antti Mykkänen

antti.mykkanen@kaks.fi

0400 570 087

Tutkimusasiamies

Veli Pelkonen

veli.pelkonen@kaks.fi

0400 815 527

Taloudenhoitaja

Maarit Vaittinen

maarit.vaittinen@kaks.fi

040 716 4807



kaks.fi

KUNNALLISALAN
KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

KAKSin strategia

KAKS – Kunnallisan alan kehittämissäätiö on ajaton säätiö. Tämä merkitsee ylisukupolvista ajattelua ja vastuun kantamista pitkäjänteisesti niin toiminnassa kuin varallisuuden hoidossa.

Säätiö seuraa toimintaympäristön – erityisesti kuntien ja maakuntien – muutosta ajassa. Se pyrkii reagoimaan kaikessa toiminnassaan yhteiskunnallisiin muutoksiin ennakoivasti. Tätä edesauttavat säätiön hallituksen monipuolinen kunnallis- ja yhteiskunnallinen osaaminen, tieteellisen neuvottelukunnan eri alojen syvälinen ja tieteellinen tuntemus sekä säätiön matala ja ketterä organisaatio.

Säätiö rahoittaa kuntia ja maakuntia palvelevaa tutkimustoimintaa sekä kokoaa ja välittää ajankohtaista omaa ja muiden tutkimustietoa päättäjille ja kansalaisille.

Säätiö ei itse ota kantaa, mutta se edistää kansanvallan hengessä monipuolista, poleemista, yhteiskunnallista ja kuntiin liittyvää keskustelua omissa viestintäkanavissaan, lehdessään, verkkosivuillaan ja julkaisuissaan.

Säätiö pitää tärkeänä, että koko suomalaisen säätiökentän mahdollisuudet vapaan tieteen ja taiteen rahoittamiseen turvataan eikä rahoittamisen edellytyksiä millään tavoin heikennetä.

KAKSin strategia

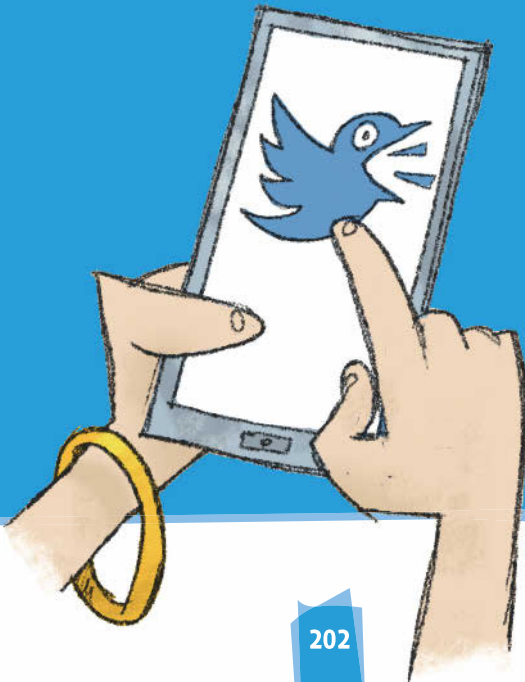
Kunnallisan kehittämissäätö



KAKS – Kunnallisan kehittämissäätiön verkkosivut www.kaks.fi tarjoavat

- kunta-alan tuoreita uutisia, julkaisuja ja videoita
- tutkittua tietoa kunnista ja maakunnista
- poimittuja kuntauutisia paikallislehdistä, somesta ja muualta mediasta
- tietoa tutkijoista ja meneillään olevista tutkimuksista
- Polemiikki-lehden
- Polemia-julkaisuja
- Tutkimusjulkaisuja
- Julkaisut-sarjan julkaisuja.

Kunnallisan kehittämissäätiö on myös Facebookissa ja Twitterissä.



Polemiikki – laajalevikkisin kunta-alan lehti

Polemiikki-lehti on sitoutumaton ja riippumaton, neljä kertaa vuodessa ilmestyvä, laajalevikkisin (n. 19 000) kunta-alan julkaisu Suomessa.

Polemiikki on uuden kuntatiedon erikoislehti. Se on suunnattu kunta-alan luottamus- ja virkahenkilöpäättäjille sekä kaikille kuntatiedosta kiinnostuneille.

Valtuutettuna tulet saamaan lehden kotiisi vuosittain maalisk., kesä-, syys- ja joulukuussa. Palautetta jutuista voit kirjoittaa nettisivuillemme www.kaks.fi. Voit myös lähettää ehdotuksia siitä, mihin suuntaan lehteä pitäisi kehittää: antti.mykkanen@kaks.fi

Antoisia lukuhetkiä!



Kunnallisan kehittämissäätö Facebookissa, Twitterissä ja Instagramissa

Facebook

Kunnallisan kehittämissäätö

Twitter

@Saatio_KAKS

Instagram

saatio_kaks

Polemiikin Facebook

Polemiikki

Polemiikin Twitter

@polemiikkilehti

Hyödyllisiä verkkosivustoja

www.kaks.fi

Kunnallisan kehittämissäätö

www.kuntaliitto.fi

Kuntaliitto

www.finlex.fi

Suomen lainsäädäntö verkossa

www.valtioneuvosto.fi

Valtionhallinto

www.vm.fi

Valtiovarainministeriö

www.mmm.fi

Maa- ja metsätalousministeriö

www.lvm.fi

Liikenne- ja viestintäministeriö

www.tem.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö

www.stm.fi

Sosiaali- ja terveysministeriö

www.ym.fi

Ympäristöministeriö

www.europa.eu

Euroopan unionin portaali

www.thl.fi

Terveysten ja hyvinvoinnin laitos

www.suomi.fi

Julkishallinnon verkkopalvelu

www.kt.fi

Kuntatyönantajat

www.stat.fi

Tilastokeskus

VALTUUTETUN KÄSIKIRJA 2021–2025 ON TARKOITETTU kaikille kaupunkien ja kuntien valtuutetuille sekä kunta-asioista kiinnostuneille.

Kirja pureutuu ajankohtaisiin kunnissa ja yhteiskunnassa tehtäviin päätöksiin. Kirjassa käsitellään tämän päivän näkökulmasta myös ikiaikaisia kysymyksiä päättäjien tehtävistä ja rooleista.

Paikallishallinto on kansanvaltamme peruspilari. Antoisia lukuhetkiä sen perusasioiden ja tulevien näkymien parissa.



Etu- ja takakannen kuva: Pekka Rahkonen
Kannen suunnittelu: Teemu Junkkaala
ISBN 978-952-349-063-5
www.kaks.fi