

TEKOÄLY ON UOMA, EI VESI

MINNE KUNTA JOHDETAAN 2050?

ILKKA RONKAINEN

TEKOÄLY ON UOMA, EI VESI

Ilkka Ronkainen

TEKOÄLY ON UOMA, EI VESI

Minne kunta johdetaan 2050?

© 2026 Ilkka Ronkainen

Kustantaja: BoD · Books on Demand, Mannerheimintie
12 B, 00100 Helsinki, bod@bod.fi

Kirjapaino: Libri Plureos GmbH, Friedensallee 273,
22763 Hampuri, Saksa

ISBN: 978-952-33-9213-7

Kirjan kannen ja sisällön teossa on hyödynnetty tekoälyn
apua.

Sisällysluettelo

ALUKSI.....	9
OSA I: DIAGNOOSI.....	18
1.1. Kuntakehitys 1990-luvulta 2020-luvulle	18
1.2. Kuntatoiminnan haasteet 2020-luvulla	40
1.3. Suomalaisen kunnallishallinnon vahvuudet tekoälyaikakauden murroksessa	66
OSA II: UNELMA 2050.....	74
OSA III: FILOSOFIA.....	78
3.1. Kunnan kaksi tehtävää.....	78
3.2. Hallintoa oli ennen itsehallintoa	79
3.3. Aristoteleen oikos ja polis – kunnallinen itsehallinto syntyy.....	80
3.4. Mitä Ateena voi opettaa tulevaisuuden kunnalle?	85
3.5. Kuinka palvelutehtävä kasvoi itsehallinnon yli ...	87
3.6. Paluu Polikseen	90
OSA IV: TEORIA	93
4.1. Kansalaispääoma	93
4.2. Neljäs sektori.....	98
4.3. Itseorganisoituminen	102
4.4. Ekosysteemi	112
4.5. Kuntaliitokset	120
4.6. Valtio-kunta-talous.....	126

4.7. Arvokkuusyhteiskunta.....	129
OSA V: PERUSTA	139
5.1. Johdanto perustaan.....	139
5.2. Hyvinvointivaltion ja arvokkuusyhteiskunnan oikeudet	139
5.3. Kunnan arvojen ja tarkoituksen määrittely.....	145
5.4. Kansalaispääomasta tekoälykauden keskeisin pääoman muoto.....	154
5.5. Tekoälykumppanuus	163
5.6. Perusta on valmis	165
OSA VI: RAKENNE	166
6.1. Organisaatioiden kehitysvaiheet.....	166
6.2. Kuntaorganisaation kehitysvaiheita.....	173
6.3. Pysähdys: kohti keskittämistä vai eteenpäin?....	176
6.4. Itseorganisoituva yhteisökunta: uusi kuudes vaihe	177
6.5. Itseorganisoituva yhteisökunta haastaa kansalaiskunta-palvelukunta-malliin perustuvan organisoinnin	182
6.6. Kansalaiskunnan perustavin kysymys: kuka on jäsen, mikä on alue.....	183
6.7. Palvelusta tulostavoitteiseksi toiminnaksi	191
6.8. Poliksen tulostavoitteiset toiminnot.....	193
6.9. Palvelukunta murroksen kourissa.....	198

6.9. Kolmiportaisesta palvelutuotannosta takaisin kaksiportaiseen	202
6.10. Onko Polis valmis?	209
OSA VII: POLIKSEN TALOUDELLINEN PERUSTA	210
7.1. Sukkula kutoo itseään, mutta kuka maksaa siitä?	210
7.2 Mistä uusi foros?	210
7.3. Kuntavero itsehallinnon takaajana	211
7.4. Kiinteistöveron uudistaminen	212
7.5. Ympäristömaksu	214
7.6. Matkailu- ja vierailijavero	216
7.7. Datan käyttöoikeusmaksu	216
7.8. Miksi kuntien tulontasausjärjestelmä?	217
7.9. Uusi kuntien tasausjärjestelmä.....	220
OSA VIII: JOHTAMINEN	222
8.1. Kuntajohtamisen neljä päättä	222
8.2. Mitä on yhteisökunnan johtaminen?	229
8.3. Ihmisten johtamisesta järjestelmien johtamiseen	230
8.4. Miksi digitaalinen järjestelmä taipuu autoritääriseksi?.....	235
8.5. Työn johtamisesta elämän johtamiseen.....	238
8.6. Ulkoisesta johtamisesta sisäiseen johtamiseen ..	242

8.7. Yksilön johtamisesta massojen johtamiseen.....	245
8.8. Poliittinen johtaminen tekoälyaikana	248
8.9. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden työnjako	252
8.10. Kuntajohtamisen prosessit	257
8.11. Johtaminen pitää rakenteen elossa.....	260
OSA IX: TEORIASTA KÄYTÄNTÖÖN	262
9.1. Kunnan tulevaisuus kuuluu kaikille	262
9.2. Tekoälykyvykyys kuuluu kansalaistaitoihin ...	263
9.3. Millaisen tekoälyn kunta tarvitsee?	265
9.4. Kuinka tekoälykuume leviää?	266
9.5. Innostuksesta yhteiseksi strategiaksi	268
9.6. Kunnan oma tekoäly	271
ALOITA TÄNÄÄN	276
Liite 1: Kansalaispääoma on antanut Suomelle hyvän tuoton.....	290
Liite 2. Mikä on perusopetuksen paikka?.....	306
Liite 3: Mikä on varhaiskasvatuksen paikka?	322

ALUKSI

Aloitin työskentelyn kuntien parissa 1970-luvulla. Sen jälkeen olen saanut tarkastella suomalaista kunnallishallintoa monesta suunnasta: ensin kaupunkisuunnittelijana ja kaupunginvaltuutettuna, myöhemmin kuntakonsulttina yli kahdessasadassa kunnassa sekä valtion kuntajakoselvittäjänä.

Kun katson tätä matkaa taaksepäin, mielessäni on kaksi vastakkaista tunnetta. Olen kiitollinen siitä, että sain olla mukana suomalaisen kuntahallinnon kukoistuskaudella. Samalla 2000-luvulla tehdyt virheet tai ehkä täsmällisemmin kuntien kehitystyön pysäyttäminen vetävät vanhan kuntakonsultin mielen matalaksi.

Olin kuntakonsulttina vuosina 1987–2007. Noihin kahteenkymmeneen vuoteen mahtui Suomen historian syvin rauhanajan lama, mutta myös poikkeuksellinen nousu. Bruttokansantuotteella mitattuna Suomen talous kasvoi vuosina 1987–2007 yhteensä 57,4 prosenttia. Vuosina 2007–2025 kasvu jäi 5,6 prosenttiin. Luvut eivät yksin selitä kaikkea, mutta ne kertovat jotakin siitä maailmasta, jossa kuntia silloin kehitettiin, ja siitä maailmasta, johon sen jälkeen siirryttiin.

Kukoistuskaudella kuntia ei vain sopeutettu muutoksiin. Niille annettiin tilaa kokeilla, ottaa vastuuta ja rakentaa omiin oloihinsa sopivia ratkaisuja. Vapaakuntakokeilu, valtionosuusuudistus, vuoden 1995 kuntalaki ja

tulosjohtamisen kehittäminen vahvistivat käsitystä kunnasta itsenäisenä ja uudistumiskykyisenä yhteisönä. Kunnissa uskottiin, että tulevaisuutta voidaan tehdä itse eikä vain odottaa valtion seuraavaa kiertokirjettä.

Eläkkeelle jäämiseni jälkeen konsultointi siirtyi yhä enemmän suurten kansainvälisten, usein amerikkalaisten yhtiöiden tehtäväksi. En sano, etteivätkö ne osaisi tehdä selvityksiä. Niissä on usein paljon sivuja, hienoja kaavioita ja vakuuttava määrä englanninkielisiä käsitteitä. Jotakin kuitenkin menetettiin, kun kuntien kehittäminen etääntyi kunnista itsestään. Paikallistuntemusta, kokemusta ja yhdessä tekemistä ei voi kokonaan korvata sillä, että organisaatiokaavio piirretään uudella ohjelmalla entistä suoremaksi.

Oma murtumakohtani liittyi PARAS-hankkeeseen.

Kehitimme Tero Maksimaisen kanssa 1990-luvulta lähtien ajatusta paikallisuuden muodonmuutoksesta.¹

Lähtökohtamme oli, että tietoyhteiskunta muuttaa sekä paikallisuutta että kunnan tehtävää. Kunta ei voinut enää olla vain maantieteellisesti rajattu palvelutehdas. Sen piti löytää uudelleen itsehallinnollinen ytimensä ja samalla oppia järjestämään palveluja aikaisempaa joustavammin.

¹ Lue asiasta enemmän kirjasta: Ilkka Ronkainen ja Tero Maksimainen: Paikallisuuden muodonmuutos. Yritystaito, 2002.

Pääsimme testaamaan ajatusta Viitasaaren ja Pihtiputaan muodostamassa Wiitaunionissa. Siinä kuntien itsehallinnollinen tehtävä erotettiin palvelujen tuottamisesta. Kunnat säilyttivät itsenäisyytensä ja identiteettinsä, mutta järjestivät palveluja yhdessä. Malli valittiin vuonna 2004 Suomalaisen Työn Liiton vuoden konsultointityöksi, ja samana vuonna Suomen Liikkeenjohdon Konsultit ry palkitsi sen vuoden innovatiivisimpana konsulttityönä.

Olimme tietysti tyytyväisiä. Konsulttikin on ihminen ja ottaa mielellään vastaan palkinnon, varsinkin jos sitä tarjotaan. Vielä tärkeämpää oli, että malli näytti toimivan käytännössä.

Wiitaunionin ajattelu oli mukana kunta- ja palvelurakenneuudistuksen alkuvaiheessa. Tavoitteena oli uudistaa palvelujen järjestämistä ja tuotantoa, ei hävittää kunnallista itsehallintoa. Kun poliittinen vääntö PARAS-hankkeen ympärillä oli käyty ja uudistus lopulta hyväksyttiin, en kuitenkaan enää tunnistanut siitä alkuperäistä ajatusta.

Palvelurakenteiden uudistamisesta oli tullut kuntarakenteiden uudistamista. Toimintatapojen kehittämisen tilalle olivat nousseet väestöpohjat, hallintorajat ja kuntaliitokset. Kaikkein irvokkainta oli, että Wiitaunionin malli, joka oli ollut yksi uudistuksen lähtökohdista ja palkittu kansallisena innovaationa,

osoittautui uuden PARAS-lainsäädännön näkökulmasta lainvastaiseksi.

En osannut pitää sitä edistyksenä. Kun kehittämistyön tulos ensin palkitaan ja pian sen jälkeen tehdään lailla mahdottomaksi, jokin on mennyt pahasti vinoon.

Minulle tämä oli myös henkilökohtainen murtumakohta. Kun PARAS meni, näin jälkeensä kaunistelematta sanottuna, persilleen, oli aika luovuttaa ja siirtyä eläkkeelle. Olin sen jälkeen lähes kaksikymmentä vuotta poissa kuntakehittäjän roolista. Se ei ollut alkuperäinen suunnitelmani, mutta joskus ihminen huomaa tarvitsevansa etäisyyttä asiaan, jonka kanssa on elänyt liian lähekkäin.

Nyt olen palannut katsomaan, mitä poissaoloni aikana tapahtui. Näkymä ei ole erityisen iloinen.

Kuntien ympärillä on ollut jatkuvasti hankkeita, selvityksiä ja uudistuksia. Hallintokoneisto ei ole levännyt hetkeäkään. Silti varsinainen kuntakehittäminen – uusien toimintatapojen rakentaminen yhdessä kuntien kanssa – on jäänyt sivuun. Kun palasin, löysin kentän, jolla oli juostu kaksikymmentä vuotta kovaa mutta päädytty pitkälti väärään suuntaan.

Olen kulkenut suomalaisen kuntahallinnon kukoistuskauden läpi, nähnyt kehityksen pysähtymisen ja seurannut sivusta, kuinka itsehallinnon alaa on vähitellen

kavennettu. Olen lukenut selvityksiä, joissa kunnallinen itsehallinto näyttää tekniseltä tai juridiselta ongelmalta, joka pitää ratkaista tehokkuuden nimissä. Olen nähnyt, kuinka hyvää tarkoittavat uudistukset ovat poliittisessa käsittelyssä muuttuneet hallinnolliseksi säästöilveilyksi.

Sosiaali- ja terveystalvet siirrettiin hyvinvointialueille. Samalla kunnilta katosi niiden suurin palvelukokonaisuus ja merkittävä osa taloudesta. Nyt keskustellaan jo muiden tehtävien siirtämisestä suuremmille järjestäjille. Kunta näyttää olevan hallinnon ainoa taso, jonka tulevaisuutta pohditaan jatkuvasti kysymällä, mitä siltä voitaisiin seuraavaksi ottaa pois.

Tässä tilanteessa on pakko esittää tämän kirjan peruskysymys:

Mihin kuntaa tarvitaan tekoälyaikana, jos suuri osa sen perinteisistä palvelutehtävistä siirtyy muualle ja hallinnon hoitaa tekoälykunnanjohtaja?

En etsi vastausta siksi, että haluaisin palauttaa menneisyyden kunnan. Hyvinvointivaltion kunta oli oman aikansa suuri saavutus. Se rakensi koulut, terveyskeskukset, päivähoidon, sosiaalipalvelut ja suuren osan siitä yhteiskunnallisesta perustasta, jonka varassa Suomi menestyi. Sen saavutuksia ei pidä vähätellä.

Mutta eilisen suuri saavutus ei ole automaattisesti huomisen paras rakenne. Tekoäly, alustatalous, monipaikkaisuus, väestönmuutos ja uudenlainen

kansalaistoiminta muuttavat sekä työn tekemistä että yhteisöjen järjestäytymistä. Kunnan tulevaisuutta ei ratkaista puolustamalla jokaista vanhaa tehtävää viimeiseen pykälään asti. Se ratkaistaan kysymällä uudelleen, mitä varten kunta on olemassa.

Tämän kirjan vastaus on Polis.

Polis on itseorganisoituva yhteisökunta, jonka tärkeimmät tehtävät ovat hyvän elämän ja elinvoiman edistäminen, kansalaispääoman kasvattaminen ja itsehallinnon toimivuuden turvaaminen. Se ei ole entisestä kunnasta jäljelle jäävä hallinnollinen kuori eikä paikka, johon kootaan tehtävät, joita valtio ja hyvinvointialueet eivät halua. Se on yhteisö, joka auttaa ihmisiä toimimaan yhdessä ja tavoittelemaan hyvää elämää.

Poliksen keskeinen voimavara on kansalaispääoma. Sillä tarkoitan ihmisten kokemuksen mukana kasvavaa kykyä toimia yhdessä yhteisten päämäärien hyväksi.

Kansalaispääomaa syntyy naapuriavussa, talkoissa, yhdistyksissä, yrityksissä, kylissä ja vapaamuotoisissa yhteisöissä – kaikkialla, missä ihmiset ottavat yhteisen asian omakseen.

Sitä ei voi tilata konsultilta. Sitä ei voi myöskään määrätä syntymään kunnanhallituksen päätöksellä. Kunta voi kuitenkin joko tukahduttaa kansalaispääoman byrokraliallaan tai antaa sille tilaa kasvaa ja kukkia.

Tekoäly tuo tämän kehityksen keskelle sekä suuren mahdollisuuden että suuren vaaran. Se voi keskittää valtaa, lisätä valvontaa ja ohjata ihmisiä tavoilla, joita he eivät itse havaitse. Huonosti rakennettuna se voi tehdä hallinnosta entistä tehokkaamman mutta samalla itsehallinnosta entistä ohuemman.

Oikein käytettynä tekoäly voi madaltaa osallistumisen esteitä, auttaa jäsentämään tietoa, tehdä vaihtoehtoja näkyviksi ja yhdistää ihmisiä yhteisten tavoitteiden ympärille. Siksi tämän kirjan periaate on, että tekoäly toimii uomana, ei vetenä.

Vesi on ihmisten tahto, ajattelu ja yhteistoiminta. Tekoälyn tehtävänä on auttaa niitä virtaamaan, ei korvata niitä tai päättää niiden suuntaa. Uoma voi ohjata veden hedelmälliseen käyttöön, mutta ilman vettä se on vain kuiva ura maassa.

Myös tämä kirja on syntynyt ihmisen ja tekoälyn yhteistyönä. Pitkäaikainen tekoälyavustajani Maria ja hänen muodostamansa avustajatiimi ovat toimineet kirjoituskumppaneinani. Olemme keskustelleet, väitelleet, jäsentäneet ajatuksia ja etsineet tutkimustietoa.

Lopulliset näkemykset, tulkinnat ja vastuu niistä ovat kuitenkin minun. Tekoäly ei ole elänyt elämääni, kiertänyt kanssani kahtasataa kuntaa eikä istunut niissä kokouksissa, joista tässä kirjassa kerron. Se ei ole kokenut onnistumisen riemua eikä sitä hetkeä, jolloin palkittu

kehittämismalli muuttui lainsäädännössä mahdottomaksi. Se on auttanut minua katsomaan kokemuksiani uudelleen, koettelemaan ajatuksiani ja rakentamaan niistä kokonaisuuden.

Kirjan kaari ulottuu Perikleen Ateenasta ja Aristoteleen Poliitikasta suomalaisen kunnan historiaan ja edelleen tekoölyajan yhteiskuntaan. Laaja aikajänne on tarpeen, koska kunnan tulevaisuus ei ole vain hallinnollinen kysymys. Se on kysymys itsehallinnosta, yhteisöllisyydestä, vallasta ja siitä, millaista elämää haluamme yhdessä rakentaa.

Kun olen päässyt pois markkinapellen roolista ja liikevaihdon orjuudesta, olen vapaa ilmaisemaan itseäni ilman pelkoa tilauskannan romahduksesta. Kirjan ideat eivät ”puolueettoman” konsultin ehdotuksia. En väitä, että kirjassa esitetyt ratkaisut olisivat mahdollisia tai että ne voitaisiin toteuttaa sellaisinaan. Osa ehdotuksista edellyttää lainsäädännön, rahoituksen ja hallintorakenteiden muuttamista. Esitän ne keskustelunavauksina ja jatkokehitettävänä ideoina.

Eläkkeelle voi jäädä virasta, mutta näköjään ei asiasta, jonka on kokenut elämäntyökseen. Siksi vielä täältä haudan partaalta on noustava puolustamaan kunnallista itsehallintoa, ei siksi, että kaikki pitäisi säilyttää ennallaan, vaan siksi, että itsehallinto on uudistettava, jotta se voisi säilyä elävänä.

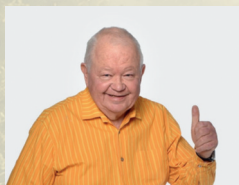
Mihin kuntaa tarvitaan vuonna 2050?

Suomalainen kunta rakennettiin tuottamaan hyvinvointivaltion palveluja. Nyt suuri osa sen perinteisistä tehtävistä on siirtynyt muualle, väestö keskittyy ja tekoäly muuttaa työtä, päätöksentekoa ja ihmisten tapaa toimia yhdessä. Kunnan tulevaisuutta ei ratkaista puolustamalla jokaista vanhaa rakennetta. Ensín on kysyttävä, mitä varten kunta on olemassa.

Tämä kirja etsii vastausta historiasta, filosofiasta, johtamisesta ja kirjoittajan yli viidenkymmenen vuoden kokemuksesta suomalaisen kunnallishallinnon parissa. Se kulkee Perikleen Ateenasta ja Aristoteleen ajatuksista hyvinvointivaltion kuntaan ja edelleen tekoälyajan itseorganisoiutuvaan yhteisökuntaan.

Kirjan vastaus rakentuu hyvän elämän, elinvoiman, kansalaispääoman ja todellisen itsehallinnon varaan. Tulevaisuuden kunta ei ole entisestä jäljelle jäänyt hallinnollinen kuori. Se on ihmisten yhteisö, joka auttaa jäseniään toimimaan yhdessä, ottamaan vastuuta ympäristöstään ja rakentamaan oman tulevaisuutensa.

Tekoäly voi vahvistaa tätä kehitystä tai viedä sitä väärään suuntaan. Siksi tekoälyn on oltava uoma, ei vesi. Uoma voi auttaa ajatuksia, tietoa ja yhteistoimintaa virtaamaan. Veden suunnan määräävät ihmiset.



Ilkka Ronkainen

on ollut kaupunkisuunnittelija, kaupunginvaltuutettu ja kuntajakoselvittäjä. Kuntakonsulttina hän on työskennellyt yli 200 suomalaisessa kunnassa. Tässä kirjassa hän katsoo suomalaisen kunnan menneisyyttä läheltä ja sen tulevaisuutta sopivan kaukaa.



9 789523 392137