

Lectio praecursoria

Kunta on elämisen edellytyksiä luova itsehallinnollinen paikallisyhteisö

Anni Jäntti

2010-luvun vaihteessa olin ajautunut perimäisten kysymysten äärelle. Yötä päivää olin yhden ja saman hellittämättömän ajatuksen vallassa. Olin päätyneet pohtimaan kysymystä siitä, mikä on kunta. Kun esittelin tutkimustani eri yhteyksissä ja kerroin päätyneeni tutkimaan sitä, mikä on kunta, sain osakseni lähinnä hämmennyttä katseita ja epäuskoisia naurahduksia.

Vuonna 2016 kysymys siitä, mikä on kunta, ei naurata enää ketään. Tämän vuosikymmenen puolivälissä kysymyksestä tuli nimittäin erittäin ajankohtainen. Kysymys siitä, mikä kunta on, ja miten käsityksemme kunnasta on muuttumassa, nousi merkittäväksi käynnissä olevan hallinnonuudistamisen, ja aivan erityisesti kunnan tehtäväkenttää kaventavan valtakunnallisen maakuntauudistuksen myötä.

Miksi kysymys siitä, mikä on kunta, pitää kysyä? Parhailaan käsillä on suomalaisen kunnallishistorian kenties merkittävin muutos. Maakuntauudistuksen myötä vuosikymmeniä kunnan toiminnan keskiössä olleiden sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisvastuu on siirtymässä kunnilta maakunnille, mikä haastaa tarkastelemaan kunnan olemusta ja perustaa uudelleen. Vaikka uudistus ei toteutuisikaan nyt suunnitellussa muodossa, kuntamuutos on jo lähtenyt liikkeelle. Kunnan olemusta, merkitystä, tarkoitusta ja roolia on alettu pohtia laajamittaisesti esimerkiksi kunnissa, ministeriöissä ja Suomen Kuntaliitossa akateemista yhteisöä unhoittamatta.

KUNTAMUUTOS OSANA HALLINNONUUDISTAMISTA

Valmisteilla oleva maakuntauudistus niveltyy 2000-luvun reformijatkumoon. Hallinnonuudistuksista on suomalaisessa, ja laajemminkin eurooppalaisessa julkishallinnossa tullut arkipäivää. Niiden tarvetta perustellaan monenlaisista lähtökohdista käsin, ja niistä haetaan ratkaisuja erinäisiin yhteiskunnallisiin vitsauksiin.

Hallinnonuudistuksia tehdään, jotta voitaisiin löytää ratkaisuja ongelmiin ja parantaa organisaatioiden toimintaa. Hallinnonuudistukset ovat kuitenkin niin hankalia ja monimutkaisia prosesseja, että niillä ei useinkaan päästä asetettuihin tavoitteisiin. Lisäksi hallinnonuudistuksista voi aiheutua sellaisiakin muutoksia, joita ei ole osattu ennakoita. (Ks. esim. Wright 1997, 8–9; Pollitt & Bouckaert 2000, 6–7.)

Vuosina 2005–2012 Kainuussa toteutettiin hallintokokeilu, jossa sosiaali- ja terveystalvelut siirrettiin kunnilta kokonaisuudessaan maakunnan vastuulle, ja ylintä valtaa maakunnassa käytti suorilla vaaleilla valittu maakuntavaltuus-to. Kainuun kokeilu oli siis logiikaltaan hyvin samankaltainen, kuin nyt valmisteilla oleva maakuntauudistus. Kainuun hallintokokeilulla oli monenlaisia kuntiin liittyviä vaikutuksia.

Tutkimukseni mukaan kuntien tehtäväkenttää kaventava hallinnonuudistus aiheuttaa muutoksia kuntien organisaatioihin ja toimintaan, kuntajohtamiseen ja kuntakäsityksiin. Lisäksi uudistusten koskettaessa laajemmin koko kuntakenttää, on oletettavissa, että vaikutukset ulottuvat myös kunta-valtio-suhteeseen, kuntalaisuuteen ja kuntatutkimukseen. Kuntia kosketta-va muutos on laaja-alainen ja sen keskiössä on muuttuva kuntakäsitys.

KUNTA PALVELUJENJÄRJESTÄJÄNÄ JA PAIKALLISYHTEISÖNÄ

Suomalaisessa yhteiskunnassa kunnan merkitystä on voittopuolisesti tarkasteltu palvelutehtävän kautta. Niin kunnissa kuin valtion kunta-politiikassa on keskitytty korostamaan kuntien roolia hyvinvointiyhteiskunnan palvelujen tehokkaina järjestäjinä, mistä osoituksena ovat esimerkiksi 2000-luvun hallinnonuudistukset kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta alkaen, sen jatko-osien kautta nyt valmisteilla olevaan maakuntauudistukseen saakka.

Näissä uudistuksissa perimmäisenä kysymyksenä on ollut se, miten julkiset peruspalvelut ja erityisesti sosiaali- ja terveystieteiden palvelut turvaamaan mahdollisimman kustannustehokkaasti. Kunta on näyttänyt ensisijaisesti valtion sille määräämiä tehtäviä hoitavana organisaationa, palvelukoneena, jonka suorituskykyä ja tehokkuutta uudistuksilla on pyritty parantamaan. (Laamanen 2007, 254–255; Möttönen 2011, 74.)

Historia tällaisen valtion kunta-politiikan taustalla ulottuu kuitenkin 2000-luvun reformiaaltoa kauemmaksi. Kuntien rooli ensisijaisesti palvelutehtävän kautta muotonsa saavina organisaatioina on kulkenut käsi kädessä hyvinvointivaltion rakentamisen kanssa. Vuosikymmenien ajan jatkunut kuntien lakisäätöjen tehtävien lisääminen on tehnyt suomalaisista kunnista maailmanlaajuisesti katsoen poikkeuksellisia. Kunnat ovat vastanneet lähestulkoon kaikista ihmisten jokapäiväiseen elämään liittyvistä julkisista palveluista. Tämä on lisännyt kuntien yhteiskunnallista merkitystä ja painoarvoa julkisen vallan ja verorahoituksen käyttäjinä.

Suomalaista kuntajärjestelmää luonnehditaan usein tutkimuskirjallisuudessa ja kansainvälisessä vertailussa vahvaksi (ks. esim. Stoker 2011, 29). Kuntien laaja tehtäväkenttä on muodostanut kunnan toiminnan perustan, ja kuntien olemassaolon oikeutta on arvioitu erityisesti siitä näkökulmasta, kuinka hyvin ne pystyvät niille määrättyistä tehtävistä suoriutu- maan. Vahvana on totuttu pitämään sellaisia kuntia, joilla on hyvä taloudellinen kantokyky ja riittävän suuri väestöpohja erilaisten palvelujen järjestämiseksi.

Hyvinvointivaltiokehityksen tavoitteena on ollut turvata julkiset peruspalvelut tasapuoli- sesti asuinpaikasta riippumatta. Valtion tiukka keskitetty ohjaus ja kuntien itsehallinnon ka- ventaminen ovatkin näin tarkasteltuina olleet tarpeellisia ja välttämättömiäkin toimia. Perus- koulu, terveydenhoito, kirjasto ja päivähoido ovat hyviä esimerkkejä sellaisista peruspalve- luista, joita pidämme itsestään selvänä osana nykyaikaista hyvinvointiyhteiskuntaa, ja joiden leviäminen koko maahan olisi luultavasti ollut vähintäänkin hyvin hidasta ilman valtion oh- jausta. Hyvinvointivaltiokehitys on edellyttä- nyt kunnallisen itsehallinnon ja paikallisen va- pauden väistymistä hyvinvointivaltion perus- rakenteita valettaessa.

Samanaikaisesti vähemmälle huomiolle on jäänyt kunnan laajempi merkitys kuntayhtei- sölle. Olennainen osa kuntaa on kunnallinen itsehallinto, jolla tarkoitetaan siis kunnan asuk- kaiden itsehallintoa. Kunnat ovat alun perin syntyneet paikallisyhteisöjen pohjalta korostaen kansanvaltaisuutta ja paikallista yhteisten asioi- den hoitamista. Suomalaista kunnallishallintoa synnytettyä 1860-luvulla pääpaino kuntien toiminnassa oli paikallisessa autonomiassa, va- paudessa ja kansanvaltaisuudessa. Kuntien har- vat laissa säädetyt tehtävät, kuten ”rokonpano”, ”heikkomielisten hoito” ja ”vaivashoito” voitiin järjestää paikallisesti parhaaksi katsotulla ta- valla. Näiden palvelujen nykyaikaiset vastineet puolestaan ovat hyvin tarkoin säädetyt, mikä kuvastaa sitä kehitystä, joka suomalaisen kun- nallishallinnon 150-vuotisen historian aikana on kuntien näkökulmasta tapahtunut.

Hyvinvointivaltion kehityksen myötä taka- alalle ovat painuneet vapauden, paikallisuuden ja kansanvaltaisuuden ihanteet, jotka olivat vahvasti läsnä suomalaista kunnallishallintoa luotaessa, ja joita yleisesti pidetään paikallis- hallinnon perusarvoina. Keskeisesti tätä hyvin- vointivaltiokehitykseen liittyvää arvoasetelmaa on määrittänyt nojaaminen sellaiseen kunta- käsitykseen, jossa kunta saa merkityksensä en- nen muuta palvelutehtävänsä kautta.

Palvelukuntakäsitykseen nojaaminen on hä- märtänyt ja kaventanut kuntakäsitystä. Kunnan perimmäinen merkitys itsehallinnollisena pai- kallisyhteisönä on hautautunut tehtäväkuorman alle, ja kunnat ovat näyttäytyneet etupäässä

palveluja tarjoavina valtionjatkeina. (Ks. myös Loughlin ym. 2011, 1–2; Haveri 2015, 146.)

Monilla palvelutehtävillä lastatut kunnat, joita on totuttu pitämään vahvoina, näyttävät kovin yksipuolisina, valtion tarkoituksellisesti palvelevina paikallisyksikköinä. Idea kunnasta on hautautunut palvelukuorman alle. Palvelutehtävillä lastattu kunta on täytetty ontto.

KUNTA PAIKALLISUUDEN ILMENTYMÄNÄ JA ILMENTÄJÄNÄ

Kunnan olemassaolon oikeutus ja perustelut eivät tutkimukseni mukaan nojaa kunnan tehtäväkentän laajuuteen, vaan kunnan kykyyn tehdä paikallisesti päätöksiä kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi kuntayhteisön toiveisiin ja tarpeisiin perustuen.

Tutkimuksessani olen määritellyt kunnalle neljä perustehtävää, jotka ovat yhteisötehtävä, demokratiatehtävä, hyvinvointitehtävä ja taloustehtävä. Nämä perustehtävät lomittuvat keskenään ja ovat tiiviisti kytköksissä toisiinsa.

Yhteisötehtävänsä perusteella kunta näyttäytyy paikallisena ihmisten yhteisönä ja kiinnitysmiskohtana. Kuntaorganisaatio on tästä näkökulmasta olemassa jäsentääkseen institutionaaliset edellytykset kunnan asukkaiden muodostaman yhteisön olemassaololle ja toiminnalle. Kunnalla on aktivoijan, mahdollistajan ja suunnannäyttäjän rooli.

Kunnan toisen tehtävän olen nimennyt demokratiatehtäväksi. Kunta on kansanvallan ja paikallisen valinnan perusyksikkö. Demokratiaan liittyy kuntatasolla keskeisesti itsehallinto, kunnan asukkaiden oikeus päättää paikallisista asioista omavastuista ja omavoimaisesti. Kunnan tehtävänä on myös toimia kuntayhteisön edunvalvojana. Kunnan demokratiatehtävä nojaa paikallisasiantuntemukseen ja siitä kumpuavaan kykyyn ja valtaan tehdä paikallisia valintoja, siis suunnata paikallisia resursseja paikallisen päätöksenteon ohjaamana paikallisten asioiden hoitamiseksi paikallisten tarpeiden ja arvostusten mukaisesti.

Kolmantena kunnan tehtävänä on hyvinvoinnin luominen. Suomalaisessa yhteiskuntajärjestelmässä kunnat ovat olleet hyvinvointiyhteiskunnan peruskivi. Kuntien tehtävänä on ollut paikallistasolla edistää hyvinvointia huo-

lehtimalla asukkaidensa hyvinvoinnin edellytyksistä jo kuntien perustamisesta lähtien. Hyvinvointitehtävä on perinteisesti kilpistynyt etenkin kuntien palvelutehtävään. Kuitenkin hyvinvointitehtävä on paljon laajempi.

Siihen sisältyvät paitsi perinteiset terveys- ja sosiaalipolitiikan palvelutehtävät, myös, ja ennen kaikkea, muut hyvinvointiin liittyvät näkökulmat, joissa kunta toimijana on osallisenä. Näitä näkökulmia ovat elinoloihin liittyen asuinympäristö, jossa erityisesti kunnan yhdyskuntasuunnittelulla on merkittävä rooli sekä työllisyys ja toimeentulo, joihin kunta pyrkii vaikuttamaan työllisyydenhoidolla ja elinkeinopolitiikalla. Lisäksi kuntien hyvinvointitehtävän voi katsoa kytkeytyvän hyvinvoinnin yhteisölliseen puoleen osallisuuden mahdollistamiseksi, ihmisten yhteen saattamiseksi ja yhteisöllisyyden vahvistamiseksi tähtäävien toimenpiteiden kautta. Luonnollisesti kunnan koulutus-, sivistys-, kulttuuri-, liikunta- ja vapaa-ajanpalvelut ovat merkittäviä kuntalaisten hyvinvoinnin kannalta.

Neljäntenä kunnan tehtävänä on taloustehtävä. Kunta toimii taloudellisen uusintamisen moottorina, elinkeinopolitiikan toteuttajana ja talouden sopeuttajana pystyäkseen huolehtimaan sille määritellyistä ja kunnan itselleen ottamista tehtävistä ja hyvinvoinnin luomisesta kuntalaisille. Taloudellisella uusintamisella on ennen kaikkea välinearvoa; kunta pyrkii taloudellisesti turvaamaan toimintaansa tarvittavat resurssit.

Perustehtävät muodostavat kunnan olemassaolon ja toiminnan tukijalat ja ne painottuvat eri tavoin eri kunnissa ja eri aikoina. Kunta todellistuu monin eri tavoin. Kunta voi siis olla kunta monella eri tavalla.

Kunta kokonaisuutena ei taivu tarkasteltavaksi vain yhdestä näkökulmasta, vaan kunta voi tarkoittaa eri ihmisille eri asioita. Erilaiset näkökulmat ilmentävät kunnan olemuksen monipuolisuutta sekä sen erilaisia merkityksiä. Tämä auttaa ymmärtämään kuntien erilaisuutta ja erilaisia muutoksen jälkeisiä kehityspolkuja.

Kuntien tehtäväkentän kapeneminen vapauttaa resursseja, jolloin kunnat voivat keskittyä paremmin paikallisesti tärkeiksi katsomiinsa asioihin. Paikallisten erityispiirteiden korostuminen lisää kuntien keskinäistä erilaistumista.

Kunta pakenee yhteen muottiin pakottavaa yhtenäiskunta-ajattelua ja näkyväksi tulevat monet rinnakkaiset kuntatodellisuudet.

Vuosikymmenen vaihteessa mieltäni alkoi piinata kysymys siitä, mikä on kunta. Vuosien mittaan olen hionut vastausta tuohon kysymykseen. Muotoilemani määritelmä kunnasta luo pohjan kaikelle kunnan toiminnalle, ja tiivistää kunnan olemassaolon tarkoituksen. Siinä kiteytyy kuntana olemisen ydin, johon suomalaisen kunnan olemassaolon perusta voidaan palauttaa riippumatta sen muuttuvista perustehtävien

painotuksista, rooleista, asemasta ja tehtävistä. Kysymykseen siitä, mikä on kunta, vastaan tutkimukseni perusteella: Kunta on elämisen edellytyksiä luova itsehallinnollinen paikallisyhteisö.

HT Anni Jäntin kunnallispolitiikan alaan kuuluvat väitöskirja ”Kunta, muutos ja kuntamuutos” tarkastettiin 4.11.2016 Tampereen yliopistossa. Vastaväittäjänä toimi professori Hannu Katajamaäki Vaasan yliopistosta ja kustoksena professori Arto Haveri Tampereen yliopistosta.

LÄHTEET

- Haveri, Arto (2015). Nordic local government: a success story, but will it last? *International Journal of Public Sector Management* 28(2), 136–149.
- Laamanen, Elina (2007). *Vapaaehtoiset pakkoliitokset? Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta*. Acta nro 194. Helsinki: Tampereen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto.
- Loughlin, John, Hendriks, Frank & Lidström, Anders (2011). Introduction: Subnational Democracy in Europe: Changing Backgrounds and Theoretical Models. Teoksessa Loughlin, John, Hendriks, Frank & Lidström, Anders (eds.), *Local and Regional Democracy in Europe* (s. 1–23). New York: Oxford University Press.
- Möttönen, Sakari (2011). Kunnallisen itsehallinnon merkitys ja uudistuminen muuttuvassa toimintaympäristössä. Teoksessa Haveri, Arto, Stenvall, Jari & Majoinen, Kaija (toim.), *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet* (s. 63–84). Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2000). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press.
- Stoker, Gerry (2011). Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public Administration* 89(1), 15–31.
- Wright, Vincent (1997). The Paradoxes of Administrative Reform. Teoksessa Kickert, Walter (ed.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe* (s. 7–13). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.