



Sakari Möttönen

Kuntalaisen muuttuvat roolit



Kuntaliitto
Kommunförbundet

1/2010



Uutta kuntaa rakentamassa
Uusi Kunta 2017 -julkaisut

Sisällysluettelo

Johdanto	3
Kuntalainen potilaana	4
Kuntalainen ostajana	5
Kuntalainen kansalaisvelvollisuuden täyttäjänä	7
Kuntalainen palvelun käyttäjänä	8
Kuntalainen kuluttajana	9
Kuntalainen kansalaisena	11
Kunnan ja kuntalaisten kohtaaminen on monimuotoista	12
Suomalainen kunta – menestystarina edelleen vuodesta 2017 eteenpäin	14
Uusi kunta 2017 on palveluja ja ihmisten arkea	14
Uutta kuntaa rakentamassa – julkaisut keskustelun avaajana	15

Tekijä

Sakari Möttönen, strategijaohtaja, dosentti

Tekstin toimitus

Hanna Kaukopuro-Klemetti

Kuvat

Comma Image, Futureimagebank
ja Heli Sorjonen

© Suomen Kuntaliitto

Helsinki 2010

ISBN 978-952-213-744-9 (pdf)

Suomen Kuntaliitto

Toinen linja 14, PL 200

00101 Helsinki

Puh. (09) 7711

Faksi (09) 771 2291

www.kunnat.net



Johdanto

Kuntia on moitittu siitä, etteivät ne huomioi asiakkaitaan yhtä hyvin kuin yksityiset yritykset. Kunnat ovatkin lähteneet vahvistamaan asiakaslähtöisyyttä kunnallisia toimintoja ja organisaatioita kehittäessään. Taustalla on uuteen julkiseen johtamisoppiin (New Public Management) sisältyvä oletus, että yritysorganisaatiot ovat kehittyneempiä kuin julkiset organisaatiot. Tällaisessa ajattelussa kunta määrittellään vain palvelutuotanto-organisaatioksi, jolle asiakas on samalla tavalla tärkeä kuin yksityiselle palveluyritykselle.

Kun kunnat ja palveluyritykset rinnastetaan toisiinsa, unohdetaan kunnan olemus itsehallinnollisena, poliittisena ja kuntalaisten muodostamana yhteisönä. Kunta on tosiasiaa rinnastettavissa yrityksiin vain joissakin tehtävissä ja harvoissa tilanteissa. Kuntalaiset kiinnittyvät kuntaan monella eri tavalla. Kuntalaisten ja kunnan välisissä suhteissa on monia vivahteita ja kuntalaiset toimivat kunnassa erilaisissa kuntalaisen ja asiakkaan rooleissa.

Kuntalaisten huomioon ottaminen sekä vuorovaikutuksen lisääminen kunnan ja kuntalaisten välillä on tärkeää, mutta samalla pitää nähdä kunnan ja kuntalaisten suhteen moninaisuus. Tässä julkaisussa eritellään ja jäsennetään minkälaisissa rooleissa kuntalaiset toimivat suhteessa kuntaan. Roolit eivät esiinny useinkaan puhtaissa muodoissa vaan erilaisina yhdistelminä. Kuntalaiset eivät itse välttämättä tiedosta, missä roolissa he milloinkin toimivat, eikä heidän sitä tarvitsekaan tietää. Kunnallisesta toiminnasta vastuussa olevien poliitikkojen, viranhaltijoiden ja työntekijöiden tulee sen sijaan tunnistaa kuntalaiset monissa eri rooleissaan, jotta kuntalaisten ja kunnan suhteita pystytään kehittämään.

Tässä julkaisussa kuntalainen määritellään potilaaksi, ostajaksi, kansalaisvelvolli-



suuden täyttäjäksi, käyttäjäksi, kuluttajaksi ja kansalaiseksi. Kolme ensimmäistä roolia ovat sellaisia, joissa kunta kohtaa kuntalaisen yksilönä ja kuntalaisella on yksilöllisiä oikeuksia ja velvollisuuksia. Kolmessa viimeksi mainitussa roolissa kuntalainen nähdään osana ryhmää, jolle palveluja tarjotaan. Näitä kollektiivisia palveluja ei tuoteta ja räätälöidä yhtä yksilöä varten.

Kunnan ja kuntalaisten kohtaamiseen liittyvät erilaiset tilanteet ja roolit on otettava huomioon, kun kunnan toimintaa kehitetään vastaamaan entistä paremmin kuntalaisten tarpeita. Pelkkä puhe asiakaslähtöisyydestä ei riitä. Roolien erittely paljastaa, että asiakaslähtöisyys eri toiminnissa merkitsee eri asioita eikä kunnassa voida toteuttaa vain yhtä tapaa ottaa kuntalaiset huomioon asiakkaina. Tässä julkaisussa hahmotellaan ja jäsennetään kuntalaisen kuutta roolia.

Kuntalaisen roolit	Kunnan ja kuntalaisen suhde
1 Potilas	yksilöllinen
2 Ostaja	yksilöllinen
3 Kansalaisvelvollisuuden täyttävä	yksilöllinen
4 Käyttäjä	kollektiivinen
5 Kuluttaja	kollektiivinen
6 Kansalainen	kollektiivinen

Kuntalainen potilaana

Kuntalainen voi olla potilassuhteessa kuntaan usealla eri tavalla. Potilassuhdetta leimaa asiakkaan vahva riippuvuus palvelusta. Potilassuhteessa olevan kuntalaisen terveys tai jopa henki voi olla uhattuna, tai voi olla, että hän ei kykene selviytymään arjessa, ellei saa kunnalta palvelua.

Potilaana kuntalaisella on vahvoja subjektiivisia oikeuksia saada palvelua kunnalta. Nämä oikeudet määritellään usein lainsäädännössä, ja lainsäädäntö takaa potilaille oikeuden saada palvelua joko välittömästi tai tietyn määräajan kuluessa (esimerkiksi hoitotakuu). Hyvinvointivaltiota on kehitetty 2000-luvulla siihen suuntaan, että julkinen valta on lisännyt kuntalaisten subjektiivisia oikeuksia.

Kun kuntalainen on potilaan asemassa,

hänellä ei useinkaan ole mahdollisuuksia valita käyttämiään palveluja. Oleellista on, että hän tietää, mihin ottaa yhteyttä ja mistä palvelua saa, jos palvelutarve ilmaantuu. Palvelujen järjestäjällä on puolestaan velvollisuus tiedottaa ja informoida palveluistaan ja siitä, missä tilanteessa palvelua on lähdettävä hakemaan. Tarve potilassuhteeseen voi tapahtua äkillisesti tai se voi olla pitempiaikaisen kehityksen tulosta.

Potilas tarvitsee, kunta auttaa

Palvelutapahtumassa painottuu palvelun tarjoajan tieto ja ammattitaito. Palvelun tarjoajan on tiedettävä yleensä potilasta enemmän, miten potilasta tulee hoitaa ja auttaa. Potilassuhteen onnistuminen edellyttää, että potilas luottaa auttajien ammattitaitoon. Potilaan pitäisi pystyä välittämään auttajilleen tietoa omasta tilastaan ja omista tarpeistaan. Auttajien on kunnioitettava potilaan itsemääräämisoikeutta. Kuitenkin suhteessa vallitsee ns. informaation epätasapaino, koska palvelun tarjoaja tietää potilaan palvelun tarpeesta ja toipumisesta enemmän kuin potilas itse.

Palvelun on oltava pääsääntöisesti henkilökohtaista ja tapahduttava yksilöllisesti potilaan tarpeiden mukaan. Palvelu on pääosin kahdenkeskistä ja liittyy usein palvelujen ketjuun, jossa on useita palvelutapahtumia. Palvelun tarjoajan kuuluu vastata siitä, että koko palveluketju toimii potilaan hyväksi. Potilaalla on yleensä oikeus ja mahdollisuus antaa välittömästi palautetta asiakastapahtuman onnistumisesta.

Palvelun tarjoajan tavoitteena on, että palvelun jälkeen potilas ei enää tarvitse palvelua ollenkaan tai tarvitsee sitä vähemmän kuin ennen. Tähän pyritään esimerkiksi potilaan omien voimavarojen vahvistamisella. Potilaan kohtaaminen ei olekaan vain mekaanista suorittamista, vaan myös inhimillinen vuorovaikutustilanne. Tämän vuoksi auttajilta vaaditaan hyviä vuorovaikutustaitoja.





Kuntalainen ostajana

Kun kuntalainen on ostajan asemassa, hänellä on enemmän mahdollisuuksia valita, ostaako tuotteen tai palvelun vai ei. Kunta tai kunnan hankkima muu palvelun tuottaja on myyjän asemassa.

Asetelma, jossa kuntalainen on palvelun ostaja ja kunta sen myyjä, muistuttaa ainakin osin yritysten markkinatilannetta. Molemmissa on kyse yksilön (ostaja) ja organisaation (myyjä) välisestä välittömästä suhteesta. Ostaja arvioi, saako hän palvelun tarjoajalta sellaisen tuotteen tai palvelun, jota hän tarvitsee. Ostajan on myös mahdollista antaa välitöntä palautetta ja reklamoida, jos palvelu ei ole vastannut sitä, mitä osto- ja myyntitapahtumassa on sovittu. Myyjä osallistuu sen arvioimiseen, mitä ostaja tarvitsee ja on velvollinen kehittämään palveluaan saamansa palautteen perusteella.

Asiointia näennäismarkkinoilla

Keskeinen ero yritystoimintaan syntyy siitä, että osto ja myynti tapahtuvat näennäismarkkinoilla, mikä tarkoittaa sitä, että ostaja ei maksa tuotteesta tai palvelusta täyttä hintaa. Vain hyvin harvasta tuotteesta tai palvelusta kunta perii hinnan, joka vastaa tuotantokustannuksia. Kunnissa koko palvelu tai huomattava osa siitä rahoitetaan kollektiivisesti veroja keräämällä. Tämä tietysti vähentää ostajan oikeuksia, koska palvelun rahoittaja säätelee palvelujen sisältöjä ja myös sitä, mitä tarpeita näennäismarkkinoilla ylipäänsä tyydytetään.

Näennäismarkkinat eivät ole samalla tavoin kysyntälähtöisiä kuin aidot markkinat. Kunnan toiminnan asiakaslähtöisyys ei voi tarkoittaa palvelujen kysynnän kokonaisvaltaista toteuttamista. Kunta linjaa omalla politiikallaan rajoja ja periaatteita, jotka määrittelevät sen, mikä osa kysynnästä tyydytetään. Hyvin tärkeää on se, että kuntalaisia kohdellaan tasa-arvoisesti. Tämän vuoksi sääntely hierarkkisilla ohjeilla kuuluu oleellisena osana kunnallisten näennäis-

markkinoiden toimintaan.

Ostaja tietää mitä tarvitsee

Hyvinvointipalveluja on 1990-luvun jälkeen ryhdytty kehittämään uuden julkisjohtamisopin mukaisesti siihen suuntaan, että kuntalaiset saatetaan entistä useammin ostajan asemaan. Monissa palveluissa kuntalaisilla on nykyään mahdollisuus tehdä valintoja julkisen ja yksityisen palvelun välillä. Esimerkiksi yksityiset päivähoitopaikat ja vanhusten palvelut ovat lisääntyneet.

Kunnat ovat itse edistäneet valinnanmahdollisuuksia esimerkiksi palvelusetelijärjestelmän avulla. Tällöin kunta ei velvoita ostajaa käyttämään kunnan palveluja eikä yhtä kunnan valitsemaa tuottajaa. Kunta ei anna rahoitusosuuttaan ulkopuoliselle tuottajalle, vaan raha menee suoraan palvelun ostajalle, joka saa valita, miltä tuottajalta hän palvelun ostaa.

Palvelun myyjän ja ostajan välisessä suhteessa vaaditaan vahvempaa informaatio-

tion tasapainotilaa kuin potilassuhteessa. Ostajan on tunnistettava omat tarpeensa ja hänen on pystyttävä ilmaisemaan ne niin, että myyjä asian ymmärtää. Ostajan on tiedettävä, millaisia palveluja ja tuotteita eri myyjät tarjoavat, jotta hän ylipäänsä voi tehdä valintoja eri tuotteiden ja myyjien välillä. Kunta pystyy rahoittajana lisäämään ostajan tietopohjaa palveluohjauksen avulla.

Näennäismarkkinat, näennäisvalinnat?

Kriittinen kysymys on, pystyykö ostaja tekemään todellisia valintoja vai ei. Kunnan on oltava kiinnostunut ostajan tiedollisista ja taidollisista mahdollisuuksista tehdä oman tarpeensa mukaisia valintoja. Kunnan on myös valvottava palvelujen myyjiä, jotta ostajan saamat palvelut vastaavat sitä, mihin kunta on antanut ostajalle rahallisen korvauksen.

Ostaja-myyjä -asetelmassa on pidetty hyvänä sitä, että kuntalaiset saavat enemmän oikeuksia ja mahdollisuuksia valita palvelun myyjä omien tarpeittensa mukaan. Toisaalta epäilyjä herättää se, että asiakas nähdään vain itsenäisiä valintoja tekevänä palvelun käyttäjänä. Tällöin muut ihmisten auttamis- ja tukimuodot voivat jäädä vähemmälle huomiolle. Tavoitteena ei saa olla vain palvelujen tarjoaminen vaan usein myös asiakas-kuntalaisen omien voimavarojen vahvistaminen, jotta hänen riippuvuutensa palveluista vähenisi.



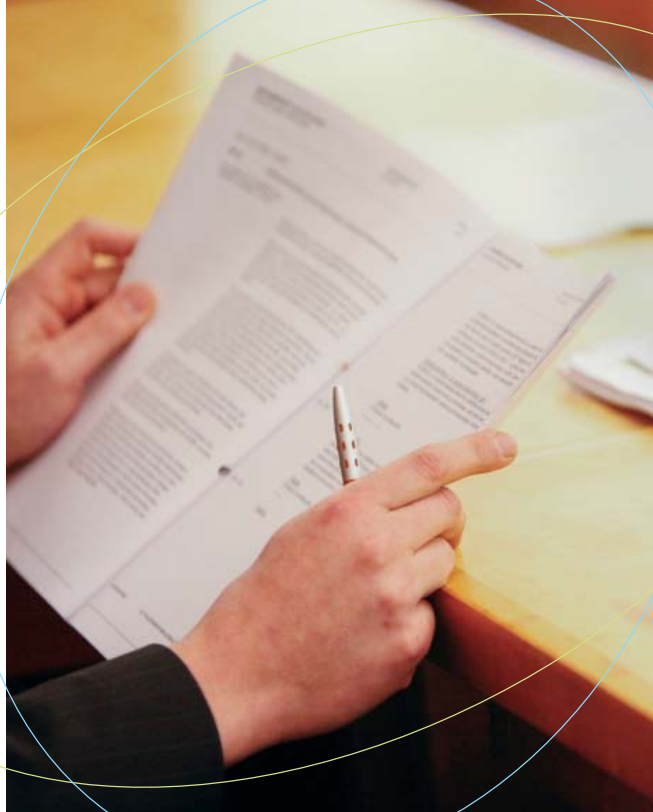
Kuntalainen kansalais-velvollisuuden täyttäjänä

Oikeusvaltion periaatteisiin kuuluu, että julkisella vallalla on laissa määrätyissä tapauksissa oikeus ja velvollisuus käyttää viranomaisvaltaa suhteessaan kansalaisiin. Jos kuntalainen ei noudata rakennusjärjestystä, kunta voi asettaa hänelle sanktioita. Jos lasten vanhemmat eivät huolehdi lapsistaan, kunta voi ryhtyä lastensuojelulain mukaisiin toimenpiteisiin, jotka voivat johtaa jopa lapsen huostaanottoon.

Kunta ja kuntalainen eivät ole näissä tilanteissa tasa-arvoisessa asemassa, vaan kunnalla on vahvemman osapuolen oikeuksia. Kunnalla on kuitenkin velvollisuus perustella päätöksensä ja osoittaa, että sillä on ollut oikeus tehdä kuntalaiseen kohdistuvia toimenpiteitä. Toisaalta kuntalaisella on omat oikeutensa ja mahdollisuus testata muutoksenhaku- ja valitusoikeutta käyttäen sitä, onko kunta käyttänyt valtaansa lain sallimissa rajoissa.

Enemmän oikeuksia, vähemmän valvontaa

Sosiaalilainsäädäntö on palvelujärjestelmien rakentamisvaiheessa 1900-luvun alkuvuosikymmenistä aina 1980-luvulle saakka antanut kunnalle nykyistä vahvempia oikeuksia käyttää valtaansa kuntalaisiin. Sosiaaliviranomaisen valvova ja kontrolloiva rooli on heijastunut esimerkiksi virkanimikkeisiin kuten lastenvalvoja ja sosiaalitarkastaja. Viime vuosikymmeninä lainsäädäntöä on kehitetty siihen suuntaan, että kontrolloivia ja valvovia tehtäviä on vähennetty ja kuntalaisten oikeuksia on lisätty. Kuitenkin



kunnalla on edelleen tehtäviä, joissa kunnan ja kuntalaisen suhteet ovat juridisia ja yhteistyömuodot lailla säädettyjä.

Palvelutapahtuma ei ohjaudu pelkästään asiakkaiden tarpeiden näkökulmasta vaan myös hierarkkisen ohjauksen avulla. Ohjauksella annetaan palveluhenkilökunnalle oikeuksia puuttua kuntalaisten elämään ja toimintaan sekä varmistetaan kansalaisten tasapuolinen kohtelu ja asiakkaiden oikeuksien toteutuminen. Palvelun antajat ovat samanaikaisesti sekä julkisen vallan käyttäjiä että asiakkaan parhaaksi toimivia auttajia.

Varsinkin hyvinvointipalveluissa tilanteeseen, jossa kunta ryhtyy käyttämään juridisia pakkokeinoja kuntalaisiin, tullaan usein monien vaiheiden kautta. Tavoitteena on, että tällaiseen tilanteeseen ei ajaututa ollenkaan. Tärkeässä asemassa ovat tällöin ennaltaehkäisevät palvelut, joissa kuntalainen toimii potilaan tai asiakkaan roolissa. Jos näissä ei onnistuta, kuntalaisen elämään voidaan joutua puuttumaan pakkokeinoin.

Kuntalainen palvelun käyttäjänä

Kävellessään pitkin katuja, juostessaan kuntopolkua tai käydessään museossa kuntalainen on palvelun käyttäjä. Kollektiivisilla palveluilla on se ominaisuus, että palvelun käyttö ei lisää kunnan kustannuksia. Kunta on järjestänyt tai tuottanut palvelun jollekin käyttäjäryhmälle, ei yksittäiselle asiakkaalle. Kun kunta järjestää palvelun, tavoitteena on, että palvelulla on mahdollisimman paljon käyttäjiä. Kollektiivisille palveluille on ominaista myös se, että kunta ei rajaa palvelua vain omille kuntalaisilleen, vaan muidenkin kuntien asukkaat voivat käyttää palveluja.

Kollektiiviset palvelut ovat käyttäjilleen pääasiassa maksuttomia. Joitain pieniä käyttömaksuja voidaan periä. Myös palvelun tuottamiseen tarvittavat varat kerätään kollektiivisesti. Kuntalaisilla ei ole kollektiivisiin palveluihin subjektiivisia oikeuksia. Valtio ei ohjaa kuntia järjestämään kollektiivisiä palveluja määrittelemällä kuntalaisille oikeuksia, vaan erilaisten velvollisuuksien avulla. Kuntien pitää hoitaa katuja, huolehtia vesi-

huollosta, järjestää liikuntamahdollisuuksia ja ylläpitää kirjastoja.

Kunta tuottaa, kuntalainen käyttää

Kollektiiviset palvelut eivät yleensä sisällä henkilökohtaista palvelua tai inhimillistä vuorovaikutusta, vaan palvelun tarjoaa organisaatio tai sen yksikkö. Yksiköissä on usein nimettyjä vastuuhenkilöitä, mutta he eivät kohtaa kuntalaisia yksilöllisessä palvelutapahtumassa.

Kuntalaiset pystyvät harvoin antamaan kollektiivisista palveluista välitöntä palautetta. He voivat sen sijaan käyttäjäryhmän jäsenenä valittaa tai reklamoida huonosta palvelusta. Kunnat tiedottavat kuntalaisille, miten ja minne palautetta voidaan antaa. Kuntiin on avattu palvelupisteitä, joihin palvelun käyttäjät voivat ilmoittaa, jos katuja ei aurata, kuntoradat ovat huonossa kunnossa tai jos juniorikenttien varaaminen on hankalaa.

Kollektiivisten palvelujen suunnittelussa on tärkeää, että kunta kuulee käyttäjäryhmiä. Vaikka kyse ei olekaan suorasta yksilön ja kunnan välisestä vuorovaikutuksesta, käyttäjäryhmän tarpeita voidaan tunnistaa. Kunnan ja palvelun käyttäjien välinen vuorovaikutus on oleellinen osa kollektiivisten palvelujen suunnittelua ja toteutusta.

Kollektiivisten palvelujen käyttö lisää yleensä käyttäjien hyvinvointia. Esimerkiksi liikunta- ja kulttuuripalvelujen käyttö lisää heidän fyysistä terveyttään ja henkistä hyvinvointiaan. Tällä tavoin palveluilla on ennaltaehkäisevää merkitystä. Vastaavasti liikkauksen torjunnalla voidaan ehkäistä kaatumisia ja loukkaantumisia jalkakäytävällä. Katujen ja liikennealueiden suunnittelulla voidaan edistää liikuntarajoitteisten liikkumista.

Kollektiiviset palvelut tarjoavat mahdollisuuksia, joita kuntalaiset käyttävät eri tavoin. Kunnan tehtävänä on tiedottaa mahdollisuuksista ja tehdä palvelut niin houkutteleviksi, että niitä käytetään.





Kuntalainen kuluttajana

Kuntalainen on kuluttajan asemassa silloin, kun hän tekee valintoja muodostaakseen omia kulutustottumuksiaan ja luodakseen omaa elämäntapaansa. Kuluttajana kuntalainen päättää itsenäisesti, millä tavoin hän käyttää kunnan palveluja. Meneekö hän teatteriin vai elokuviin? Ostaako hän kirjan vai lainaako sen kirjastosta? Lähteekö hän kuntoradalle vai ravintolaan?

Kuntalainen on kuluttajana samassa suhteessa kuntaan kuin palvelujen käyttäjänä. Hän on kuluttajana jonkin ryhmän jäsen ja hän käyttää palveluja kollektiivisesti. Joskus onkin vaikea erottaa, onko kuntalainen käyttäjä vai kuluttaja, ja hän voi myös olla molemmissa rooleissa samanaikaisesti. Eron näiden kahden roolin välillä voi nähdä siinä, että kuluttajana kuntalaisella on enemmän vaihtoehtoja valittavanaan kuin

käyttäjänä. Kun kuntalainen menee aamulla töihin, hänellä ei yleensä ole muuta vaihtoehtoa kuin käyttää kunnan rakentamia ja kunnossapitämiä liikenneväyliä. Kun kuntalainen kuluttaa vapaa-aikaansa, vaihtoehtojen määrä on suurempi. Hän voi mennä lenkipolulle, kirjastoon, teatteriin, elokuviin tai vaikka ravintolaan.

Kuluttaja, melkein kuningas

Kuluttajana kuntalaisella ei ole subjektiivisia oikeuksia. Kuntalaisella ei ole oikeuksia vaatia, että kaupunginteatterissa esitetään joka vuosi "Seitsemän veljestä" -näytelmää. Hän voi esittää mielipiteensä ja vaikuttaa palveluihin omalla käyttäytymisellään. Jos kuntalaiset eivät käytä kunnan kulttuuripalveluja, se on merkki siitä, että palvelut eivät täytä kuluttajien mieltymyksiä. Kunnan on tällöin mietittävä, mitä palveluille pitää tehdä, jotta niitä käytettäisiin.

Kunta ei voi määrittellä kuluttajapalvelujen sisältöä pelkästään kysynnän mukaan. Palvelulla täytyy olla jokin muu tarkoitus.

Kysymys on usein ihmisten elämänlaatuun liittyvistä palveluista tai sellaisista kulttuurillisista ja sivistyksellisistä palveluista, joita ei ole saatavissa markkinoilta tarpeeksi.

Kulutusvalinnoilla on väliä

Kuntalaisten kulutustottumuksilla on moninainen yhteys kunnan toimintaan. Ensinnäkin, koska kuluttajat itse ratkaisevat, miten kunnan tarjoamia kollektiivisia palveluja käytetään, palvelut tulisi tehdä houkutteleviksi ja helppokäyttöisiksi. Tiedottamalla ja markkinoimalla palveluja ne voidaan tehdä tunnetuiksi.

Toiseksi, kunnan tulisi auttaa kuntalaisia tekemään sellaisia kulutusvalintoja, jotka lisäävät heidän hyvinvointiaan. Silloin kyse ei ole vain siitä, miten kuntalaiset käyttävät kunnan omia palveluja vaan myös siitä, mitkä yleensä ovat heidän kulutustottu-

muksensa. Tiedetään, että huomattavimmat hyvinvointitekijät liittyvät liikuntaan, ravintoon ja päihteiden käyttöön. Myös se on tiedossa, että kulutustottumusten muutokset ovat johtaneet merkittäviin kansanterveydellisiin saavutuksiin. Ravintotottumusten muutokset ovat vähentäneet merkittävästi sydäntautien kuolleisuutta. Tupakoinnin vähentyminen on puolestaan laskenut keuhkosityöpäkuolleisuutta.

Kulutustottumusten muutoksilla pystytään vaikuttamaan palvelujen käyttöön. Päihteiden käytön väheneminen laskisi palvelujen tarvetta. Ylipainoisten ihmisten laihduttaminen laskisi aikuisiän diabeteksen esiintymistä ja terveystieteiden käyttöä. Myös kulttuuripalvelujen käytöllä on terveyttä edistäviä vaikutuksia. Kunnan hyvinvointipolitiikkaa ei tulekaan nähdä vain palvelujen järjestämisenä ja tuottamisena vaan vaikuttamisena ihmisten kulutustottumuksiin ja elämänlaatuun.



Kuntalainen kansalaisena

Viidessä edellä mainitussa kuntalaisroolissa kuntalaista tarkastellaan ikään kuin kunnan organisaatiosta päin. Niiden avulla pohditaan, miten kunnan pitäisi toimia, jotta se vastaisi kuntalaisten tarpeisiin. Miten kunta palvelee kuntalaista eri tilanteissa? On kuitenkin tärkeä miettiä myös sitä, miten kuntalaiset yhteisönä toimivat suhteessa kuntaan. Sen lisäksi, että kysytään, miten kunta palvelee kuntalaisia, on kysyttävä, miten kuntalaiset voivat vaikuttaa kunnan toimintaan. Kunta on paikallisyhteisöllinen instituutio ja tärkeä osa kansalaisyhteiskuntaa.

Kuntalainen osallistuu ja vaikuttaa

Kuntalainen ei toimi kansalaisena vain silloin, kun hänellä on jotain sanottavaa kunnan toiminnasta, vaan kansalaisnäkökulma on sisällä kaikissa edellä kuvatuissa rooleissa. Kunnan itsehallinnolliseen toimintaan kuuluvat kuntalaisten laajat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

Kansalaisnäkökulmasta syntyy merkittävin ero kunnallisen toiminnan ja yksityisen yritystoiminnan välillä. Kunnan tulee täyttää velvollisuutensa kuntalaisiin joka tilanteessa. Kunta ei voi palvelujen tuottajana valita niitä palveluja, jotka tuottaisivat parhaiten tai olisivat taloudellisesti kannattavia. Kunta ei voi myöskään tarjota vain niitä palveluja, joilla on eniten kysyntää.

Kun kunta toimii kuntalaisten asioiden hoitajana, se joutuu ratkaisemaan myös sellaisia kysymyksiä, joissa kuntalaisten keskinäiset näkemykset ja intressit eroavat toisistaan. Kunta sovittaa erilaiset näkemykset yhteen ja ratkaisee ristiriitoja. Kunnan tehtävä on edistää ns. yleistä etua. On tilanteita, joissa yleinen etu ohittaa yksilön edun ja kunta voi joutua toimimaan joi-



denkin yksilöiden etua vastaan. Esimerkiksi kaavoituksessa joudutaan usein harkitsemaan yleisen ja yksilöllisen edun välistä ristiriitaa.

Kunnalla on myös poliittinen tehtävänsä ja roolinsa. Tätä tehtävää varten kunnalla on poliittiset luottamuselimet, jotka ohjaavat myös palvelutuotantoa. Poliittiseen tehtävään liittyvät viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien väliset yhteistyö- ja menettelytavat.

Vaikuttaminen kiinnostaa, politiikka ei

Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ovat kuntademokratiaan liittyviä kysymyksiä. Kunnallinen demokratia jaetaan usein edustukselliseen demokratiaan, joka toteutuu kuntalaisten valitsemien luottamushenkilöiden kautta ja suoraan demokratiaan, jolla tarkoitetaan kuntalaisten välittömiä vaikutusmahdollisuuksia. Kuntien pitää pystyä vastaamaan siihen kehityssuuntaan, että kuntalaisia kiinnostaa entistä vähemmän osallistuminen poliittisten ryhmien kautta edustukselliseen demokratiaan, mutta samalla he haluavat entistä enemmän vaikuttaa itseään ja lähiyhteisöään koskeviin asioihin.

Kunnan ja kuntalaisten kohtaaminen on monimuotoista

Kunnan ja kuntalaisten kohtaamiseen liittyvät erilaiset tilanteet ja roolit on otettava huomioon, kun kunnan toimintaa kehitetään vastaamaan entistä paremmin kuntalaisten tarpeita. Pelkkä puhe asiakaslähtöisyydestä ei riitä. Kun kuntalaisia palvellaan heidän eri rooleissaan, taustalla olevat toimintalogiikat vaihtelevat roolien mukaisesti. Näin ollen kuntalaisten näkeminen yksinomaan asiakkaina ja mallin ottaminen yksityisten yritysten asiakasprosesseista saattaa johtaa väärille jäljille.



Roolien erittely paljastaa, että asiakaslähtöisyys eri toiminnoissa merkitsee eri asioita eikä kunnassa voida toteuttaa vain yhtä tapaa ottaa kuntalaiset huomioon asiakkaina. Toiminnan suunnittelussa ja kehittämisessä tulisi analysoida sitä, minkälaisissa rooleissa kuntalaiset kohdataan.

Henkilöstö kaksoisagenttina

Myös palveluista huolehtiva henkilökunta on erilaisessa asemassa kuin palveluyritysten asiakaspalvelijat. Kuntien henkilöstö on eräänlaisessa kaksoisagentin asemassa. Toisaalta he edustavat kuntaa suhteessa asiakkaisiin. Sen lisäksi, että henkilöstön tehtävänä on antaa palvelua, sen tulee leviittää ymmärrystä siitä, mitkä ovat kunnan mahdollisuudet ja pelisäännöt palvelun tarjoamisessa. Palveluhenkilökunnan tulee ottaa huomioon tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden periaatteet ja sen tulee tuntea myös palvelun taloudelliset vaikutukset. Julkisissa palveluissa joillekin asiakkaille ei voida tarjota erikoispalveluja, vaikka asiakas maksaisi siitä taloudellisen korvauksen. Asiakaspalvelija on suhteessaan asiakkaisiin kunnan edustaja.

Toisaalta palveluhenkilökunnan tehtävä on tuoda asiakkaiden tarpeita ja mielipiteitä esille kunnan organisaatiossa. Kunnan työntekijä on eräänlainen asianajaja, jonka tulee pitää huolta, että asiakkaiden tarpeet välittyvät kuntaorganisaatioon ja ne otetaan huomioon resurssien jaossa ja päätöksenteossa. Tämä rooli on tärkeä erityisesti niille asiakkaille, joilla ei ole kykyä itse ajaa omia etujaan. Kuntapalvelujen henkilökunnan on toimittava kahteen suuntaan: asiakkaisiin ja omaan organisaatioonsa.

Asiakkaasta kuntalaiseksi

Kunnan ja kuntalaisen kohtaamisessa on kuitenkin myös jotakin samaa kuin yksityisen yrityksen ja asiakkaan kohtaamisessa. Asiakastilanteiden ja asiakkuuksien hallin-



nassa kunnilla on varmaankin opittavaa yksityisistä palveluorganisaatioista. Monissa tapauksissa julkisen vallan edustaminen ja professionaalinen tieto on syrjäyttänyt asiakkaiden tarpeiden ja itsemääräämisoikeuksien huomioimisen. Puutteita on myös siinä, miten erilaisia palveluja yhdistetään sellaisiksi kokonaisuuksiksi, joissa ihmiset tulevat huomioituiksi erilaisia tarpeita omaavina yksilöinä.

Avoimien ja luottamuksellisten vuorovaikutussuhteiden luominen kuntalaisten kanssa tuottaa kunnissa usein vaikeuksia. Kuntahallinnon juridinen tausta ja historiallinen perinne ovat vaikuttaneet siihen, että kunta käsitetään ensisijaisesti julkisen

vallan käyttäjänä ja lakisääteisten tehtävien hoitajana. Kuntalaislähtöinen näkökulma ei ole ollut tarpeeksi tärkeällä sijalla kunnan toiminnan kehittämisessä.

Tilannetta ei kuitenkaan korjata pelkästään puhumalla asialähtöisyydestä. Kunnan ja kuntalaisten vuorovaikutuksen eri muodot ja kuntalaisten erilaiset roolit paljastavat, että yleinen puhe asiakaslähtöisyydestä on epämääräistä ja usein myös harhaanjohtavaa. Pitäisi pystyä tarkentamaan, mitä asiakaslähtöisyydellä eri tilanteissa tarkoitetaan. Kun käsitellään kuntalaisten erilaisten roolien huomioimista kunnallisen toiminnan kehittämisessä, olisi parempi puhua kuntalaislähtöisyydestä.



Suomalainen kunta – menestystarina edelleen vuodesta 2017 eteenpäin

Kunnat edistävät kuntalaisten hyvinvointia, elinvoimaa ja kestäväää kehitystä. Taloudellinen, sosiaalinen, kulttuurinen ja sivistyksellinen kestävä kehitys on elinvoimaisen kunnan perusta.

Elämme yhä epävarmemmassa maailmassa, jossa muutoksen vaikutuksia ja nopeutta on vaikea ennakoida. Muutosta haasteisiin vastaaminen edellyttää nopeaa reagointikykyä.

Suomalaiset kunnat ovat ainoita toimijoita, jotka pystyvät itsehallintonsa turvin tekemään tarvittaessa nopeitakin päätöksiä. Tämän vuoksi kuntien itsehallinto on

entistäkin tärkeämpi – nyt ja tulevaisuudessa.

Uusi Kunta 2017 on tulevaisuuden kunnan rakentamiseen tähtäävä Kuntaliiton strateginen ohjelma. Tavoitteena on hahmottaa tulevien vuosikymmenten kuntaa. Ohjelma koostuu yhdeksästä eri teemasta, joista muodostuu Uusi Kunta 2017 kehitystyön perusta.

Uuden kunnan tavoitteet

- Elinvoimaiset ja toimintakykyiset kunnat
- Elävä itsehallinto
- Kuntalaisten vahva osallisuus
- Aito mahdollisuus päättää tehtävistä
- Tehtävät ja tulot tasapainossa
- Palvelua yli sektorirajojen
- Kestävä kehitys ja laadukas elinympäristö
- Hyvinvointi ja turvatut palvelut koko maassa
- Osaava ja riittävä henkilöstö.



Tavoitteena kuntalaisten vahva osallisuus

Kunta saa oikeutuksen toiminnalleen, kun kuntalaiset tuntevat kuuluvansa yhteisöön ja osallistuvansa yhteisiin asioihin. Käyttäjiä ja asiakkaita kuunnellaan, kun Uusi Kunta uudistaa palvelujaan. Alueellisen demokratian vahvistaminen on tärkeää etenkin uusissa, yhdistyneissä kunnissa, joissa etäisyydet pitenevät ja väestö asuu pitkien välimatkojen päässä toisistaan. Näissä kunnissa kehitetään kylä ja kaupunginosia yhteisöllisyyden vahvistamiseksi.



Uusi kunta 2017 on palveluja ja ihmisten arkea

Tulevaisuudessa kunnat muuttuvat yhä vauhdikkaammin, ja kuntien erilaisuus korostuu. Kuntalaisten osallistuminen ja toimiva johtaminen takaavat kunnille eväät tulevaisuuden tekemiseen. Tuottavuuden parantaminen ja tuloksen teko ovat tulevaisuutta. Haastetta on myös hyvien palvelukäytäntöjen sekä toimivien palveluprosessien ja -innovaatioiden asiakaslähtöisessä kehittämisessä.

Uuden kunnan rakentamisessa tukeudumme laajaan tutkimus- ja selvitystyöhön, jota Kuntaliitto tekee itse tai yhdessä kuntien ja tutkimuslaitosten kanssa. Kansainvälinen aineisto on tärkeä osa tietoperustaa.

Uutta kuntaa rakentamassa – julkaisut keskustelun avaajana

Kuntaliiton Uusi Kunta 2017 strateginen ohjelma tähtää tulevaisuuden kunnan rakentamiseen. Kehitystyön tavoitteena on hahmottaa tulevien vuosikymmenten kuntaa.

Uuden kunnan visiota rakennetaan vuoropuhelussa ja yhteistyössä eri kunta-alan toimijoiden kanssa. ”Uutta kuntaa rakentamassa” -julkaisusarjalla haluamme herättää laajaa keskustelua siitä, millainen tulevaisuuden kunnan tulisi olla. Sarjassa julkaisemme eri asiantuntijoiden ajatuksia ja näkemyksiä tulevaisuuden kunnasta.

Minkälaista tulevaisuuden kuntaa Sinä haluat olla rakentamassa?



Uutta kuntaa rakentamassa
-julkaisusarja käsittelee
asiantuntijoiden ajatuksia ja
näköyksiä tulevaisuuden kunnasta.
Kuntalaisen muuttuvat roolit on
sarjan ensimmäinen julkaisu.
Julkaisusarja on osa Uusi kunta 2017
-kehitysohjelmia.

Lisätietoja antavat

Sakari Möttönen
dosentti, strategiajohtaja
Jyväskylän kaupunki
Puhelin 050 609 67
sakari.mottonen@jkl.fi

Ari Kolehmainen
projektijohtaja
Kuntaliitto
Puhelin 050 5723 006
ari.kolehmainen@kuntaliitto.fi

Tule mukaan rakentamaan Uutta Kuntaa!

Onko kunnassasi menossa uusien
toimintatapojen kehittämishankkeita
ja hyväksi todettu uusi käytäntö?
Keräämme esimerkkejä rohkeista
tavoista kyseenalaistaa vanhoja toi-
mintatapoja. Lähde mukaan pilotiksi
– kerro meille kehittämisprojektistasi!
Ota yhteyttä projektijohtaja Ari Koleh-
maiseen (yhteystiedot yllä) tai kerro
uudistuksestasi verkossa:

www.kunnat.net/uusikunta2017

Suomen Kuntaliitto

Toinen linja 14, 00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puh. 09 7711, faksi 09 771 2191
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi
www.kunnat.net